

Suuntaviivat Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteistyölle Luoteis-Venäjän kanssa vuosina 2006–2008

Pohjoismaiden ministerineuvosto ja Venäjä ovat 1990-luvun puolivälistä lähtien kehittäneet yhteistyötään Luoteis-Venäjällä. Nykyisen puiteohjelman voimassaolo lakkaa vuosien 2005 ja 2006 vaihteessa.

Nämä suuntaviivat on nähtävä Pohjoismaiden ministerineuvoston pyrkimyksenä kehittää yhteistyötä edelleen, ja ne tulevat osittain voimaan jo vuonna 2005.

1 Miksi yhteistyötä?

Pohjoismailla on aina ollut suhteita Venäjään. Yhteistyösuhteiden motiivit ovat vaihdelleet vuosien saatossa, mutta nykyisin toivotaan laaja-alaista yhteistyötä, jossa huomio kiinnitetään **demokraattiseen yhteiskuntakehitykseen**, rajat ylittäviin **avoimiin pluralistisiin suhteisiin** ja **säädelyyn markkinatalouteen**. Pohjoismaiden ministerineuvosto pitää näihin asioihin keskittymistä erittäin tärkeänä, koska

- **demokraattinen yhteiskuntakehitys** edellyttää jatkuvaa huomion kiinnittämistä perustaviin ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltion periaatteisiin, jotka ovat edellytyksenä kansalaisten keskustelulle ja välttämättömälle osallistumiselle yhteiskuntapoliittiseen elämään; toimivat, riippumattomat yhteiskunnalliset rakenteet ovat tärkeitä vapaalle mielipiteenmuodostukselle ja kansalaisten vastuunkannolle
- kokemus osoittaa, että kaikenlaiset **laajat ja monipuoliset yhteydet** rajojen ylitse ovat tärkeä väline molemminpuolisen ymmärtämyksen turvaamiseksi naapurimaiden välillä, mikä puolestaan on vakaiden ja turvallisten kehitysmahdollisuuksien perusta niin alueellisesti kuin kansainvälisestikin
- **markkinatalouden kehityksen säätely** voi tasapainottaa yksilöiden ja yritysten saamia vapaan yrittäjyyden etuja siten, etteivät yleisen edun kannalta välttämättömät talouselämän perusedellytykset jää huomiotta; tässä yhteydessä ovat erityisen tärkeitä oikeudellinen ja fyysinen infrastruktuuri, kestävän kehityksen periaatteet sekä hyvinvoinnin edellyttämät tulonjakoperiaatteet.

Vastaisuudessa yhteistyö rakentuu **kestävän kehityksen** periaatteille. Kestävä kehitys on tärkeä yhteinen velvoite, jossa Pohjoismaat ovat edenneet muita paljon pidemmälle. Uusi pohjoismainen, monialainen kestävän kehityksen strategia yhdistää ympäristönäkökohdat sekä taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat, ja sitä voidaan soveltaa hyvin myös tässä yhteydessä.

Yhteistyö on erityisen merkittävää, koska Venäjä on sekä Pohjolan että EU:n suurin naapuri. Venäjän kehitys on niin ollen tärkeää myös Pohjoismaille ja EU:lle, etenkin **turvallisuuskäsitteiden** valossa, sanan laajimmassa merkityksessä.

Itämeren alueella on mahdollisuuksia kehittyä Euroopan johtavaksi kasvualueeksi. Tässä Luoteis-Venäjä, etenkin Pietari, on mitä tärkein alue. Kaliningrad on lisäksi ainutlaatuisen maantieteellisen sijaintinsa vuoksi erityisen mielenkiintoinen.

Kaikkien Itämeren ympärysmaiden vastuulla ja etujen mukaista on **vaalia merialueita**, ei ainoastaan taloudellisesti merkittävänä kulkuväylänä, vaan myös kulttuuri-, matkailu- ja suojelukohteena.

Yhteisiä etuja ajettaessa Pohjola haluaa olla yhteistyökumppani, joka käy myönteistä keskustelua Venäjän kanssa. **Pohjoismaiden yhteisenä tavoitteena on edistää Venäjällä kehitystä, joka lujittaisi naapuruutta siten, että koko Pohjois-Euroopan turvallisuus ja kehitys hyötyisivät siitä.**

Parhaillaan Pohjoismaiden ministerineuvosto tekee Venäjän luoteisosissa laajaa yhteistyötä tähän tavoitteeseen pyrkien. Pohjoismaiden ministerineuvosto haluaa osaltaan kehittää tätä yhteistyötä.

2 Millaista yhteistyötä?

Käsillä olevissa suuntaviivoissa kuvataan **monenkeskistä kansallisvaltioiden välistä yhteistyötä**, jossa Pohjoismaat yhdessä tekevät yhteistyötä **Luoteis-Venäjän joidenkin osien** kanssa Pohjoismaiden ministerineuvoston tarjoamissa puitteissa. Pohjoismaiden ministerineuvoston toiminta on nähtävä täydentävänä sille kahdenväliselle yhteistyölle, jota eri Pohjoismaat tekevät Luoteis-Venäjän kanssa. Toiminta tapahtuu sopusoinnussa niiden periaatteiden kanssa, joista maat yhdessä päättävät.

Tähän mennessä saadut kokemukset osoittavat, että Venäjän kanssa tehtävän yhteispohjoismaisen yhteistyön **rakenteita** on tarpeen **selkiyttää**.

Vuosi 2005 on siirtymävuosi, jolloin **vuosien 2003–2005 puiteohjelmaan** perustuva erityinen **lähialueohjelma saatetaan päätökseen** ja korvataan uudella, vuonna 2006 alkavalla yhteistyöllä. Tavoitteena on, että tämän yhteistyön taloudelliset varat lisääntyisivät asteittain lähivuosina.

Yhteistyöministerit, ja heidän alaisuudessaan pohjoismaainen yhteistyökomitea, laativat yhteistyön suuntaviivat, ja heillä on siten yhteistyöstä *päävastuu*. Erityisalojen ministerineuvostoilla on näiden suuntaviivojen mukaisesti vastuu yhteistyön konkreettisesta sisällöstä. Yhteistyön puitteina on vastaisuudessa **Venäjä-ohjelma**, joka kattaa kaikkien ministerineuvostojen toimenpiteet. Ohjelmalla on oma budjettinsa ministerineuvostojen toiminnan tukemiseksi.

Luoteis-Venäjän kanssa tehtävää yhteistyötä **arvioidaan** jatkuvasti, ja arviointia tekevät **niin yhteistyöministerit kuin Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristökin**. Tämän varmistamiseksi yksittäiset erityisalojen ministerineuvostot laativat **vuotuiset tilanneraportit** yhteistyöstä. Raporteista käy ilmi, millaista konkreettista yhteistyötä on tehty, ja niissä arvioidaan myös, missä määrin yhteistyöministeriöiden suuntaviivoja on noudatettu ja onko voimassa olevat poliittiset priorisoinnit täytetty. Raportit sisältävät myös seuraavan vuoden

yhteistyön toimenpidekuvauksen ja -arvion. Pohjoismaiset yhteistyöministerit käyvät niiden pohjalta vuosittain yleisiä ja periaatteellisia keskusteluja, joissa pohditaan yhteistyötä ja sen kehittämistä. Poliittisen arvioinnin lisäksi yhteistyötä arvioivat ammattitaitoiset ulkopuoliset arvioijat.

Tavoitteena on löytää yhdessä Venäjän kanssa **tulevaisuuden yhteistyön malli**, jossa molemmat osapuolet rahoittavat oman osansa yhteistyöstä. Vastaisuudessa projektiyhteistyö perustuu siis **tasavertaiseen kumppanuuteen**, jossa molemmat osapuolet esittävät toimenpide-ehdotuksia ja toiminta suunnitellaan yhdessä ja jossa vallitsee molemminpuolinen yksimielisyys rahoitusmalleista. Kaikkien osapuolten tulee ankkuroida toimenpiteet poliittisesti, jotta sitoutuminen ja seuranta turvattaisiin. Pohjoismaisia yhteistyöaloitteita edistetään pohjoismaisten erityisalojen ministerineuvostojen ja/tai virkamieskomiteoiden kautta.

Pohjoismaisten ministerineuvostojen aloitteiden lisäksi pyritään ottamaan huomioon myös kansalaisjärjestöjen, paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden ehdottamat yhteistyöhankkeet. Pohjoismaiden ministerineuvoston Pietarin-toimistoa ja Kaliningradiin perustettavaa toimistoa kuullaan tämältyyppisten aloitteiden osalta.

Vuotuisessa budjetissa yhteistyöministerioiden hallinnoitavaksi on annettu **poliittisten aloitteiden varanto**, joka on tarkoitettu sopivien naapurimaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Näitä varoja on tarkoitus käyttää erityisiin poliittisesti ajankohtaisiin toimenpiteisiin.

Pohjoismaiden ministerineuvoston toimintaa tulee **tehdä näkyväksi** niin, että Venäjän viranomaisten kiinnostus yhteistyön kehittämiseen kasvaa. Se on tehtävä, jota myös Pohjoismaiden ministerineuvoston Luoteis-Venäjän-toimiston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristön tulee hoitaa.

3 Millainen sisältö yhteistyölle?

Kussakin yksittäisessä ministerineuvostossa tehtävän pohjoismais-venäläisen yhteistyön lähtökohtana tulee olla **yhteiset tavoitteet**, jotka on päivitettävä vuosittain.

Pohjoismaiden ministerineuvosto ottaa Luoteis-Venäjä-yhteistyössään huomioon **EU:n** Venäjä-yhteistyön **puitteet**, joihin lukeutuvat EU:n naapuruusohjelma, pohjoinen ulottuvuus, neljä yhteistä aluetta sekä EU:n ja Venäjän liittovaltion kahdenvälinen yhteistyösopimus.

Pohjoismaat pyrkivät Luoteis-Venäjä-yhteistyössään mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen koordinointiin **pohjoisen ulottuvuuden toisen toimintasuunnitelman (NDAP II)** kanssa.

Yhteisen pohjoismais-venäläisen yhteistyön **tulee antaa lisäarvoa** verrattuna sekä kahdenväliseen yhteistyöhön että EU-yhteistyöhön. Venäjän ja Pohjoismaiden tarpeiden ja etujen yhteiset nimittäjät tulee kartoittaa. On tärkeää, että yhteistyötä ei tehdä kysymyksissä, jotka on luontevaa kattaa Venäjän liittovaltion budjetista.

Ensisijaisen tärkeää on **jatkaa** sitä yhteistyötä, joka jo on onnistuneesti vakiintunut ja jonka kehittäminen on molempien osapuolten etujen mukaista. Tasa-arvon periaatteet ovat keskeisiä, ja ne integroidaan jatkoyhteistyöhön.

Pohjolamyönteinen toiminta on kaikkien Pohjoismaiden etujen mukaista. Etenkin monipuolinen kulttuuriyhteistyö on arvokasta tässä yhteydessä, koska kulttuurin avulla voidaan edistää muuta yhteistyötä. Osana pohjolamyönteistä yhteistyötä tulee myös edistää pohjoismaisten yritysten perustamista Luoteis-Venäjälle.

Pohjoismaiden ministerineuvostolla on erityistä mielenkiintoa kehittää yhteistyötä eräillä **avainalueilla**:

- demokratiakehitys ja oikeusvaltion vahvistaminen
- IT-yhteistyö, jota voidaan kehittää sekä teknisesti että sisällöllisesti; nykyistä parempien tietoteknisten ratkaisujen käyttöalue – ja tarve – on Itämeren alueella suuri
- raja-alueyhteistyö, joka on tärkeää sekä Pohjolan ja Luoteis-Venäjän kahdenvälisenä toimintana että kolmikantayhteistyönä, johon osallistuvat Baltia, Pohjola ja Venäjä; aiempien kokemusten pohjalta voidaan kehittää yhteistyötä esimerkiksi Valko-Venäjän kanssa
- tutkimus- ja innovaatioyhteistyö sekä koulutusyhteistyö, jotka ovat luonnollista jatkoa jo aloitetulle yhteistyölle ja joilla on keskeinen merkitys koko alueen kiinnostavuudelle
- sosiaaliset ja terveydelliset olot, myös huumeiden torjunta sekä lasten ja nuorten etujen valvonta, ennen kaikkea pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveysalan kumppanuusohjelman puitteissa
- ympäristö ja kestävä kehitys.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että raja-alueyhteistyötä voidaan hyödyntää myös yhteistyössä, joka liittyy esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioihin sekä ympäristöön ja kestäväan kehitykseen.

4 Mitkä maantieteelliset alueet mukaan yhteistyöhön?

Yhteistyöhön kuuluvat vuodesta 2006 alkaen ensisijaisesti ne Luoteis-Venäjän alueet, joilla on luonnollinen raja, joko maa- tai meriraja, Pohjolan tai Baltian maiden kanssa: **Murmanskin** alue, **Karjalan** tasavalta, **Leningradin** alue, **Pihkovan** alue, **Pietari** ja **Kaliningrad**.

Luoteis-Venäjän keskus ja koko Itämeren alueen tulevaisuuden **avainalue** Pietari on ilmeisen kiinnostava Pohjoismaille. Kaliningradin asema on erityinen, koska erillisalue yhdentyy asteittain Itämeren alueeseen. Yhteistyön tarve on suuri, samalla kun Kaliningradin kehitys on tärkeää etenkin Liettualle ja Puolalle. Nämä tekijät puoltavat ministerineuvoston toiminnan lisäämistä tässä osassa Luoteis-Venäjää, etenkin toimiston avaamista Kaliningradiin.

Yhteistyöministerit voivat tarkistaa yhteistyöalueiden maantieteellistä määritelmää milloin tahansa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston panostukset tulee entistä selkeämmin koordinoita **muiden alueellisten järjestöjen toiminnan kanssa**. Tällaisia ovat esimerkiksi Itämeren neuvosto, Barentsin neuvosto, Barentsin alueneuvosto ja Arktinen neuvosto. Arktisilla alueilla on jo vuosia tehty yhteistyötä, jossa Pohjoismaiden

ministerineuvosto yhdessä Arktisen neuvoston kanssa rahoittaa ympäristölle ja/tai alkuperäisväestölle merkityksellisiä hankkeita.

Pohjoismaiden ministerineuvosto priorisoi vastaisuudessa sellaisia arktisten alueiden ja Barentsin alueiden hankkeita, joita tehdään yhteistyössä mainittujen alueellisten neuvostojen kanssa. Eri järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä tulee pyrkiä yksimielisyyteen organisaatioiden strategioista, ja kunkin järjestön erityisvahvuuksia tulee vaalia. Tähän sisältyy mahdollisuus erityisen arvokkaaseen yhteistyöhön Arkangelin alueella.

Pohjoismaiden ministerineuvoston osallistuminen alueyhteistyöhön muiden alueellisten järjestöjen kanssa perustuu erillisiin, yleisiin toiminnan suuntaviivoihin, joissa esitettyjen toimenpiteiden rahoitukseen osallistumisesta ovat päättäneet yhteistyöministerit. Asianosaisten järjestöjen kanssa **pidetään neuvoa** säännöllisesti.

Nykyiset yhteistyösuhteet Venäjän kanssa ovat **alueellisella tasolla** hyvin **vakiintuneita**. Kullakin aluehallinnolla (oblast eli alue, tasavalta, Pietarin kaupunki) on eri sektoreiden valiokuntia, esimerkiksi terveys- ja ympäristövaliokunnat. Periaatteessa Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteyksien tulee kuitenkin kulkea kunkin tasavallan, alueen tai Pietarin kaupungin ulkoasianvaliokunnan kautta, kun suhteita luodaan ja/tai laajennetaan, koska näillä on yleiskäsitys alueen kansainvälisestä ja kahdenvälisestä yhteistyöstä Pohjoismaiden kanssa. Tämä ei kuitenkaan riitä, joten on toivottavaa, että pohjoismaiset virkamieskomiteat, työryhmät ja vastaavat luovat yhteyksiä omien alojensa kannalta keskeisiin valiokuntiin kullakin alueella. Tässä voivat olla tukena Pohjoismaiden ministerineuvoston Luoteis-Venäjän-toimistot.

Alueellisten viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi tarvitaan nykyistä selkeämpää suhdetta myös **Venäjän liittovaltion tason viranomaisiin**. Ensimmäisenä toimenpiteenä on sovittu, että Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö tiedottaa Venäjän liittovaltion Kööpenhaminan-suurlähetystölle toiminnastaan yleisellä tasolla, keskittyen erityisesti sellaisiin ministeri- tai virkamieskomiteoiden kokouksiin, joihin osallistuu venäläisiä. Alakohtainen raportointi Moskovan ministeriöille on venäläisten yhteistyökumppaneiden vastuulla. Asiantuntijakomitea korvataan säännöllisellä neuvonpidolla.

5 Yhteistyömuodot

Pohjoismais-venäläisen yhteistyön muodot voivat vaihdella, mutta ne perustuvat aina yhteistyöministeriöiden poliittisiin priorisointeihin. Yhteistyö toteutuu priorisoitujen alojen konkreettisina yhteistyöhankkeina, joista on osapuolille yhteistä etua. Ohjelma ei kata sijoitushankkeita eikä yleisiä toimintavaroja julkisille tai yksityisille laitoksille, järjestöille tai yrityksille.

Kauaskantoisuus on tärkeää kestävien tulosten saavuttamiseksi. Kauaskantoisuus perustuu ensisijaisesti venäläisen osapuolen sitoutumiseen, koska pohjoismaisen rahoituksen osuus päätetään vuodeksi kerrallaan.

Tavoitteena olevan konkreettisen yhteistyön toteuttamiseksi voidaan käyttää muun muassa seuraavia **välineitä**:

- Vaihto-ohjelmat ovat tehokkaita yksilöiden välisiä suhteita rakennettaessa. Ohjelmat ovat ajankohtaisia muutamilla keskeisillä alueilla.

- Yhteisten aloitteiden pohjalta voidaan edistää sellaisia hankkeita, joilla on erityistä kehittämisarvoa ja jotka voivat siten olla urauurtavia.
- Kokemusten- ja tiedonvaihto voi olla hyödyllistä molemmille osapuolille osana välttämätöntä vertailuanalyysiä (benchmarking).
- Niin kutsuttua "siemenrahaa" voidaan käyttää sellaisten toimenpiteiden käynnistämiseksi, joilla arvioidaan olevan erityistä kehävaikutusta.

6 Pohjoismaiden ministerineuvoston Luoteis-Venäjän-toimisto

Pietarin tiedotustoimistolla on ollut keskeinen asema monien niiden erityisalojen verkostojen luomisessa, joita on vuosien kuluessa syntynyt pohjoismaisten ja venäläisten toimijoiden välille. Pohjoismaiden ministerineuvoston Pietarin-toimistolla ja alueellisilla tiedotuspisteillä on **avainasema** sopivien venäläisten toimijoiden löytämisessä erilaisiin hankkeisiin. Kaliningradiin avattavalle toimistolle annetaan samat tehtävät.

Nykyisin toimisto on usein se osapuoli, joka toteuttaa pohjoismaista osuutta, koska se

- on pohjoismaisten ministerineuvostojen ja niiden alaisten komiteoiden ja työryhmien paikallinen **yhteyselin** ja muun muassa etsii sopivia venäläisiä kumppaneita helpottaen näin yhteistyötä
- laajentaa kansallisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen sekä muiden kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden **verkostoa** Venäjän alueilla
- on ministerineuvoston paikallinen **tarkkailija**, joka tunnistaa suuntauksia ja mahdollisuuksia yhteiselle pohjoismais-venäläiselle yhteistyölle – tätä tehtävää ei voida hoitaa yksinomaan etäältä
- ilmentää **pohjoismaisuutta** ja lisää yhteistyön saamaa huomiota, myös kulttuurin alalla
- omaa merkittävää **osaamista**, josta on hyötyä eri alojen ministereille heidän kehittäessään yhteistyötä Venäjän alueiden kanssa
- vastaa muun muassa vaihto-ohjelmien **käytännön asiainkäsittelystä ja laadunvarmistuksesta** jne. tehokkaammin kuin muuten olisi mahdollista.

Näitä tehtäviä hoidetaan myös vastaisuudessa.

Toimistoilla on, kuten tähänkin saakka, käytössään **pienehkö budjetti** Pohjoismaiden ministerineuvoston suuntaviivojen mukaista, paikallisten aloitteiden pohjalta tehtävää yhteistyötä varten.

Verkostoitumisen merkitys lisääntyy, myös **Pohjoismaiden ministerineuvoston toimistojen välillä**. Baltian maiden toimistoilla on merkittävää **osaamista**, josta on hyötyä Luoteis-Venäjän toimistoille ja Venäjän alueiden kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi.

Toimisto on osa Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöä ja toimiston johtaja **raportoi** suoraan pääsihteerille. Toimiston ja Kööpenhaminan sihteeristön välisiä

yhteyksiä lujitetaan. Nimi lyhennetään muotoon *Pohjoismaiden ministerineuvoston Pietarin-toimisto*.

Kaliningradiin avataan **uusi toimisto**. Luoteis-Venäjän toimistojen kokonaiskapasiteettia vahvistetaan, jotta uudet tehtävät voitaisiin hoitaa. Eri toimistoille voidaan antaa erilaisia tehtäviä paikallisten tarpeiden mukaan.

7 Laitosten toiminta

Monilla Pohjoismaiden ministerineuvoston laitoksilla on toimintaa Luoteis-Venäjällä. Laitosten ja ministerineuvoston muuta toimintaa koordinoidaan **neuvonpidolla ja vuosiraportoinnilla**.