

**Arktiset puheenjohtajat Suomi ja Kanada -
Arktisen neuvoston tarkastelu rationaalisen
valinnan institutionalismin näkökulmasta**

Heikki Kontro

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yleinen valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Tammikuu 2018

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	4
1.1 TUTKIMUSKYSYMYS.....	7
2. TEORIA	8
2.1 INSTITUUTIO KÄSITTEENÄ.....	8
2.2 UUSI INSTITUTIONALISMI.....	9
2.3 HISTORIAALLINEN INSTITUTIONALISMI.....	13
2.4 SOSIOLOGINEN INSTITUTIONALISMI.....	14
2.5 RATIONAALISEN VALINNAN INSTITUTIONALISMI.....	16
2.6 RATIONAALISEN VALINNAN INSTITUTIONALISMIN ERITYISPIIRTEET.....	18
2.7 PUHEENJOHTAJAN VALTA KANSAINVÄLISESSÄ FOORUMISSA.....	20
2.8 RATIONAALISEN VALINNAN INSTITUTIONALISMI JA ARKTINEN NEUVOSTO.....	21
3. ARKTINEN NEUVOSTO JA ARKTINEN ALUE	24
3.1 ARKTISEN NEUVOSTON SYNTY.....	24
3.2 ARKTISEN NEUVOSTON JÄSENET.....	26
3.3 ARKTISEN NEUVOSTON SIHTEERISTÖ.....	27
3.4 ARKTISEN NEUVOSTON TYÖRYHMÄT.....	28
3.5 ARKTISEN NEUVOSTON PUHEENJOHTAJA.....	29
3.6 MUUTOKSET ARKTISEN ALUEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ.....	31
4. MENETELMÄ JA AINEISTO	34
4.1 AINEISTO.....	37
4.2 TEEMAHAASTATTELU AINEISTONKERUUMENETELMÄNÄ.....	37
4.3 HAASTATTELU.....	40
5. ANALYYSI	43
5.1 KANSALLISET INTRESSIT.....	44
5.1.1 TALOUSNÄKÖKULMA.....	47
5.1.2 HUIPPUKOKOUS.....	49
5.1.3 YHTEENVETO.....	52
5.2 KONSENSUS JA JATKUVUUS.....	53
5.2.1 YHTEENVETO.....	57
5.3 INSTITUUTIO JA MANDAATTI.....	58
5.3.1 LIENNYTTÄVÄ VAIKUTUS.....	60
5.3.2 TURVALLISUUS.....	62
5.3.3 YHTEENVETO.....	63
6. PÄÄTELMÄT	64

7. KIRJALLISUUS67



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Heikki Antti Taneli Kontro			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Arktiset puheenjohtajat Suomi ja Kanada - Arktisen neuvoston tarkastelu rationaalisen valinnan institutionalismin näkökulmasta			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi: Hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Tammikuu 2019	
		Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 65	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Vuonna 1996 perustettu Arktinen neuvosto on yksi keskeisimmistä kansainvälisistä yhteistyöfoorumeista arktista aluetta koskevilla asioissa. Arktisessa neuvostossa käsitellään ennen kaikkea arktisen alueen ympäristönsuojeluun sekä kestävään kehitykseen liittyviä kysymyksiä. Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudet noudattavat ennalta määrättyä kiertoa, jossa kukin arktinen jäsenvaltio toimii vuorollaan Arktisen neuvoston puheenjohtajana kahden vuoden ajan.</p> <p>Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Arktisen neuvoston institutionaalisia toimintatapoja kahden eri jäsenvaltion puheenjohtajuuskausien kautta. Tarkasteltavat puheenjohtajuuskaudet ovat Kanadan vuosille 2013–2015 ajoittunut Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausi sekä Suomen vuosille 2017–2019 ajoittuva puheenjohtajuuskausi. Tutkimuksessa tarkastellaan, millaisia asiakokonaisuuksia kyseisten kahden maan arktisten puheenjohtajuuskausien suunnitelmien ja toteutusten taustalla on, mitä nämä asiat kertovat Arktisen neuvoston virallisista ja epävirallisista institutionaalisista toimintaperiaatteista sekä miten puheenjohtajan on mahdollista käyttää valtaa Arktisessa neuvostossa. Tutkimuskysymys alakysymyksineen on seuraava:</p> <ul style="list-style-type: none">- Miten puheenjohtajamaa pyrkii käyttämään valtaa Arktisessa neuvostossa?- Miten puheenjohtajamaa pyrkii edistämään kansallisia intressejään Arktisessa neuvostossa?- Miten puheenjohtaja huomioi muut toimijat toteuttaessaan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden toimia? <p>Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii rationaalisen valinnan institutionalismi. Tutkimuksen menetelmä on teorialähtöinen sisällönanalyysi, joka pohjautuu käsiteltävien Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien prioriteettiohjelmiin sekä puolistrukturoituihin teemahaastatteluihin.</p> <p>Tutkimuksen mukaan Arktisen neuvoston puheenjohtaja pyrkii edistämään omia kansallisia intressejään puheenjohtajuuskautensa aikana. Kansallisia intressejä ei kuitenkaan tule edistää ilmiselvästi, vaan aloitteet tulisi muovata siten, että ne voidaan tulkita koko arktista aluetta palveleviksi. Tutkimuksesta selviää myös, että jatkuvuuden varmistaminen toisiaan seuraavien puheenjohtajuuskausien välillä on ensiarvoisen tärkeää Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuden, tehokkuuden ja toimintakyvyn varmistamisen kannalta. Tutkimuksesta selviää myös, että viime vuosina lisääntyneet jännitteet Venäjän ja lännen välillä eivät ole liiemmin vaikuttaneet Arktisen neuvoston jokapäiväiseen toimintaan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Arktinen neuvosto, kansainvälinen järjestö, kansainvälinen yhteistyö, rationaalisen valinnan institutionalismi, puheenjohtaja, puheenjohtajuuskausi			

1. Johdanto

Arktisella alueella on viimeisten vuosien aikana tapahtunut varsin merkittäviä muutoksia. Arktinen alue, joka helposti mielletään kylmäksi, pimeäksi ja kaukaiseksi paikaksi, jolla ei juurikaan ole konkreettisia linkkejä politiikkaan tai talouteen, on hiljalleen noussut keskeiseksi poliittiseksi näyttämöksi, jopa globaalissa mittakaavassa. Todellisuudessa arktisella alueella on ollut taloudellista toimintaa jo pitkään (Numminen 2011, 15), mutta viime vuosina ilmaston lämpenemistä seurannut merijään sulaminen ja siitä johtuvien uusien meriväylien entistä parempi käytettävyys, ovat hiljalleen luoneet Arktiselle alueelle ennennäkemättömiä toimintamahdollisuuksia. Tämän muutoksen ovat huomanneet niin arktiset kuin myös arktisen alueen ulkopuoliset maat. Muun muassa alueen mittavat öljy-, kaasu- ja mineraalivarannot, vahvat kalakannat sekä turismin kasvuun liittyvät mahdollisuudet herättävät yhä suurempaa mielenkiintoa ympäri maailman. Lisäksi idän ja lännen kiristyneiden välien myötä palannut entistä vahvempi globaali polarisaatio heijastuu myös arktiselle alueelle, mikä puolestaan vaikuttaa kaikkiin arktisen alueen toimijoihin.

Arktisen alueen muutoksista puhuttaessa ei voida sivuuttaa kahdeksasta arktisesta maasta ja kuudesta alkuperäiskansajärjestöstä koostuvaa Arktista neuvostoa. Vuonna 1996 perustettu Arktinen neuvosto on yksi keskeisimmistä kansainvälisistä yhteistyöfoorumeista arktista aluetta koskevissa asioissa. Arktisessa neuvostossa käsitellään ennen kaikkea arktisen alueen ympäristönsuojeluun sekä kestävään kehitykseen liittyviä kysymyksiä, mutta myös muita arktisia asioita. Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudet puolestaan noudattavat ennalta määrättyä kiertoa, jossa kukin arktinen jäsenvaltio toimii vuorollaan Arktisen neuvoston puheenjohtajana kahden vuoden ajan. Suomen nykyinen vuosille 2017–2019 ajoittuva puheenjohtajuus on järjestyksessään Arktisen neuvoston yhdestoista. (Koivurova et al. 2017, 50–51)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Arktisen neuvoston institutionaalisia toimintatapoja kahden eri jäsenvaltion puheenjohtajuuskausien kautta. Tarkasteltaviksi puheenjohtajuuskausiksi olen valinnut Kanadan vuosille 2013–2015 ajoittuneen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden sekä Suomen nykyisen, vuosille 2017–2019 ajoittuvan puheenjohtajuuskauden. Edellä mainitut kaksi puheenjohtajuuskautta olen valinnut siitä syystä, että Kanada ja Suomi ovat olleet erityisen keskeisissä rooleissa Arktisen neuvoston perustamisprosessin alkuvaiheessa (Koivurova et al. 2017,

x, 19). Näin ollen on mielestäni mielenkiintoista selvittää, millaisia asiakokonaisuuksia kyseisten kahden maan arktisten puheenjohtajuuskausien suunnitelmien ja toteutusten taustalla on, mitä nämä asiat kertovat Arktisen neuvoston virallisista ja epävirallisista institutionaalisista toimintaperiaatteista sekä miten puheenjohtajan on mahdollista käyttää valtaa Arktisessa neuvostossa.

Arktista neuvostoa, niin kuin muitakin kansainvälisiä foorumeita, on eri tieteenaloilla tarkasteltu monista eri tutkimuksellisista lähtökohdista. Arktista neuvostoa ei kuitenkaan ole tekemäni taustatyön perusteella aiemmin tutkittu tätä tutkimusta vastaavalla tavalla. Myös puheenjohtajan roolia ja puheenjohtajuuden mahdollistamia lisääntyneitä vaikutusmahdollisuuksia on tutkittu esimerkiksi Euroopan unionin, Maailman kauppajärjestö WTO:n sekä Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa (ks. Tallberg 2004, 2010b). Kansainvälisten järjestöjen puheenjohtajuuksien tarkastelu on kuitenkin ollut verrattain niukkaa politiikan tutkimuksen alalla (Tallberg 2004, 260), eikä esimerkiksi Arktisen neuvoston puheenjohtajuutta ole tarkasteltu tämän tutkimuksen tapaan. Tutkimuksen oletetaan näin ollen tuottavan uutta tietoa Arktisen neuvoston puheenjohtajuuteen liittyvistä erityispiirteistä sekä foorumin yleisistä toimintaperiaatteista, mikä tekee tutkimuksen lähtökohdasta mielekkään.

Tämän tutkimuksen johdantolukua seuraa teoreettisen viitekehyksen, eli rationaalisen valinnan institutionalismin esittely. Tämän jälkeen käsittelen Arktisen neuvoston organisatorisia erityispiirteitä sekä tarkemmin arktisella alueella viime vuosikymmenten aikana tapahtuneita muutoksia. Arktisen taustoituksen jälkeen esittelen tutkimusmenetelmän, joka tässä tutkimuksessa on teorialähtöinen sisällönanalyysi sekä tutkimuksen aineiston, joka koostuu käsiteltävien Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien prioriteettiohjelmista sekä keräämistäni puolistrukturoiduista teemahaastatteluista. Aineistolukua seuraa tutkimuksen varsinainen analyysiluku sekä tutkimuksen päätelmät.

1.1 Tutkimuskysymys

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, mihin Kanadan vuosille 2013–2015 ajoittuneen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden, sekä Suomen vuosille 2017–2019 ajoittuvan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden prioriteetit perustuvat. Lisäksi tarkastelen tutkimuksessani, mitä edellä mainitut puheenjohtajuuskaudet kertovat Arktisesta neuvostosta instituutiona.

Tutkimuskysymys alakysymyksineen on seuraava:

- Miten puheenjohtajamaa pyrkii käyttämään valtaa Arktisessa neuvostossa?
 - o Miten puheenjohtajamaa pyrkii edistämään kansallisia intressejään Arktisessa neuvostossa?
 - o Miten puheenjohtaja huomioi muut toimijat toteuttaessaan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden toimia?

2. Teoria

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi olen valinnut yhden uuden institutionalismin kolmesta alasuuntauksista, nimittäin rationaalisen valinnan institutionalismin. Uusi institutionalismi voidaan tutkijasta, tieteenalasta ja tulkinnasta riippuen jakaa myös useampaan tai harvempaan kuin kolmeen eri suuntaukseen, mutta tässä tutkimuksessa soveltamani kolmijako on varsin yleinen valtio-opillisessa tutkimuksessa. Luvun aluksi esittelen yleisesti uuden institutionalismin teoreettista viitekehystä, minkä jälkeen esittelen lyhyesti historiallisen institutionalismin sekä sosiologisen institutionalismin keskeisiä piirteitä. Tämän jälkeen kuvailen yksityiskohtaisemmin rationaalisen valinnan institutionalismia sekä yleisemmin kansainvälisen järjestön puheenjohtajan roolin rationaalisen valinnan institutionalismin kautta tarkasteltuna. Viimeisessä alaluvussa esittelen valitsemani teoreettisen viitekehyksen soveltamista tämän tutkimuksen tutkimuskysymykseen.

2.1 Instituutio käsitteenä

Institutionalismista puhuttaessa on keskeistä ymmärtää, mitä itse sanalla 'instituutio' tarkoitetaan. Instituutio on nimittäin sanana huomattavan monitulkintainen ja jopa monimutkainen, minkä vuoksi sanalle on useita eri määritelmiä. Esittelen tässä kappaleessa erilaisia määritelmiä sanalle instituutio.

North (1993) pyrkii kuvailemaan instituutiota sen mukana tuoman yhteiskunnallisen lisäarvon kautta. Hänen mukaansa instituutioiden tärkeimpiä tehtäviä on yhteisössä vallitsevan epävarmuuden vähentäminen luomalla erityislaatuisen rakenteen, jonka avulla ihmisillä on mahdollisuus tehdä yhteistyötä. Selznickin (1957) määritelmän mukaan instituutio taas on luonnollinen sosiaalisten tarpeiden ja paineiden luoma yhtälö, joka kokonaisuutena muodostaa vastaanottavan ja joustavan organismin. Lowndesin & Robertsien (2013) mukaan instituutiota määriteltäessä voidaan todeta, että instituutio on organisaatio tai sopimus, jossa on vakiintuneet säännöt, tavat ja prosessit. Heidän mukaansa instituutioilla voidaan myös viitata yleisemmin yhteiskunnissa esiintyviin sosiaalisiin rakenteisiin, kuten esimerkiksi avioliittoon.

Petersin (1999, 18) mukaan instituutioissa on tunnistettavissa neljä erityispiirrettä. Näistä ensimmäinen ja keskeisin liittyy instituutioiden rakenteisiin ja siihen, miten instituutiota ympäröivä yhteiskunta näkyy rakenteissa. Tämän instituutiota ympäröivän yhteiskunnan muokkaaman rakenteen voidaan todeta olevan muodollinen tai epämuodollinen, mutta se määrittelee joka tapauksessa instituution toimijoiden keskinäiset roolit, sekä vaikuttaa keskeisesti myös instituution sisäisiin vuorovaikutusmekanismeihin. Petersin tunnistama instituutioiden toinen piirre liittyy niiden pysyvyyteen. Alati muuttuvassa ympäristössä instituutiot edustavat eräänlaista jatkuvuutta, joiden yleisesti hyväksytyt rakenteet mahdollistavat ihmisten välisen vuorovaikutuksen ja tehokkaan yhteistyön. Kolmas piirre taas liittyy itse instituution ja sen työntekijöiden väliseen suhteeseen. Instituutiot paitsi ohjaavat ihmisten käyttäytymistä, myös rajoittavat ihmisten tekemiä valintoja. Myös neljäs ja viimeinen erityispiirre liittyy instituutioiden vaikutuksista sen työntekijöihin. Neljännen erityispiirteen mukaan instituution työntekijöiden arvomaailmat ovat hyvin pitkälti samankaltaisia ja työntekijät tulkitsevat yhteiskunnallisia merkityksiä samoista lähtökohdista.

Kuten jo aiemmin todettu, on instituutio käsitteenä varsin monitulkintainen, sillä siihen sisältyy usein kirjallisia sopimuksia, mutta myös epävirallisia tapoja toimia, joita ei välttämättä ole sen kummemmin kirjallisesti tarkennettu. Lisäksi instituutioista puhuttaessa todetaan usein jopa hieman kryptisellä tavalla, että ne ovat enemmän kuin osiensa summa.

2.2 Uusi institutionalismi

Uusi institutionalismi antaa jo itsessään käsitteenä vihiä siitä, että se on kehittynyt, tai kehitetty jonkin ”vanhan” institutionalistisen ajattelun rinnalle. Tämä pitää paikkansa, sillä institutionalismin teoriaa on kehitetty jo niinkin aikaisin kuin 1800-luvun lopussa. Tällöin teoriolla pyrittiin ensisijaisesti nojaamaan vahvasti legalismiin, eli laillisuuden käsitteeseen, mutta myös strukturalismiin, toisin sanoen hallinnollisten ja sosiaalisten rakenteiden merkityksiin organisaatioiden käyttäytymistä määriteltäessä. Institutionalismiin puolestapuhujat painottivat erityisesti holistista ajattelua organisaatioita tarkasteltaessa ja he korostivat pikemminkin yleistysten merkitystä organisaatioita vertailevan tutkimuksen sijaan. Näiden lisäksi myös historiallinen tarkastelu oli institutionalismin keskiössä. Institutionalismin mukaan tutkijan oli teoriaa hyödyntäessään keskeistä ymmärtää organisaation ajan saatossa tapahtunutta historiallista kehitystä, joka myös vaikutti organisaatiossa

työskentelevien yksilöiden toimintatapoihin ja valintoihin. Uuden institutionalismin teorian yleistyttyä on vanhemman institutionalismin koulukuntaa usein kritisoitu, sillä vanhan institutionalismin ajattelua pidetään puutteellisena. Uuden institutionalismin kehittäjät ja sen koulukunnan tutkijat ovat kuitenkin kiitollisuudenvelassa vanhalle institutionalismille, sillä monet vanhan institutionalismin ajatukset näkyvät vahvasti tänä päivänä myös uudessa institutionalismissa ja sen alasuuntauksissa. (Scott, 1995; Peters, 1999).

Uusi institutionalismi esiintyy yhä useammin teoriana valtio-opillisessa tutkimuksessa. Uusi institutionalismi voidaan nähdä eräänlaisena vastareaktiona behavioristisille ajattelulle, joka oli hyvin pitkälle vallitseva valtio-opin teoreettinen ajattelumalli 1960- ja 1970-luvuilla. Uuden institutionalismin avulla haluttiin selittää, mikä instituutioiden rooli on yhteiskunnallisissa ja poliittisissa lopputulemissa, sekä miten instituutiot toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. (Hall & Taylor 1996, 5)

Ensimmäiset uuden institutionalismin kehittymiseen liittyneet ajatukset syntyivät 1970-luvun lopulla amerikkalaisen John Meyerin sekä hänen kollegoidensa Brian Rowanin, Richard Scottin ja Lynne Zuckerin toimesta. Uuden institutionalismin kehittäjien mukaan organisaatioiden viralliset rakenteet kuvaavat lähinnä teknisiä vaatimuksia ja resurssi riippuvaisuuksia. Tämän lisäksi organisaatioiden rakenteisiin vaikuttavat kuitenkin esimerkiksi institutionaaliset voimat, myytit, ympäröivän yhteiskunnan mielipiteet, organisaatioiden työntekijöiden mielipiteet sekä lakien asettamat raamit. Uuden institutionalismin lähtökohta on, että organisaatiot ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa sosiaalisen ja poliittisen ympäristönsä kanssa. Myös instituutioissa tapahtuvien toimintojen ja rakennemuodostusten oletetaan teorian mukaan lähtökohtaisesti olevan sääntöjen, yhteiskunnallisten uskomusten ja organisaation toimintaympäristössä vallitsevien käytäntöjen seurauksia. (Powell, 2007; Powell & DiMaggio, 1991).

Uuden institutionalismin teoreettisen viitekehyksen hyödyntäminen yhteiskunnallisessa tutkimuksessa lisääntyi erittäin nopeasti 1980-luvun alussa. Vielä tällöin uudesta institutionalismista puhuttiin usein yksikkömuodossa, mutta teorian monipuolinen sovellettu käyttö eri tieteenaloilla johti varsin pian siihen, ettei voitu enää puhua yhdestä spesifistä uudesta institutionalismista.

1990-luvulla Peter Hall ja Rosemary Taylor sanoivatkin, että uuden institutionalismin laajempaan viitekehykseen voidaan laskea kolme suuntausta, jotka ovat osittain erillisiä toisistaan;

historiallinen, normatiivinen ja rationaalisen valinnan institutionalismi. Hieman myöhemmin englantilainen Colin Hay lisäsi näihin kolmeen vielä diskursiivisen institutionalismin ja vuonna 1998 tunnistettiin jo yhteensä peräti seitsemän uutta institutionalismia. Uusi institutionalismi on vuosien saatossa toisin sanoen kehittynyt vauhdilla varsin monipuoliseksi ja laajaksi teoreettiseksi viitekehyyksi, jonka käyttö on jatkunut aktiivisena ja elinvoimaisena vielä 2000-luvullakin. (Hay, 2006; Weiner, 2007)

Hall & Taylor (1996, 5) sekä Steinmo (2008, 125–126) jakavat uuden institutionalismin kolmeen eri suuntaukseen tai lähestymistapaan, nimittäin rationaalisen valinnan institutionalismiin, sosiologiseen institutionalismiin ja historialliseen institutionalismiin. Mielenkiintoisen tästä kolmijaottelusta tekee se, että vaikka kaikki edellä mainitut suuntaukset lasketaan tätä nykyä uuden institutionalismin laajempaan teoreettiseen kokonaisuuteen, ovat ne alun perin kumpunneet eri tieteenalojen tutkimuksista. Rationaalisen valinnan institutionalismi kehittyi rationaalisen valinnan teoriasta, joka alun perin lasketaan taloustieteen teoriaksi. Sosiologinen institutionalismi taas on nimensä mukaisesti syntynyt sosiologisesta tutkimuksesta, kun taas historiallinen institutionalismi on kehittynyt valtio-opin tutkimuksesta. Vaikkakin nämä kolme suuntausta ovat alkujaan syntyneet yhteiskunnan eri tutkimusaloilla, jakavat ne keskeisesti käsityksen siitä, että instituutiot koostuvat itsessään eräänlaisista säännöistä ja normeista, jotka ohjaavat ihmisten tai oikeushenkilöiden käyttäytymistä. Näissä eri tutkimusaloilla syntyneissä uuden institutionalismin suuntauksissa on ymmärrettävästi myös tiettyjä eroja, joista merkittävimmät liittyvät siihen, miten niiden kautta tulkitaan käsitystä ihmisestä.

	Sosiologinen institutionalismi	Historiallinen institutionalismi	Rationaalisen valinnan institutionalismi
Tieteellinen maailmankatsomus	Holismi, konstruktivismi, ryhmäidentiteetti; yhteiset kokemukset	Modifioitu egoismi, organisaation rajoittama tai yhteisen sopimuksen muodostama	Metodologinen individualismi, optimointi ja strategisesti laskelmoiva käytös
Tyypillisen tutkimuksen rakenne	Kulttuuristen ja kognitiivisten linkkien tapaustutkimus	Historiallinen sosiologia, tapaustutkimus	Hypoteesien arkipäiväinen illustrointi
Aikajänne	Pitkä	Pitkä	Lyhyt
Instituution määritelmä	Normit, säännöt, kulttuuri	Viralliset ja epäviralliset säännöt	Säännöt, käytännöt
Instituutioiden rooli ihmisten käytöksessä	Keskeinen itsenäinen muuttuja; kulttuuriset rajoitteet	Muuttuva muuttuja. Tilanteen mukaan rajoittava tai mahdollistava.	Muuttuva muuttuja. Tilanteen mukaan rajoittava tai mahdollistava
Preferenssien muodostuminen	Toimijoiden muodostuminen instituution kautta; endogeeninen prosessi	Endogeeninen, instituutioiden syntyminen vaikuttaa preferensseihin	Eksogeeninen, instituutiot ja preferenssit toisistaan irrallisia
Instituutioiden syntyminen	Evolutiivinen; uusien tapahtumien tai tulkintojen aiheuttamat äkilliset muutokset	Delegointi; ylläpitää itse itseään, mahdollisesti laajentuva	Jakautumisen konflikti; transaktiokustannusten pieneneminen ja yhteisten ongelmien merkitys
Instituutioiden kehitys	Kognitiivinen, yhteisten tapahtumien mytologian vaikutus	Ennakoimatonta, polkuriippuvuus, tahattomat seuraukset	Neuvotteluprosessi, evolutiivinen valinta

Aspinwall & Schneider (2000, 7)

2.3 Historiallinen institutionalismi

Historiallinen institutionalismi kehitettiin 1960- ja 1970-luvuilla eräänlaisena vastareaktiona tuolloin yleisesti käytetyille yhteiskuntatieteellisille ryhmäteorioille ja rakenteellis-funktionistisille suuntauksille. Teorian ei voida sanoa olleen kaikilta osin täysin uniikki, sillä se lainasi tiettyjä ajatuksia jo olemassa olleilta teorioilta. Valtasuhteet ja resurssit ovat historiallisen institutionalismin keskiössä. Teoriaa sovellettaessa keskitytään erityisesti siihen, kuinka rajalliset resurssit jakautuvat yhteiskunnassa toimiville sidosryhmille ja millaisia asymmetrioita epätasaiset resurssi- ja valtasuhteet luovat. Nykyiset yhteiskunnan ja maailmantalouden institutionaaliset järjestelmät luovat historiallisen institutionalismin näkökulmasta jo valmiiksi otolliset puitteet epätasa-arvon kasvattamiseksi yhteiskunnissa. (Hall & Taylor 1996, 5–6)

Sven Steinmon (2008) mukaan historiallinen institutionalismi ei ole itsessään sananmukaisesti teoria, mutta ei myöskään varsinainen metodi. Historiallisen institutionalismin voi yksinkertaistetusti ymmärtää yleiseksi lähestymistavaksi, jonka avulla tutkitaan poliittista toimintaa ja poliittisia päätöksiä. Historiallinen institutionalismi poikkeaa muista yhteiskuntatieteellisistä lähestymistavoista erityisesti siten, että se keskittyy reaali maailman empiirisiin kysymyksiin ja on nimensä mukaisesti lähtökohtaisesti historiallisesti suuntautunut. Lisäksi sen avulla tarkastellaan niitä tapoja, joita instituutiot käyttävät poliittisen käyttäytymisen ja lopputulosten muokkaamiseen. Historiallinen institutionalismi keskittyy yleensä historiallisesti, yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti merkittäviin kysymyksiin, makrotason instituutioihin ja laajoihin konteksteihin. Historiallisen institutionalismin periaatteita hyödyntävän tutkimuksen aikaperspektiivi on myös usein verrattain pitkä. Nämä kolme keskeistä ominaisuutta – merkittävät tutkimusaiheet, ajalliset argumentit ja huomion kiinnittäminen poliittisiin kokonaisuuksiin – tekevät historiallisesta institutionalismista uudenlaisen yhteiskuntatieteellisen lähestymistavan, jonka myötä ymmärryksemme politiikasta on mahdollista kasvaa. (Steinmo 2008, 118)

Hieman Steinmon ajattelusta poiketen, Hallin ja Taylorin (1996) mukaan historiallista institutionalismia voidaan kuvailla neljän eri ulottuvuuden avulla. Ensinnäkin, historiallisessa institutionalismissa tarkastellaan ihmisiä ja instituutioita varsin laajojen käsitteiden kautta. Tämä voi tehdä teorian varsinaisen ydinidean hahmottamisesta vaikeaa, sillä laajat käsitteet antavat paljon tilaa teorian soveltamiselle varsin erilaisiin tutkimuskohteisiin. Toinen ulottuvuus, jonka Hall ja

Taylor nostavat esiin historiallisen institutionalismin ulottuvuutena, liittyy jo aiemmin mainittuun vallan epätasaiseen, tai asymmetriseen jakautumiseen instituutioita luotaessa ja kehitettäessä. Kolmanneksi, historialliseen institutionalismiin liittyy niin sanottu polkuriippuvuus (eng. path dependency), jossa instituutioiden syntyä ja niissä tapahtuvia muutoksia tarkastellaan osana kausaalista aikajanaa. Teorian viimeinen ulottuvuus liittyy Hallin ja Taylorin mukaan siihen, kuinka muut asiat, kuten vaikkapa yksittäiset ideat tai uskomukset, saattavat vaikuttaa instituutioissa tapahtuvaan poliittiseen päätöksentekoon. (Hall & Taylor 1996, 5–7)

2.4 Sosiologinen institutionalismi

Sosiologinen institutionalismi kehittyi nimensä mukaisesti sosiologian tieteenalalla 1970-luvun loppupuolella. Tällöin eräät sosiologian tutkijat alkoivat kyseenalaistaa alalla vallinnutta perinteistä ajattelua, jonka mukaan organisaatioiden käyttäytymistä tarkasteltiin yksinomaan rationalistisista lähtökohdista. Rationalismilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä muodollisia rakenteita sekä tehokkuuteen ja byrokraatiaan pohjautuvia elementtejä, jotka ohjaavat organisaatioiden toimintaa. Tämä teoriamalli perustuu pääosin Weberin ajatteluun, jonka mukaan yhteiskunnassa toimivat organisaatiot ovat hallintorakenteiltaan ja prosesseiltaan hyvin pitkälti toistensa kopioita, sillä näitä yleisesti hyväksytyjä ja omaksuttuja toimintamalleja pidettiin kaikkein tehokkaimpina ja rationaalisimpina, kun tarkastellaan organisaatioiden toimenkuviin kuuluvia tehtäviä. Sosiologisen institutionalismin puolestapuhujat nostivat rationalismin rinnalle kuitenkin käsitteen 'kulttuuri', jonka kautta he pyrkivät tarkastelemaan ja selittämään organisaatioiden toimintamalleja ja niissä tapahtuvaa päätöksentekoa. Tämän tuolloin uuden teorian mukaan institutionaalisia rakenteita ja organisaatioiden sisäisiä prosesseja ei voida yksiselitteisesti selittää rationalismin kautta, vaan niitä ohjaavat vahvasti myös organisaatioita ympäröivät vallitsevat tavat, myytit ja seremoniat, jotka ovat yhteiskunnallisesti hyväksytyjä. Näiden lähtökohtien mukaan jopa organisaatioiden kaikkein konkreettisimmalta byrokralialta vaikuttavia toimintatapoja tulisi selittää nimenomaan yhteiskunnassa vallitsevan kulttuurin kautta. (Hall & Taylor 1996, 13–14)

Sosiologisen institutionalismin lähtökohtana toimii se, että organisaatiot eivät ole passiivisia ja eristettyjä hallintokoneita, joihin yhteiskunnallinen kulttuuri ei vaikuta. Teorian mukaan organisaatioiden voidaan pikemminkin todeta olevan omaa elämäänsä eläviä orgaanisia ja

muutoskykyisiä yksiköitä. Näiltä osin sosiologinen institutionalismi poikkeaa siis varsin merkittävästi esimerkiksi perinteisestä valtio-opillisesta organisaatiotutkimuksesta, jossa instituutioita tarkasteltaessa keskiössä ovat muodolliset säännöt, hallinnolliset prosessit ja normit. Myös historialliseen institutionalismiin verrattuna sosiologinen institutionalismi tarkastelee organisaatioiden toimintaa huomattavasti laajemmalla makroperspektiivillä. Vaikka sosiologisessa institutionalismissa korostetaan kulttuurin merkitystä organisaatioita tutkittaessa, otetaan teoriassa myös huomioon rationalismiin perustuvat toimintatavat. Toisin sanoen, rationalismin ja kulttuurin välinen kahtiajako teoriassa hämärtyy ja organisaatioita tarkastellaan kokonaisuutena, jossa molemmat näkökulmat tulevat huomioiduiksi. Rationalismin ja kulttuurin sulautuminen yhdeksi kokonaisuudeksi sosiologisessa institutionalismissa on osittain johtanut kognitiiviseen muutokseen sosiologian tieteenalalla. Kun aiemmin sana kulttuuri yhdistettiin nimenomaan yhteiskunnallisiin arvoihin ja asenteisiin, voidaan nykyään sosiologisen institutionalismin yleistymisen myötä myös verkostomaisia rutiineja, symboleja sekä organisatorisia käsikirjoituksia tulkita kulttuuri-käsitteen kautta. (Hall & Taylor 1996, 14–16)

Isomorfismi, eli samanmuotoisuus, on keskeinen käsite sosiologisessa institutionalismissa. Isomorfismilla viitataan siihen, että yhteiskunnassa toimivien organisaatioiden rakenteet, toimintatavat ja symbolit ovat keskenään usein hyvin samankaltaisia. Sekä julkisia että yksityisiä organisaatioita tarkasteltaessa voidaan sanoa, että kulttuuri ja yhteiskunta vaikuttavat keskeisesti niiden arvoihin ja asenteisiin. Isomorfismin perustana onkin, että niin virallinen kuin epävirallinen paine, joita muut organisaatiot tai ympäröivän yhteiskunnan kulttuuri organisaation toiminnalle asettavat, johtaa samankaltaisuuteen organisaatorakenteissa. Myös yhteiskunnissa vallitseva epävarmuus on keskeisessä asemassa, kun tarkastellaan organisaatioiden keskinäistä samankaltaisuutta. Yhteiskunnallisissa ongelma- ja muutostilanteissa organisaatioiden on helppo tukea omaa päätöksentekoaan tarkastelemalla muita samankaltaisia organisaatioita, jotka ovat jo kohdanneet ja kenties keksineet ratkaisun samoihin haasteisiin. Institutionaalista isomorfismia edistää lisäksi organisaatioiden kehittämisestä vastaavien henkilöiden samankaltaiset koulutustaustat, joiden oppeja he hyödyntävät suunnitellessaan organisaatioiden sisäisiä rakenteita ja toimintatapoja. Yhtäläisyydet koulutuksessa johtavat yhtäläisyyksiin vastuuhenkilöiden ongelmanratkaisumalleissa sekä toimintatapojen ja päätöksentekomekanismien organisoinnissa. (Powell & DiMaggio 1991; Thoenig 2003)

Sosiologisessa institutionalismissa kulttuurille annettu suuri painoarvo organisaatioita tutkittaessa ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta. Kun tarkastellaan esimerkiksi kansallisten opetusministeriöiden hallintokäytäntöjä ympäri maailman, ovat niiden organisaatorakenteet ja toimintaperiaatteet keskenään hämmästyttävän samankaltaisia, vaikka niitä ympäröivät kulttuurit ja yhteiskunnat voivat ymmärrettävästi olla varsin kaukana toisistaan. Sama pätee usein myös esimerkiksi tuotantotalousyrityksiin, jotka valmistavat erilaisia tuotteita, erilaisissa toimintaympäristöissä ja vieläpä erilaisille kuluttajille. Sosiologisen institutionalismin puolestapuhujat pyrkivät kuitenkin tarkastelemaan juuri niitä pieniä, vaikeasti havaittavia eroja organisaatioissa, joihin organisaatioita ympäröivän yhteiskunnan kulttuuri on vaikuttanut. (Hall & Taylor 1996, 14)

2.5 Rationaalisen valinnan institutionalismi

Niin kuin edellä todetaan, ovat uuden institutionalismin kolme alasuuntausta ainakin osittain kehittyneet eristyksissä toisistaan. Eristyneisyys teorian kehitysvaiheessa pätee myös rationaalisen valinnan institutionalismiin, joka syntyi hyvin pitkälti samoihin aikoihin historiallisen institutionalismin kanssa. Vaikka teorioiden kehitys ajoittuu samalle ajanjaksolle, ne eivät ole lähtöisin samoilta yhteiskuntatutkimuksen aloilta.

Rationaalisen valinnan institutionalismi kehittyi alun perin Yhdysvaltain kongressia tarkastelevasta tutkimuksesta. 1970-luvun lopulla rationaaliseen valintaan tukeutuneiden tutkijoiden oli nimittäin vaikea selittää, miksi Yhdysvaltain kongressi toimi niin pitkäjänteisesti ja stabiilisti kuin se kyseisenä ajanjaksona toimi. Jos rationaalisen valinnan lähtökohdat olivat oikeat, olisi kongressin säätämien lakien hyväksynnän ja implementoinnin pitänyt olla merkittävästi vaikeampaa, ottaen huomioon kongressissa vallinneet monimutkaiset ja ristikkäiset voimasuhteet, joiden teoriassa olisi tullut johtaa erinäisten lakialoitteiden jatkuvaan kaatumiseen ja kierrättämiseen. Tätä paradoksia tarkastellessaan tutkijat tukeutuivat instituutioiden merkitykseen klassisen rationaalisen valinnan ohella. Useat tutkijat alkoivat tuolloin nimittäin olla sitä mieltä, että kestäviä enemmistöjä äänestyksiä varten saatiin varmistettua kongressissa vallitsevien toimintaa ohjaavien sääntöjen ja kongressin komiteoiden hallintomallien vuoksi, jotka hyvin vahvasti strukturoivat informaatiota ja valintamahdollisuuksia varsinaisille päätöksentekijöille. Jotkin kongressin vakiintuneista säännöistä voivat vaikuttaa siihen, millaisessa muodossa ja miten useasti tietyt päätettävät asiat ylipäänsä

päätyvät päätöksentekoprosessin loppuun saakka. Lisäksi osa lakiesityksistä muotoillaan niin, että edustajan poliittisesta vakaumuksesta huolimatta niiden kannattaminen tai kannattamatta jättäminen ei ole erityisen ratkaisevaa. Instituution koneiston määrämuotoisiksi hiomat lakiehdotukset johtavat osittain siihen, että edustajien on helpompi tehdä puoluerajat ylittäviä good will -sopimuksia, joita voidaan myöhemmässä päätöksenteossa hyödyntää oman, tai oman puoleen edun ajamisessa. Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että instituutiot ratkaisevat itse monet niistä päätöksentekoon liittyvistä vaikeuksista, joita inhimilliset päätöksentekoprosessit tavanomaisesti pitävät sisällään. Tämä periaate pätee myös Yhdysvaltain kongressiin. (Hall & Taylor 1996, 10–11)

Kuten edellä mainitusta voidaan päätellä, alettiin 1970-luvun lopun Yhdysvalloissa soveltaa nimenomaan taloustieteeseen pohjautuvaa analytiikkaa myös poliittisten organisaatioiden käyttäytymistä ja päätöksentekoa tarkasteltaessa. Teoriassa keskityttiin erityisesti kuvaannollisiin tontinomistusoikeuksiin, vuokrasopimuksiin ja prosessimaksuihin, jotka liittyivät instituutioiden hallintaan ja kehittämiseen. Instituutioiden syntyä pyrittiin tuolloin selittämään tarkastelemalla jotakin tiettyä prosessia ja arvioimalla, olisiko kyseinen prosessi taloudellisesti tehokkaampi tai edukkaampi, kun se tapahtuu instituution sisällä, vaiko sittenkin irrallisena prosessina, johon instituutio ei liity millään lailla. (Hall & Taylor 1996, 10–11)

Rationaalisen valinnan institutionalismi on myös itsessään kehittynyt muutamaa eri suuntaan 1970-luvun lopun jälkeen. Yhdysvalloissa eräät tutkijat ovat jatkojalostaneet teoriaa soveltamalla sitä esimerkiksi Yhdysvaltain kongressin ja maan eri sääntelyvirastojen keskinäisten suhteiden selittämiseen, tai kongressin ja Yhdysvaltojen tuomioistuinten välisten suhteiden selittämiseen, kun taas toiset ovat käyttäneet teoriaa kokonaan kongressin ulkopuolella tarkastellessaan sitä, miten deliberatiivinen demokratia toimii poliittisten puolueiden sisällä. Rationaalisen valinnan institutionalismin kautta on tarkasteltu myös muun muassa kansainvälisten poliittisten koalitioiden syntyä, poliittisten instituutioiden kehittymistä sekä etnisten konfliktien ulottuvuuksia. Lisäksi teorian avulla on selitetty esimerkiksi demokraattisia muutoksia peliteoreettisista lähtökohdista sekä Euroopan unionin institutionaalista reformia, kun taas kansainvälisiin suhteisiin erikoistuneet tutkijat ovat soveltaneet rationaalisen valinnan institutionalismia selittäessään kansainvälisten poliittisten järjestelmien syntymistä ja rapistumista, yksittäisten valtioiden kansainvälisille järjestöille delegeoimia tehtäviä sekä ylipäänsä kansainvälisten järjestöjen muotoja ja hallinnollisia rakenteita. Kyseisestä teoriasta on moneksi. (Hall & Taylor 1996, 10–11)

2.6 Rationaalisen valinnan institutionalismin erityispiirteet

Teorian varsin moninaista soveltuvuutta tarkasteltaessa voidaan helposti todeta, että rationaalisen valinnan institutionalismi, niin kuin moni muukin yhteiskuntatieteellinen teoria, pitää sisällään lukuisia eri tarkastelumalleja ja ongelmanratkaisuun liittyviä lähtökohtia. Vaikkakin teoriaa voidaan soveltaa monipuolisesti erilaisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, nostavat Hall & Taylor (1996) esiin neljä universaalia erityispiirrettä, jotka heidän mukaansa kuvaavat yhteisesti rationaalisen valinnan institutionalismille tyypillisiä ulottuvuuksia.

Näistä ensimmäinen liittyy siihen, että rationaalisen valinnan institutionalismin soveltaminen vaatii lähtökohdaksi tietynlaisia behavioristisia oletuksia. Näiden perustavanlaatuisen oletusten mukaan tarkasteltavien poliittisten toimijoiden tavoitteet ja mieltymykset on lyöty ennalta lukkoon. Lisäksi toimijat pyrkivät täysin instrumentaalisesti maksimoimaan omat laskennalliset ja strategiset kyvykkyytensä saavuttaakseen nämä ennalta-asetetut tavoitteet ja mieltymykset mahdollisimman tehokkaasti. Tässä tapauksessa toimijoilla voidaan viitata esimerkiksi yksittäisiin poliitikkoihin, poliittisiin puolueisiin tai koalitioihin, sekä kansallisvaltioihin ja näiden yhdessä muodostamiin kansainvälisiin koalitioihin. (Hall & Taylor 1996, 12)

Toinen Hallin ja Taylorin tunnistama rationaalisen valinnan institutionalismin teoriaa selittävä erityispiirre liittyy siihen, miten politiikan sisintä olemusta halutaan tulkita. Eri yhteiskunnallisilla tieteenaloilla politiikka voidaan isossa kuvassa esimerkiksi nähdä eri toimijoiden välisenä valtataisteluna, kun taas toisaalla politiikan voidaan todeta olevan laaja yhteiskunnallinen oppimisprosessi, jossa sosiaaliset toimijat kehittävät itseään ja oppivat samalla toisiltaan. Myös rationaalisen valinnan institutionalismia sovellettaessa pyritään määrittelemään tietynlainen lähtökohta, jonka kautta politiikkaa tulkitaan. Teorian mukaan politiikka voidaan nähdä eräänlaisena sarjana kollektiivisia dilemmoja ja ristiriitoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kun poliittiset toimijat pyrkivät teorian ensimmäisen erityispiirteen mukaan maksimoimaan tavoitteidensa toteutumisen, olisi kuitenkin lähestulkoon aina mahdollista päätyä toisenlaiseen lopputulokseen, joka olisi parantanut jonkin muun toimijan tilannetta siten, että kenenkään toisen toimijan tilanne ei olisi huonontunut. Tällaiset poliittiset lopputulokset ovat niin sanotusti suboptimaalisia, mikä käytännössä tarkoittaa, että niillä olisi varaa palvella ainakin yhtä toista toimijaa paremmin, ilman että ne kuitenkaan palvelisivat toisia toimijoita yhtään heikommin.

Pareto-optimaaliset poliittiset lopputulokset ovat puolestaan sellaisia, joissa yhdenkään toimijan asemaa ei voida parantaa huonontamatta toisen toimijan asemaa. Toimijoiden kannalta kaikkein optimaalisimpien lopputulosten löytäminen ja niiden implementointi voidaan nähdä institutionaalisenä ongelmana, sillä suboptimaaliset lopputulokset liittyvät usein juuri vajavaisuuksiin instituution rakenteissa, prosesseissa ja tiedonkulussa. Suboptimaalisten lopputulosten klassisina yhteiskuntatieteellisinä esimerkkeinä voidaan mainita esimerkiksi vankien dilemma sekä yhteismaan ongelma, joiden molempien keskiössä on yksittäisten toimijoiden itsekkästä ajattelusta koituva kollektiivisesti heikko lopputulos. (Hall & Taylor 1996, 12)

Rationaalisen valinnan institutionalismin kolmas erityispiirre korostaa strategisen kanssakäymisen roolia poliittisten lopputulosten määrittelyssä. Tässä ajattelussa ei keskitytä niinkään persoonattomiin historiallisiin näkökulmiin lopputuloksia tarkastellessa, vaan nimenomaan toimijoiden omiin strategisiin laskentatapoihin, ja erityisesti siihen, miten päätöksiä tekevät toimijat arvioivat muiden toimijoiden käyttäytyvän. Toimijoiden välinen vuorovaikutus nousee toisin sanoen keskeiseksi asiaksi poliittisissa lopputuloksissa kyseisessä ajatusmallissa. Instituutiot rakentavat myös osaltaan tällaisia vuorovaikutuksia vaikuttamalla päätöksenteon asialistoille nostettavien kysymysten muotoon ja toistuvuuteen, tai vaihtoehtoisesti antamalla etukäteen informaatiota muiden toimijoiden tulevista valinnoista ja täten poistamalla päätöksentekoon liittyvää ylimääräistä epävarmuutta. Lisääntynyt informaatio mahdollistaa myös tehokkaamman sopimusten tekemisen eri toimijoiden välillä, mikä puolestaan tehostaa instituutioiden vakautta sekä tehokkuutta ja johtaa mitä todennäköisimmin parempiin poliittisiin lopputuloksiin. Rationaalisen valinnan institutionalismin puolestapuhujat keskittyvät toisin sanoen hyvin pitkälti klassisiin laskennallisiin metodeihin, kun he tarkastelevat instituutioiden ja sen toimijoiden välisiä, tai toimijoiden keskinäisiä vuorovaikutusperiaatteita. (Hall & Taylor 1996, 12)

Teorian neljäs ja viimeinen ulottuvuus liittyy Hallin ja Taylorin mukaan siihen, kuinka instituutiot saavat alkunsa. Instituution alkuvaiheessa on tyypillisesti useita erilaisia aiheita, joista vähentämällä ja kiteyttämällä löydetään ne keskeisimmät toimet, joita instituution on tarkoitus toteuttaa. Tämän jälkeen pyritään selittämään instituution olemassaolon varsinainen tarkoitus peilaamalla instituution toimien tuottamia arvojen vaikutuksia niihin toimijoihin, jotka ovat kytköksissä instituutioon. Edellä mainittu rakenne olettaa, että toimijat pyrkivät luomaan instituutioita ennen kaikkea ymmärtääkseen sen tuottaman lisäarvon, joka useimmiten liittyy toimijoiden välisen

yhteistyön rakenteelliseen tehostamiseen. Instituutiot syntyvät siis tietyn asian kannalta relevanttien toimijoiden vapaasta tahdosta, jonka lopputuloksena päästään yhteisymmärrykseen instituution tarpeellisuudesta. Mikäli instituutiota muotoillessa tunnistetaan useita eri kilpailevia rakennemuotoja, voittaa lopulta sellainen instituutio, joka parhaiten tarjoaa hyötyä kaikkein tärkeimmille toimijoille. (Hall & Taylor 1996, 13)

Näiden neljän lähtökohdan kautta voidaan vaikkapa yritysten organisaatorakenteita pääsääntöisesti selittää sillä, että ne luovat kaikkein edullisimmat edellytykset liiketoiminnalle, tuotannolle tai vaikuttamiskustannuksille. Yhdysvaltain kongressin institutionaalista rakennetta voidaan taas selittää sillä, että se mahdollistaa poliittiset vaihtokaupat sekä erilaiset, jopa puoluerajat ylittävät sopimukset. Englannissa taas 1680-luvulla hyväksytyt perustuslailliset yksityiskohdat selittyvät tarkastelemalla niitä hyötyjä, jotka maanomistajat lain myötä saivat. Tällaisia instituutioiden ja niiden toimijoiden päämäärien välisiä hyötymekanismeihin liittyviä esimerkkejä löytyy yhteiskuntatieteiden alalta lukuisia. Rationaalisen valinnan institutionalismien kautta voidaan tehokkaasti tarkastella myös sitä, onko instituution toimielimien suorittamat tehtävät täsmennetty oikealla tavalla. Puhuttaessa esimerkiksi Yhdysvaltain kongressista voidaan arvuutella, onko kongressin lainsäädäntökomiteat ensisijaisesti olemassa siksi, että toimijat voivat vaihtaa tietoa ja näkemyksiä keskenään, vai siksi, että toimijoita on mahdollista informoida tietyn lain läpimenon yhteiskunnallisista vaikutuksista. (Hall & Taylor 1996, 13)

2.7 Puheenjohtajan valta kansainvälisessä foorumissa

Tallbergin (2004, 2010b) mukaan kansainvälisen järjestön puheenjohtajuus tuo mukanaan lisääntyneeseen informaatioon ja menettelytapoihin liittyviä resursseja, joita puheenjohtaja voi hyödyntää ohjatessaan järjestön neuvotteluja ja päätöksentekoa. Puheenjohtajan on mahdollista hyödyntää tehokkaasti näitä resursseja tavoitellessaan omia kansallisia intressejään. Näin ollen puheenjohtajuus tuo mukanaan etulyöntiaseman järjestön muihin toimijoihin verrattuna. Esimerkiksi tilanteessa, jossa neuvottelupöydällä on useita ratkaisuvaihtoehtoja, voi puheenjohtaja yleensä muita toimijoita tehokkaammin pyrkiä ohjaamaan päätöstä itselleen edulliseen suuntaan. (Tallberg 2004, 1000; Tallberg 2010b, 242)

Kansainvälisen järjestön puheenjohtajan keskeisiin toimiin kuuluu muiden toimijoiden mielipiteiden huomioiminen sekä mahdollisimman monia miellyttävän ratkaisun löytäminen. Eri toimijoiden tai

maiden ei kuitenkaan aina ole mielekästä kertoa avoimesti varsinaisista tarkoitusperistään tavoitellessaan ratkaisua neuvotteluihin. Varsinaisia tarkoitusperiä avataan kuitenkin usein puheenjohtajalle, jonka tulisi toimia mahdollisimman neutraalina neuvotteluosapuolena. Tämä puolestaan johtaa siihen, että puheenjohtajalla usein on muita enemmän tietoa toimijoiden todellisista neuvottelulähtökohdista. Näin ollen puheenjohtajan on myös helpompi ohjata neuvotteluprosessia haluamaansa suuntaan. (Tallberg 2010b, 1001, 1019)

Lisäksi kansainvälisen järjestön puheenjohtajuuden rakenne vaikuttaa puheenjohtajan hetkellisesti lisääntyneen liikkumavaran laajuuteen. Puheenjohtajuuden rakenteella tarkoitetaan tässä tapauksessa tapaa, jolla puheenjohtaja valitaan. Kasainvälisissä järjestöissä puheenjohtajuus voi noudattaa ennalta määrättyä kiertoa, kuten Arktisen neuvoston tapauksessa. Puheenjohtaja voidaan myös valita äänestämällä järjestön jäsenistä, tai asettamalla ylikansallisen toimija järjestön puheenjohtajaksi. (Tallberg 2004, 246) Järjestöissä, joissa puheenjohtajuuskausi noudattaa ennalta määrättyä kiertoa, ja jossa kukin toimii vuorollaan puheenjohtajana määrätyn ajan, on puheenjohtajalla pääsääntöisesti suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen lopputulemiin. (Tallberg 2004, 260)

2.8 Rationaalisen valinnan institutionalismi ja Arktinen neuvosto

Tässä alaluvussa pyrin selittämään, miten tutkimuskysymykseni ja tutkimukseni teoreettinen viitekehitys nivoutuvat yhteen. Synteesini lähtökohtana käytän Hallin ja Taylorin (1996) edellä mainittuja rationaalisen valinnan institutionalismin neljää erityispiirrettä ja niiden mahdollista ilmentymistä Arktisessa neuvostossa. Lisäksi käytän Tallbergin (2004, 2010b) soveltamia kansainvälisen järjestön puheenjohtajuuskauteen liittyvistä lisääntyneistä resursseista.

Kun tarkastellaan Hallin & Taylorin (1996, 12) tunnistamaa rationaalisen valinnan institutionalismin ensimmäistä erityispiirrettä voidaan todeta, että aivan niin kuin kaikkien kansainvälisten yhteisöjen, myös Arktisen neuvoston jäsenvaltioilla ja sidosryhmillä on ymmärrettävästi etukäteen tunnistettuja tavoitteita ja mieltymyksiä, joiden saavuttamiseksi toimijat työskentelevät Arktisen neuvoston puitteissa. Näillä yksittäisten toimijoiden tavoitteilla tai mieltymyksillä ei kuitenkaan itsessään olisi minkäänlaista merkitystä, mikäli Arktinen neuvosto ei instituutiona mahdollistaisi

niiden edistämistä. Näin ollen rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan Arktisen neuvoston organisaatorakenne ja toimintatavat mahdollistavat sen, että yksittäiset toimijat pystyvät edistämään omia intressejään Arktisessa neuvostossa toiminnassa.

Kun Arktisen neuvoston instituutiota tarkastellaan Hallin & Taylorin (1996, 12) tunnistaman teorian toisen erityispiirteen kautta, on helppo ymmärtää, että Arktisen neuvoston toimijat poikkeavat toisistaan monella tavalla. Näin ollen eri toimijoilla saattaa olla hyvinkin erilaisia intressejä, mikä puolestaan saattaa johtaa intressiristiriitoihin. Jo pelkkä Arktisen neuvoston organisaatorakenne, joka koostuu arktisista maista, pysyvistä alkuperäiskansajäsenistä sekä tarkkailijajäsenistä, luo varsin tarkkaan rajatut raamit Arktisen neuvoston toiminnalle ja foorumin puitteissa tehtäville päätöksille. Lisäksi esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Venäjän istuminen samassa keskustelupöydässä tuo itsessään omat institutionaaliset ongelmansa myös Arktiseen neuvostoon. Eri toimijoiden intressiristiriidat ja erimielisyydet Arktisessa neuvostossa voivat vaikuttaa instituution sisäiseen tiedonkulkuun ja sitä myöden prosessien tehokkuuteen, mikä puolestaan voi johtaa hyvinkin suboptimaaliseen päätöksentekoon.

Hallin & Taylorin (1996, 12) tunnistaman rationaalisen valinnan institutionalismin kolmannen erityispiirteen avulla Arktisen neuvoston puitteissa tapahtuvaa toimintaa voidaan tarkastella yhtäältä yksittäisten toimijoiden oman strategisen laskelmoinnin ja toisaalta toimijoiden välisen yhteistyön kautta. Kansainvälisissä yhteisöissä kumppanien etsiminen muiden toimijoiden joukosta on aina ensiarvoisen tärkeää, mikäli halutaan varmistaa omien intressiensä kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos. Arktisen neuvoston päätöksentekoa tarkastellessa tulee kuitenkin huomioida, että se perustuu konsensusperiaatteeseen, mikä omalla tavallaan lamauttaa strategisten kumppanien etsimisen tärkeyden päätösten läpiviennin varmistamiseksi. Tämä johtuu siitä, että yksittäisellä toimijalla on mahdollisuus estää tietyn päätöksen syntyminen, vaikka kaikki muut toimijat puoltaisivat ehdotusta. Näin ollen tukijoiden etsimisen tärkeys enemmistön saavuttamiseksi ei korostu Arktisessa neuvostossa samalla tavalla kuin monissa muissa kansainvälisissä yhteyksissä ja yhteisöissä. Toisaalta, yksittäinen Arktisen neuvoston toimija voi kuitenkin aktiivisella tiedonvaihdolla ja kumppaneiden etsinnällä vaikuttaa siihen, että foorumissa nousevat esiin erityisesti kyseiselle toimijalle tärkeät aiheet. Aktiivinen muiden toimijoiden informointi ja etukäteen tehtävät konsultoinnit poistavat lisäksi Arktisen neuvoston päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta. Lisäksi yhteistyökumppaneiden löytäminen Arktisessa

neuvostossa voi vaikuttaa positiivisesti toimijoiden suhteisiin myös muissa yhteyksissä, joko kahden- tai monenvälisesti.

Hallin & Taylorin (1996, 13) tunnistama rationaalisen valinnan institutionalismin viimeinen erityispiirre liittyy siihen, kuinka instituutiot saavat alkunsa. Arktisesta neuvostosta puhuttaessa teorian kyseistä erityispiirrettä voidaan näin ollen peilata foorumin alkuvaiheisiin ja siihen, mitkä seikat vaikuttivat Arktisen neuvoston nykyisen organisaatorakenteen ja mandaatin muodostumiseen. Rationaalisen valinnan institutionalismissa korostetaan, että instituutiot syntyvät ja selviävät nimenomaan siksi, että ne tuottavat lisäarvoa instituutioiden toimijoille. Näin ollen voidaan arvioida, että myös Arktinen neuvosto mahdollistaa jonkin sellaisen lisäarvoa tuovan toiminnan, jota ei muiden yhteisöjen puitteissa ole mahdollista saavuttaa.

3. Arktinen neuvosto ja arktinen alue

Tässä luvussa esitellään lyhyesti Arktinen neuvosto maidenvälisenä poliittisena toimijana arktisella alueella. Luvun aluksi esitellään Arktisen neuvoston muodostumiseen johtaneet tapahtumat sekä sen ensimmäisten toimintavuosien rooli arktisen alueen toimijana. Tämän jälkeen esitellään Arktisen neuvoston organisaatorakenne ja toimivaltuudet sekä sen nykyinen, erittäin keskeinen asema kansainvälisenä yhteistyöfoorumina arktista aluetta koskevissa asioissa. Luvun loppuun esitellään arktisella alueella viimeisten vuosien aikana tapahtuneet muutokset.

3.1 Arktisen neuvoston synty

Nykyrakenteessaan Arktinen neuvosto näki päivänvalon Ottawan sopimuksen myötä vuonna 1996. Reilu parikymmenvuotias Arktinen neuvosto on hallitustenvälisenä foorumina varsin nuori, jos sitä verrataan esimerkiksi Yhdistyneisiin kansakuntiin, jonka edeltäjä Kansainliitto perustettiin jo vuonna 1919. Arktinen neuvosto on kuitenkin sen nuoresta iästä huolimatta tänä päivänä yksi merkittävimmistä toimijoista nimenomaan arktista aluetta koskevassa yhteistyössä (Koivurova, VanderZwaag 2007). Arktisen neuvoston juuret juontavat tosiasiaa kuitenkin hieman vuoden 1996 Ottawan sopimusta pidemmälle. Ajatus arktisten maiden yhteisen foorumin tarpeesta heräsi jo vuonna 1986 Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkimainingeissa. Onnettomuutta seurannut laajalle levinnyt säteily ja siitä johtuneet globaalit ympäristövaikutukset herättivät toden teolla keskustelun ympäristökysymyksiä käsittelevästä kansainvälisestä arktisesta foorumista. Näiden keskustelujen pohjalta perustettiinkin Suomen aloitteesta kahdeksan arktisen maan välinen Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) vuonna 1991 (Nord 2016, 13), jonka alla tehtiin kansainvälistä tutkimusyhteistyötä muun muassa arktisen alueen ympäristöön liittyvissä kysymyksissä (Arktinen neuvosto 1991). Viisi vuotta myöhemmin, vuonna 1996 perustettu Arktinen neuvosto rakennettiin hyvin pitkälti jo olemassa olleen AEPS:n pohjalle.

Linda Nowlanin (2011, x) mukaan AEPS:n rakenteet ja käsiteltävät asiakokonaisuudet olivat periaatteessa jo valmiiksi vakaalla pohjalla, mikä osaltaan edesauttoi niiden nopeaa sisällyttämistä Arktisen neuvoston vahvempaan hallintorakenteeseen. Yksi merkittävimmistä eroista AEPS:n ja sitä seuranneen Arktisen neuvoston välillä liittyy kuitenkin Koivurovan (2010, 148) mielestä alkuperäiskansoja edustavien kansainvälisten järjestöjen rooleihin. Alkuperäiskansoja edustavilla

kansainvälisillä järjestöillä on nimittäin kansallisvaltioiden ohella ollut varsin keskeinen asema Arktisessa neuvostossa sen perustamisesta alkaen. AEPS:ssa alkuperäiskansoilla ei tällaista asemaa ollut.

Toinen seikka, jolla oli merkittävä vaikutus arktisen yhteistyön kehittymiseen ja sitä myöden Arktisen neuvoston syntyyn, oli Neuvostoliiton valtionpäämies Mihail Gorbatšovin Murmanskissa vuonna 1987 pitämä puhe. Kuuluisassa puheessaan Gorbatšov korosti yleisesti Neuvostoliiton toimia kylmän sodan jännitteiden liennyttämiseksi ja erityisesti arktisella alueella tapahtuvan varustelun ja muun militaarisen toiminnan rajoittamista sotilaallisen konfliktin välttämiseksi lännen ja idän välillä. Poikkeukselliseksi Gorbatšovin pitämän puheen tekee se, että napapiirin pohjoispuoleen liittyvissä kysymyksissä ei ennen tätä juurikaan oltu tehty kansainvälistä yhteistyötä. Alueelle kuvaavaa oli tuolloin lähinnä kylmään sotaan liittyvät strategiset laskelmat, joita tekivät nimenomaan Yhdysvallat ja Neuvostoliitto, sekä näiden liittolaiset. (Koivurova 2010) Puheessaan Gorbatšov korosti strategisesti kylmään sotaan liittyvien asioiden lisäksi muun muassa arktisen luonnon ja pohjoisten luonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä (Gorbatšov 1987). Monet Gorbatšovin vuonna 1987 esille nostamista asioista kuuluvat vielä tänäkin päivänä Arktisen neuvoston toiminnan peruspilareihin.

Eri arktisten maiden reaktiot Gorbatšovin vuonna 1987 pitämään puheeseen poikkesivat toisistaan merkittävästi. Esimerkiksi Yhdysvallat ei antanut juurikaan arvoa Gorbatšovin ehdotukselle arktisesta yhteistyöstä, kun taas Kanada koki Neuvostoliiton tekemän aloitteen mielenkiintoisena. Tämän seurauksen Kanada avasikin jälleen keskusteluyhteyden Neuvostoliiton kanssa, ja hieman myöhemmin, vuonna 1989, Kanadan silloin pääministeri Brian Mulroney teki virallisen valtiovierailun Neuvostoliittoon, jonka aikana hän Gorbatšovin tavoin painotti kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä arktisella alueella. Kyseisen valtiovierailun aikana mainittiin myös Mulroneyn toimesta ensimmäistä kertaa nimeltä Arktinen neuvosto, kun hän Leningradissa pitämässään puheessaan ehdotti, että Kanadan ja Neuvostoliiton välille jo tuolloin kehittyneitä arktista aluetta koskevaa yhteistyötä voisi soveltaa laajemminkin kaikkien arktisten maiden välillä. (Nord 2016, 15)

1990-luvun alussa kahdeksasta arktisesta maasta seitsemän oli sitä mieltä, että yhteistyö Arktisen neuvoston kaltaisessa yhteistyöfoorumissa olisi erittäin tervetullutta. Ainoa vastarannan kiiski oli kuitenkin sitäkin merkittävämpi, nimittäin Yhdysvallat. Tuolloin George H. W. Bushin johtamassa

Yhdysvaltojen keskushallinnossa ajateltiin, että yhteistyö Arktisessa neuvostossa saattaisi olla liiaksi ristiriidassa maan kansallisten pohjoisalueita koskevien poliittisten intressien kanssa. Vuonna 1993 presidentti Bush väistyi kuitenkin Bill Clintonin tieltä, minkä jälkeen Yhdysvallat suhtautui huomattavasti myönteisemmin entistä organisoidumpaan arktiseen yhteistyöhön. (Nord 2016, 16–19). Uuden presidentin mukana tulleen politiikan seurauksena Arktinen neuvosto perustettiin lopulta Clinton ensimmäisen toimikauden loppupuolella vuonna 1996, kun kahdeksan arktista maata allekirjoittivat Ottawan sopimuksen. (Koivurova 2010, 147).

1990-luvun alun kehityksen perusteella voidaan todeta, että arktisista maista erityisesti Suomen ja Kanadan roolit ovat olleet erittäin merkittäviä, kun puhutaan Arktisen neuvoston syntyyn johtaneista tapahtumista. Suomen aloitteesta syntyi vuonna 1991 AEPS:n puitteissa tapahtunut arktinen yhteistyö, kun taas Kanada alkoi ensimmäisenä maana toden teolla ajaa yhä vahvempaa ja organisoidumpaa yhteistyötä Arktisen neuvoston muodossa. (Koivurova et al. 2017, x)

Arktinen neuvosto on tätä nykyä johtava kansainvälinen yhteistyöjärjestö arktisella alueella. Sen puitteissa keskitytään erityisesti arktista aluetta koskevaan kestäväen kehityksen kysymyksiin sekä alueen herkän ympäristön suojeluun. Lisäksi arktisella alueella asuvien alkuperäisasukkaita koskevat kysymykset ovat Arktisen neuvoston toiminnan keskiössä. Arktisen neuvoston toiminta on sen ensimmäisen reilun kahdenkymmenen toimintavuoden aikana hiljalleen kehittynyt monella osa-alueella, ja tänä päivänä siitä voidaan joissakin merkityksissä jopa puhua kansainvälisenä järjestönä. (Nord 2016, 35)

3.2 Arktisen neuvoston jäsenet

Arktinen neuvosto koostuu kahdeksan arktisen jäsenmaan lisäksi kuudesta alkuperäiskansoja edustavasta pysyvästä jäsenestä. Alkuperäiskansoja edustavien toimijoiden sisällyttäminen Arktisen neuvoston toimintaan on tärkeää, kun otetaan huomioon, että nimenomaan arktisia alkuperäiskansoja koskevat asiat ovat neuvoston toiminnan keskiössä. Pysyvien jäsenten rooli Arktisessa neuvostossa on siinä mielessä keskeinen, että kaikkia pysyviä jäseniä tulee konsultoida ennen kuin konsensuspäätöksiä voidaan ylipäänsä tehdä (Ottawan sopimus, 2. pykälä). Arktisen neuvoston pysyviä jäseniä ovat:

1. *Aleuttien kansainvälinen järjestö* (AIA, Aleut International Association)
2. *Arktinen Athabaskanin neuvosto* (Arctic Athabaskan Council)
3. *Gwich'inien kansainvälinen neuvosto* (Cwich'in Council International)
4. *Inuiittien napapiirikonferenssi* (ICC, Inuit Circumpolar Conference)
5. *Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen järjestö* (Raipon, The Russian Association of Indigenous Peoples of the North)
6. *Saamelaisneuvosto* (Sámiráđđi).

Myös arktisen alueen ulkopuolisten valtioiden, kansainvälisten foorumien ja kansalaisjärjestöjen on mahdollista toimia tarkkailijajäsenenä Arktisessa neuvostossa. Tarkkailijajäseniksi voidaan Arktisen neuvoston päätöksellä hyväksyä sellaisia valtioita, foorumeja ja järjestöjä, jotka hyväksyvät Arktisen neuvoston Ottawan sopimukseen perustuvat toimintaperiaatteet, ja jotka Arktisen neuvoston mielestä voivat tuoda lisäarvoa neuvoston puitteissa tapahtuvalle yhteistyölle. Tällä hetkellä Arktisen neuvoston tarkkailijajäsenenä toimii 13 valtiota, 13 kansainvälistä foorumia ja 13 kansalaisjärjestöä. Arktisen neuvoston tarkkailijajäsenillä on mahdollisuus osallistua neuvoston kokouksiin, joissa he voivat arktisten maiden ja pysyvien jäsenten jälkeen halutessaan antaa arktista toimintaa koskevia lausuntoja. Tarkkailijajäseniä ei kuitenkaan tarvitse erikseen konsultoida päätöksiä tehdessä, joten heidän vaikutusmahdollisuutensa arktista aluetta koskevassa yhteistyössä eivät ole yhtä suuret kuin Arktisen neuvoston pysyvien jäsenten.

3.3 Arktisen neuvoston sihteeristö

Edellä on nostettu esiin Suomen ja Kanadan merkittävät roolit Arktisen neuvoston perustamisessa. Suomen ja Kanadan lisäksi voidaan nostaa esiin vuosien 2006 ja 2013 välillä Arktisen neuvoston puheenjohtajamaina toimineet Norja, Tanska ja Ruotsi, kun puhutaan Arktisen neuvoston kehittämisestä. Kyseiset kolme puheenjohtajaa sopivat nimittäin, että heidän puheenjohtajakautensa ajaksi Arktisen neuvoston toimintaa tukisi Tromssassa sijaitseva Norjan Polaari-instituutti, johon Arktisen neuvoston sihteeristö perustettiin näiden kolmen puheenjohtajuuskauden ajaksi. Tätä ennen sihteeristö ei ollut sijainnut yhdessä ja samassa paikassa, vaan se oli kiertänyt kunkin puheenjohtajamaan mukana. Norjan, Tanskan ja Ruotsin tekemän järjestelyn seurauksena tehtiin Arktisen neuvoston Ministerikokouksessa vuonna 2011 päätös, että Arktiselle neuvostolle tullaan perustamaan pysyvä sihteeristö. Kun otetaan huomioon, että Arktinen

neuvosto perustettiin alun perin vuonna 1996 eräänlaisena ”korkean tason poliittisena foorumina”, jolla ei ollut vakituisia työntekijöitä, ja jolle ei jäsenmaiden toimesta annettu taattua toimintabudjettia, voidaan pysyvän sihteeristön perustaminen nähdä merkittävänä edistysaskeleena Arktisen neuvoston toiminnan kannalta. (Nord 2016, 44)

Arktisen neuvoston pysyvä sihteeristö perustettiin vuonna 2013 Norjan ”arktiseen pääkaupunkiin” Tromssaan. Pysyvän sihteeristön perustaminen on tuonut mukanaan uudenlaista jatkuvuutta Arktisen neuvoston toimintaan. Ennen pysyvän sihteeristön perustamista kukin puheenjohtaja asetti vuorollaan oman väliaikaisen sihteeristön kotimaahansa, josta Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden toimintoja hallinnoitiin. Kyseinen järjestelyn myötä on ymmärrettävää, että puheenjohtajuuden vaihtuessa kaikkea keskeistä tietoa oli mahdoton välittää edelleen seuraavalle puheenjohtajalle, minkä johdosta Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuutta ei voitu parhaalla mahdollisella tavalla varmistaa. Arktisen neuvoston pysyvän sihteeristön perustamisen voidaan näin todeta olevan merkittävä edistysaskel sen toiminnan jatkuvuuden kannalta, mikä on erittäin keskeinen yksityiskohta pitkäjänteisestä kansainvälisestä yhteistyöstä puhuttaessa. (Nord 2016, 44, 46)

Arktisen neuvoston pysyvän sihteeristön tehtävät ovat sen vuonna 2013 määriteltyjen toimivaltuuksien mukaan jaettu kahteen kategoriaan. Ensinnäkin sihteeristö tukee Arktisen neuvoston puheenjohtajamaata hallinnollisesti. Hallintoon ja siihen liittyviin tukitoimiin voidaan muun muassa laskea säännöllisin väliajoin järjestettävien kokousten järjestelyt, dokumenttien jakaminen Arktisen neuvoston jäsenten, sen alaisten työryhmien ja muiden keskeisten tahojen kanssa sekä Arktisen neuvoston arkiston ylläpito. Toinen kategoria, jossa sihteeristöllä on keskeinen rooli, liittyy Arktisen neuvoston toiminnasta viestimiseen sekä relevantin kohdeyleisön tavoittamiseen. Sihteeristö vastaa yhdessä puheenjohtajan kanssa esimerkiksi Arktisen neuvoston verkkosivujen yleisestä hallinnoinnista sekä laajasti sivujen sisällöntuottamisesta. (Nord 2016, 45–46)

3.4 Arktisen neuvoston työryhmät

Arktisen neuvoston puitteissa tapahtuva varsinainen työ tehdään pääsääntöisesti sen kuudessa pysyvässä työryhmässä, sekä määrääjoiksi asetettavissa väliaikaisissa työryhmissä. Väliaikaiset

työryhmät asetetaan Arktisen neuvoston ministerikokouksen päätöksellä vastaamaan spesifeihin arktista aluetta koskeviin haasteisiin. Väliaikaiset työryhmät lakkautetaan, kun ne ovat saavuttaneet niille määritellyt tavoitteet. Arktisessa neuvostossa on sen olemassaoloaikana perustettu yhteensä yksitoista väliaikaista työryhmää, joista kaksi on aktiivisia toukokuussa 2018. (*Task Forces of the Arctic Council*, Arktisen neuvoston verkkosivu) Yleensä yhden puheenjohtajuuskauden ajaksi asetettavat väliaikaiset työryhmät ovat pääsääntöisesti onnistuneet saavuttamaan niille asetetut tavoitteet varsin tehokkaasti, minkä johdosta niitä onkin viime vuosien aikana perustettu aiempaa useammin vastaamaan tarkoin määriteltyihin haasteisiin. (Nord 2016, 47)

Arktisen neuvoston pysyvien työryhmien jäsenet koostuvat virkamiesasiantuntijoista, Arktisen neuvoston pysyviä työryhmiä ovat:

1. Arctic Contaminants Action Program (ACAP)
2. Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP)
3. Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)
4. Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR)
5. Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)
6. Sustainable Development Working Group (SDWG)

3.5 Arktisen neuvoston puheenjohtaja

Arktisen neuvoston puheenjohtajuus noudattaa ennalta määrättyä kiertoa, jossa kunkin Arktisen neuvoston jäsenmaan puheenjohtajuuskausi kestää kahden vuoden ajan. Arktisen neuvoston puheenjohtajamaat laativat puheenjohtajuuskauden ajaksi prioriteettiohjelman, jossa määritellään ne painopisteet, joihin kyseisen puheenjohtajuuskauden aikana tullaan kiinnittämään erityishuomiota.

Arktisen neuvoston ensimmäisenä puheenjohtajana vuosina 1996–1998 toimi Kanada, kun taas nykyinen Suomen vuosille 2017–2019 ajoittuva puheenjohtajuuskausi on järjestyksessään Arktisen neuvoston yhdestoista. Arktisen neuvoston koko olemassaolon aikana Kanada, Yhdysvallat ja Suomi ovat toimineet neuvoston puheenjohtajina kaksi kertaa, kun taas Islanti, Venäjä, Norja, Tanska sekä Ruotsi ovat toimineet puheenjohtajina yhden kerran.

Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on mainittu, on Arktisen neuvoston toiminta sekä rooli arktisena toimijana sen yli kahdenkymmenen toimintavuoden aikana kehittynyt ja muuttunut vuosien saatossa merkittävästi. Arktisen neuvoston ensimmäisten puheenjohtajamaiden roolit liittyivät enemmän foorumin hallinnollisten rakenteiden organisoimiseen, kun taas viimeisimmät puheenjohtajamaat ovat voineet entistä paremmin keskittyä arktisen alueen substanssikysymysten esiintuomiseen. Esimerkiksi Kanadan ensimmäisen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden ajaksi vuosille 1996–1998 ei asetettu lainkaan erillistä prioriteettiohjelmaa, sillä maa keskittyi lähinnä Arktisen neuvoston käytännön toiminnan jalkauttamiseen. Tällaisia toimia olivat esimerkiksi AEPS:n puitteissa saavutettujen tulosten integroiminen Arktisen neuvoston uusiin hallintorakenteisiin, formaalien yhteyksien muodostaminen neuvoston jäsenmaihiin, pysyviin jäseniin ja tarkkailijamaihiin sekä Arktisen neuvoston ministerikokouksiin liittyvien päätösten tekeminen. (Nord 2016, 25)

Monenväliset neuvottelut ovat tänä päivänä yksi tärkeimmistä toimintatavoista kansainvälisissä yhteyksissä, kun valtiot pyrkivät löytämään ratkaisuja monitahoisiin ongelmiin. Tällaisissa haastavissa neuvotteluissa korostuu vahvasti puheenjohtajan kyky ohjata keskustelua ja pyrkiä löytämään mahdollisimman monia miellyttäviä ratkaisuja. (Tallberg 2010a, 241) Puheenjohtajan rooli on ensisijaisen tärkeä myös Arktisessa neuvostossa, sillä sen toiminta perustuu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden yhteisymmärrykseen. Ilman konsensuksen saavuttamista ei Arktisessa neuvostossa juuri synny uusia päätöksiä. Tästä johtuen puheenjohtajan yksi keskeisimmistä tehtävistä onkin välttää jakolinjojen syntyminen Arktisen neuvoston jäsenmaiden, tai muiden neuvoston toimijoiden välillä. Näin ollen puheenjohtajan tulee pyrkiä sovitteluun ja taitavasti ratkaisemaan erinäisiin menettelytapoihin tai politiikkavaihtoehtoihin liittyviä ristiriitoja. Konfliktien syntyminen saattaisi nimittäin vaarantaa sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisen niin Arktisessa neuvostossa kuin ylipäätään arktista aluetta koskevassa laajemmassa yhteistyössä. Sovitteluun ja konfliktinratkaisuun liittyvät taidot ovat erityisesti korostuneet viime vuosien aikana, kun Venäjän ja läntisten valtioiden suhteet ovat kiristyneet. Juuri puheenjohtajalla on keskeinen rooli Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuden varmistamisessa idän ja lännen välisistä jännitteistä huolimatta. Puheenjohtajan tulisi toiminnallaan pyrkiä painottamaan, että Arktinen neuvosto on tänä päivänä yksi harvoja kansainvälisiä foorumeja, jossa Venäjän ja länsimaiden on mahdollista jatkaa yhteistyön kehittämistä neuvoston tarkkaan rajattujen osa-alueiden puitteissa. (Koivurova et al. 2017, xi)

3.6 Muutokset arktisen alueen toimintaympäristössä

Muutokset ovat aina olleet osa arktista aluetta. Sääolosuhteiden nopeat vaihtelut sekä kausiluontoiset muutokset luonnossa ja sitä myöden arktisen alueen elinympäristössä eivät ole ilmiöinä uusia. Viime vuosien aikana tapahtuneet muutokset ovat kuitenkin olleet luonteeltaan erilaisia. Perinteisesti niin kylmänä tunnettu Arktinen alue on nimittäin hitaasti mutta varmasti muuttunut kuumemmaksi, niin lämpötilan kuin alueeseen kohdistuvan kansainvälisen kiinnostuksen suhteen. (Nord 2016) Seuraavassa alaluvussa esittelen yksityiskohtaisemmin niitä muutoksia, joita arktisella alueella on viime vuosien aikana tapahtunut.

Douglas Nord tunnistaa teoksessaan *The Arctic Council, Governance within the Far North* neljä erilaista kehityslinjaa, jotka ovat viimeisten vuosien aikana vaikuttaneet merkittävästi muutoksiin arktisen alueen toimintaympäristössä (Nord 2016). Näistä ensimmäinen, ja kenties maailmallakin tunnetuin, liittyy Nordin mukaan ilmastonmuutokseen ja sen ympäristöllisiin vaikutuksiin. Ilmastonmuutoksesta puhuttaessa nostetaan usein esiin sen vaikutukset juuri arktiseen alueeseen, eikä suotta. Arktinen alue lämpiää nimittäin keskimäärin kaksi kertaa nopeammin kuin muu maailma. Arktisen ilmaston nopea lämpeneminen vaikuttaa ennen kaikkea merijään sulamiseen, mikä puolestaan johtaa merenpinnan nousuun myös muilla kuin arktisilla alueilla. Pohjoisnavan välittömässä läheisyydessä olevilla alueilla merenpinnan nousulla on jo nyt ollut suuria vaikutuksia arktiseen ekosysteemiin. Nopeasti lämpenevä ilmasto ei kuitenkaan vaikuta vain ja ainoastaan arktiseen luontoon ja eläimistöön, vaan myös alueella asuviin ihmisiin. Arktiset yhteisöt joutuvat jatkuvasti kehittämään nykyistä infrastruktuuriaan siten, että ne pystyvät paremmin varautumaan arktisen alueen ilmastonmuutoksesta johtuviin äärimmäisiin sääilmiöihin. Ilmastonmuutos ja sen laajat vaikutukset arktiseen alueeseen luovat tänä päivänä valtavan suuren haasteen, johon Nordin mukaan kaikkien arktisten toimijoiden on pystyttävä vastaamaan. (Nord 2016, 1–2)

Toinen Nordin esiin nostama aspekti liittyy inhimillisen kehityksen haasteisiin arktisella alueella. Napapiirin pohjoispuolella sijaitsevalla maantieteellisesti valtavalla alueella asuu yhteensä yli neljä miljoonaa ihmistä, joiden etniset, kulttuuriset ja kielelliset taustat eroavat toisistaan suuresti. Kyseisten ihmisten harjoittamien elinkeinojen skaala on myös suuri, sillä ne koostuvat yksinkertaisten elinkeinojen, kuten saalistuksen ja metsästyksen, kalastuksen sekä metsätalouden harjoittamisesta aina jälkiteollistuneisiin elinkeinoihin, kuten terveydenhoitoon, koulutukseen ja

muihin palvelualoihin. Monissa arktisen alueen yhteisöissä tapahtuu tätä nykyä nopeita muutoksia elinkeinoelämän saralla, jotka vaativat mittavia panostuksia esimerkiksi teknologisten ja liikenteellisten ratkaisujen kehittämiseen. Napapiirin pohjoispuolella olevien yhteisöjen inhimillisen kehityksen edistäminen onkin noussut erittäin keskeiseksi teemaksi arktisesta alueesta puhuttaessa. Arktinen alue on varsin tyypillinen esimerkki postkolonialismin vaikutuksista alkuperäiseen väestöön, ja erityisen tärkeäksi onkin viime vuosien aikana koettu, että alueella asuvilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa nimenomaan heidän omia elinolojaan koskevaan päätöksentekoon. Kyseisen ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan niin kansallisia kuin kansainvälisiä toimia, mikä Nordin mukaan ymmärrettävästi luo suurta painetta myös Arktisen neuvoston toimintaan. (Nord 2016, 2)

Arktisen alueen toimintaympäristön kolmas muutos liittyy alueen mittaviin luonnonvaroihin. Arvioiden mukaan jopa 20–30 prosenttia maailman käyttämättömistä energiavarannoista sijaitsevat nimittäin arktisella alueella. Alueen rikas kasvillisuus ja mineraalivarannot tarjoavat lisäksi uusia mahdollisuuksia metsä- ja kaivosteollisuudelle. Edellä mainittujen luonnonvarojen entistä paremman käytettävyyden mahdollistavat hiljalleen sulavat arktisen merijäät, jotka avaavat uusia kulkuyhteyksiä alueille, joihin aiemmin ei ole ollut pääsyä. Juuri tästä syystä jopa globaalisti merkittävät toimijat, kuten Kiina, ovat kääntäneet katseensa arktiselle alueelle. (Nord 2016, 2–3) Lisäksi arktinen turismi elää tällä hetkellä vahvaa kasvukautta. Lisääntynyt matkailu luo kuitenkin painetta arktisen alueen herkälle luonnolle, sillä turismi on vahvasti riippuvainen alueen luonnonvaroista. (ks. esim. Kaján 2013) Taloudellisen toiminnan lisääntyminen eri osa-alueilla napapiirin pohjoispuolella tulee tulevaisuudessa olemaan merkittäviä vaikutuksia arktiselle luonnolle, eläimistöille sekä alueella asuvien ihmisten nykyisille elinkeinoille. Arktisen alueen kestävä kehityksen varmistamisessa onkin Arktisella neuvoston puitteissa tehtävillä päätöksillä erittäin suuri rooli.

Arktisen neuvoston puitteissa vuonna 1996 laaditussa Ottawan julistuksessa linjattu, että geopolitiikkaan ja turvallisuuteen liittyviä asioita ei käsitellä Arktisen neuvoston puitteissa. Edellä mainittujen muutosten myötä niin kutsuttu arktinen geopolitiikka on kuitenkin viime vuosina noussut poliittiseksi puheenaiheeksi ympäri maailman. Arktisen alueen geopolitiisesti strateginen merkitys on korostunut muun muassa alueella havaittujen merkittävien luonnonvarojen myötä. Arktisen alueen tarjoamien taloudellisten mahdollisuuksien seurauksena arktiset maat, kuten myös

arktisen alueen ulkopuoliset maat, ovat viime vuosien aikana erilaisiin syihin vedoten alkaneet perustella heidän oikeuksiaan päästä käsiksi arktisiin luonnonvaroihin. Pohjoisten alueiden strateginen merkitys on lisäksi noussut jälleen kerran tapetille arktisten maiden, erityisesti Yhdysvaltojen ja Venäjän välille syntyneiden jännitteiden seurauksena. Kylmän sodan päättymisen jälkeen sanojen ”arktinen alue” ja ”militarisointi” käyttöä samassa lauseessa on suurvaltojen toimesta pyritty välttämään, mutta nykyisten maidenvälisten jännitteiden myötä jopa tässä on tapahtunut muutos. (Nord 2016, 3)

Näiden uusien arktisten trendien perusteella voidaan päätellä, että globaali kiinnostus arktista aluetta kohtaan on tänä päivänä valtaisa. Uudet arktiset tuulet ovat jo muuttaneet alueen toimintaympäristöä huomattavasti, eikä kehitykselle näy loppua. Arktisen neuvoston toiminta onkin erittäin keskeisessä asemassa, kun puhutaan näiden muutosten huomioimisessa arktista aluetta, sen luontoa ja siellä asuvia ihmisiä koskevassa päätöksenteossa.

4. Menetelmä ja aineisto

Käytän tutkimukseni aineiston analysointiin laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysiä voidaan pitää paitsi yksittäisenä metodina myös eräänlaisena väljänä teoreettisena viitekehyksenä, jota on mahdollista soveltaa erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Menetelmästä voidaankin todeta, että suurin osa eri nimillä kulkevista laadullisen aineiston analyysimenetelmistä perustuvat tavalla tai toisella juuri sisällönanalyysiin, silloin, kun sisällönanalyysillä tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysiä väljänä teoreettisena viitekehyksenä. Tästä johtuen sisällönanalyysi on myöskin varsin monikäyttöinen työkalu, joka soveltuu erilaisiin tutkimuksiin, mukaan lukien sellaisiin, joissa käsitellään määrällisiä aineistoja. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91) Sisällönanalyysin avulla voidaan luoda sanallisen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä järjestämällä tutkijan valitsema aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta siinä ilmenevää tietoa. Aineisto voi nimittäin usein olla erittäin hajanaista ja vaikeasti tulkittavaa. Sisällönanalyysi kuitenkin mahdollistaa aineistoin hajottamisen osiin, sen käsitteellistämisen ja viimeiseksi sen uudelleen kokoamisen yhtenäiseksi ja loogiseksi kokonaisuudeksi, jonka informaatioarvio on tutkimusongelman kannalta merkittävästi korkeampi kuin alkuperäisen aineiston. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108)

Sisällönanalyysi koostuu Tuomen ja Sarajärven (2009, 92) yleensä seuraavista vaiheista:

1. Päätetään, mikä aineistossa kiinnostaa.
2. Käydään aineisto läpi siten, että kiinnostaviksi todetut asiat erotellaan ja merkitään. Asiat, jotka eivät ole kiinnostavia, jätetään kokonaisuudessaan pois tutkimuksesta.
3. Luokitellaan, teemoitellaan tai tyyjitellään aineisto.
4. Laaditaan edellisiin vaiheisiin pohjautuva yhteenveto.

Edellä mainitun kuvauksen ensimmäiseen vaiheeseen voidaan liittää yksi laadullisen analyysin suurimmista ongelmista. Aineistosta löytyy nimittäin mitä todennäköisimmin useita tarkastelemisen arvoisia asioita, joiden pohjalle tutkija voisi alkaa rakentaa tutkimuksensa analyysiä. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin tärkeää, että tutkija rajaa analysoitavan aiheen riittävän kapeaksi, ja että tästä nimenomaisesta rajatusta aiheesta kerrotaan kaikki se, mikä aineiston perusteella on

mahdollista. Sisällönanalyysin toista vaihetta voidaan kutsua myös koodaamiseksi. Tällä tarkoitetaan aineiston sisään kirjoitettuja muistiinpanoja, joiden avulla tutkija jäsentele aineistossa käsiteltäviä asioita. Koodit toimivat toisin sanoen tekstin kuvailun apuvälineenä ja samalla myös aineiston jäsenyyksen testausvälineenä. Koodit muodostavat lisäksi aineistossa eräänlaisen osoitteen, jonka avulla voidaan etsiä ja tarkistaa aineiston eri kohtia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93)

Luokittelulla viitataan siihen, että aineistosta määritellään luokkia ja lasketaan, kuinka monta kertaa jokainen luokka esiintyy. Luokittelu mielletään usein sisällönanalyysin yksinkertaisimmaksi vaihtoehdoksi. Teemoittelu taas on luokittelun kaltaista, mutta siinä korostuu lähinnä se, mitä kustakin teemasta on sanottu. Tutkija voi tämän lisäksi päättää, käytetäänkö myös kunkin teeman lukumääriä analyysin osana. Tyypittelyssä puolestaan aineisto ryhmitellään sananmukaisesti tietyiksi tyypeiksi. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa sitä, että tiettyjen teemojen sisältä etsitään näkemyksille yhteisiä piirteitä ja muodostetaan näistä yhteisistä näkemyksistä eräänlainen yleistys, tai niin sanottu tyyppiesimerkki. Tyypittelyssä tutkija toisin sanoen tiivistää johdonmukaisesti useita tiettyä teemaa koskevia näkemyksiä yhdeksi yleistykseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93–94) Kaikkosen (1999, 432) mukaan analyysi- tai yhteenvetovaiheen erottaminen kokonaan erilliseksi sisällönanalyysin prosessin vaiheeksi voi olla vaikeaa, sillä tutkija on jo tulkinnut aineistoa ennen varsinaista analyysia. Eri vaiheiden erotteluun ei näin ollen tule keskittyä liikaa, sillä laadullinen tutkimus on hänen mukaansa kokonaisvaltainen prosessi, johon sisältyy jatkuvaa tulkintaa.

Tulkinnasta riippuen sisällönanalyysi voi pitää sisällään myös useampia vaiheita kuin mitä Tuomi ja Sarajärvi tunnistavat. Esimerkiksi Hsiehin ja Shannonin (2005, 1285) mukaan sisällönanalyysissä on yhteensä seitsemän vaihetta – tutkimuskysymyksen muotoilu, analysoitavan materiaalin valitseminen, luokkien määrittely, koodaamisprosessin esittely, koodaus, luotettavuuden määrittely ja koodaamisprosessin tulosten esittely. Riippumatta siitä, kuinka moneen eri osaan sisällönanalyysin vaiheet halutaan jakaa, on prosessi pääpiirteiltään kuitenkin samanlainen.

Sisällönanalyysi voidaan tehdä kolmella eri tavalla - aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi perustuu siihen, että pelkän tutkimusaineiston perusteella pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus. Aineiston analyysiyksiköiden valintaa ohjaa aineistolähtöisessä analyysissä tutkimuksen tarkoitus ja tehtävänasettelu. Menetelmä perustuu

siihen, että tutkija ei ole etukäteen laatinut, tai edes miettinyt analyysiyksiköitä, vaan ne nousevat puhtaasti esiin aineistosta. Täten tutkijan aikaisemmillä havainnoilla tai tiedoilla ei saisi aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä olla minkäänlaista vaikutusta analyysin toteuttamiseen, vaan aineiston itsessään tulisi johdattaa tutkijaa. Juuri tämä tekee aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä ongelmallisen menetelmän, sillä tutkijan tekemiin havaintoja on erittäin vaikea täysin eristää tämän aiemmista tiedoista. Menetelmää on kritisoitu myös sen perusteella, että täysin teoriavapaata, objektiivista ja puhdasta tietoa ei ylipäänsä ole olemassa, sillä jo tutkijan lähtökohtaisesti käyttämät käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmä ovat itsessään subjektiivisia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–96)

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä pyritään korjaamaan aineistolähtöisen menetelmän edellä mainitut epäkohdat. Teoriaohjaavaan menetelmään liittyy teoreettisia kytkentöjä, mutta se ei perustu täysin teoriaan, vaan teoria toimii eräänlaisena tukena tutkijan tekemässä analyysissä. Niin kuin aineistolähtöisessä analyysissä, myös teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta siinä tutkijan aikaisemman tiedon tulee ohjata ja auttaa tutkijaa. Aikaisemman tiedon avulla ei ole tarkoitus testata sovellettavaa teoriaa, vaan pikemminkin luoda uusia teoriaan liittyviä näkökulmia. Yhdistelemällä luovasti aineistoa ja olemassa olevia malleja tutkijan on mahdollista löytää täysin uusia lopputuloksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97, 117)

Teorialähtöisyys on näistä kolmesta sisällönanalyysin menetelmästä se kaikkein perinteisin ja yleisimmin käytetty. Siinä tukeudutaan vahvasti johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai yleisesti tunnustetun auktoriteetin esittämään ajatteluun. Käyttäessään teorialähtöistä sisällönanalyysiä tutkijan tulee esitellä ne lähtökohdat, joita vasten tarkasteltavaa aineistoa analysoidaan. Tällöin tutkimuksen lähtökohtana on siis jokin ennestään tunnettu ja tunnustettu asia, mikä puolestaan mahdollistaa aikaisemman tiedon testaamisen uudessa kontekstissa. Tutkimuksen teoriaosuudessa voidaan esimerkiksi hahmotella valmiiksi kategoriat, joita vasten aineisto suhteutetaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97-98, 115)

Tässä tutkimuksessa käytän perinteistä teorialähtöistä sisällönanalyysin menetelmää. Teorialähtöistä sisällönanalyysiä sovellettaessa tutkimuksen aineisto tulee suhteuttaa valmiiksi olemassa olevaan teoreettiseen viitekehykseen, joka tämän tutkimuksen tapauksessa on rationaalisen valinnan institutionalismi. Käytännössä soveltaminen tarkoittaa valmiin

analyysirungon ja synteesin muodostamista, minkä pohjalta aineistosta pyritään havaitsemaan erilaisia tutkimuskysymyksen mukaisia luokituksia ja kategorioita. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys sekä tarkemmin sen soveltaminen Arktisen neuvoston instituutioon on esitelty tämä tutkimuksen teoriakappaleessa.

4.1 Aineisto

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausiin liittyvästä kirjallisesta materiaalista sekä itse keräämästäni haastattelumateriaalista. Tällaisella eri aineistojen ja sitä kautta menetelmien yhdistämisellä voidaan tutkimuskohteesta havaita laajempia näkökulmia ja sitä kautta edistää tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 38–39)

Eskolan ja Suorannan (1998, 15) mukaan laadullisessa tutkimuksessa käytettävä aineisto voi koostua muun muassa erilaisista teksteistä, kuten esimerkiksi haastatteluista ja havainnoinneista, henkilökohtaisista päiväkirjoista, omaelämäkertoista tai muuta tarkoitusta varten tuotetusta kirjallisesta tai kuvallisesta aineistosta. Viimeksi mainittuihin voidaan laskea esimerkiksi organisaatioiden asiakirjat, kuten pöytäkirjat ja lausunnot (Eskola & Suoranta 1998, 118), joita muun muassa käytän aineistona tässä tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen aineisto koostuu nimittäin Kanadan vuosille 2013–2015 sijoittuneen, sekä Suomen vuosille 2017–2019 sijoittuvan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien prioriteettiohjelmista. Prioriteettiohjelmissaan puheenjohtajat määrittelevät tekstimuodossa ne painopisteet, joihin puheenjohtajuuskauden aikana tullaan kiinnittämään erityistä huomiota. Prioriteettiohjelman laajuutta tai sisältövaatimuksia ei ole Arktisen neuvoston toimesta määritelty millään lailla, vaan kukin puheenjohtaja saa vuorollaan laatia puheenjohtajuuskautensa ajaksi prioriteettiohjelman parhaaksi katsomallaan tavalla. Prioriteettiohjelmien ohella tämän tutkimuksen aineisto koostuu haastattelumateriaalista, joka perustuu tekemiini teemahaastatteluihin.

4.2 Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä

Laadullisessa haastatteluihin perustuvassa tutkimuksessa valitaan kohderyhmäksi tutkimuskysymyksen kannalta tarkoituksenmukaisimmat osallistujat. Tutkimuksen aineisto tulee toisin sanoen kerätä taholta, joka tutkimuksen kannalta kykenee antamaan kaikkein kattavinta ja

todenmukaisinta informaatiota (Nieminen 1997). Tämän tutkimuksen keskeisimmiksi kohderyhmiksi tunnistin näistä lähtökohdista henkilöt, jotka ovat olleet keskeisesti mukana suunnittelemassa Kanadan ja Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausia, ja jotka tuntevat Arktisten neuvoston organisatorisen rakenteen ja sen institutionalistiset toimintatavat.

Haastattelut ovat sosiaalisia vuorovaikutustilanteita, joihin osallistuu vähintään kaksi ihmistä. Haastattelua tekevän tutkijan tehtävänä on pyrkiä saamaan kuva haastateltavan ajatuksista, käsityksistä, kokemuksista ja tunteista. Haastatteluja ei täten voida verrata esimerkiksi jokapäiväisiin keskusteluihin, sillä haastattelujen perimmäisenä tarkoituksena on nimenomaan kerätä informaatiota tietystä asiasta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 41–42)

Hirsjärvi ja Hurme (2000, 43) tunnistavat viisi erityispiirrettä, jotka ovat tyypillisiä haastatteluille:

- Haastattelu on ennalta suunniteltu ja haastattelija on tutustunut tutkimuskohteeseen niin käytännössä kuin teoriassakin. Tavoitteena on, että haastattelija saa luotettavaa tietoa tutkimusongelman kannalta tärkeitä alueilta.
- Haastattelu on haastattelijan alulle panema ja ohjaama.
- Haastattelija joutuu tavallisesti motivoimaan haastateltavaa sekä ylläpitämään hänen motivaatiotaan.
- Haastattelija tuntee roolinsa, mutta haastateltava oppii sen haastattelun kuluessa.
- Haastateltavan on voitava luottaa siihen, että annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesti.

Haastattelut ovat tätä nykyä yksi käytetyimmistä tiedonkeruumuodoista kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Kehitykseen on vaikuttanut muun muassa se, että haastattelut ovat varsin monimuotoinen ja joustava tiedonkeruumenetelmä, sillä tutkijalla on mahdollisuus helposti suunnata tiedonhankintaprosessiaan itse parhaaksi kokemaansa suuntaan. Erityisesti vapaamuotoisten tai vähän strukturoitujen haastattelumuotojen käyttö on nykyään entistä tavallisempaa. Haastattelut eivät kuitenkaan ole aineistonkeruumenetelmänä lainkaan ongelmattomia. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 34) Seuraavassa kuvaan lyhyesti niin tutkimushaastatteluihin liittyviä etuja kuin menetelmän haittoja.

Tiedonkeruumenetelmänä haastatteluiden hyviin puoliin voidaan laskea se, että ne mahdollistavat ihmisten subjektiivisten näkemysten esiintulon tutkimustilanteissa. Ihmiselle annetaan haastattelussa mahdollisuus tuoda esille tiettyä aihealuetta koskevia asioita mahdollisimman vapaasti, minkä johdosta ihminen on tutkimuksessa merkityksiä luova ja aktiivinen osapuoli. Tätä ulottuvuutta voi olla vaikea tuoda esiin muissa menetelmissä. Haastatteluilla voidaan myös tehokkaasti kartoittaa ennalta tuntemattomia asiakokonaisuuksia. Lisäksi haastattelut mahdollistavat yksityiskohtien sijoittamisen laajempaan kontekstiin, sillä tutkijalla on haastattelujen avulla mahdollisuus syventää tietouttaan vaikkapa lisäkysymysten avulla, mikä ei taas ole mahdollista monessa muussa aineistonkeruumenetelmässä. Joidenkin tutkijoiden mielestä haastattelut soveltuvat myös erityisen hyvin arkoja ja vaikeita aiheita käsitteleviin tutkimuksiin. Tästä voidaan kuitenkin olla montaa mieltä, sillä monet puolestaan peräänkuuluttavat kyselylomakkeiden käyttöä vaikeita aiheita käsiteltäessä, koska ne mahdollistavat paremmin etäisyyden ottamisen tutkimuskohteeseen, sekä tämän anonymisoinnin. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35)

Haastattelut pitävät kuitenkin tutkimuksellisesti sisällään myös tiettyjä ongelmia, jotka tutkijan tulee tiedostaa käyttäessään haastatteluja aineistonkeruumenetelmänä. Ensinnäkin, haastattelijan tulisi olla taitava ja kokenut, mikäli tämä aikoo tutkimuksessaan turvautua haastatteluihin. Haastattelijan rooliin ja tehtäviin olisi jopa hyvä valmistautua ennalta erillisellä koulutuksella. Tätä tutkimusta lukiessa on hyvä tiedostaa, että minä en haastattelijana ollut erityisen kokenut, enkä ole myöskään käynyt erillistä koulutusta tehtävää varten. Haastattelujen huonoihin puoliin voidaan laskea myös se, että niiden tekeminen vie verrattain paljon aikaa. Ennen haastatteluja tutkijan tulee arvioida, ketkä soveltuisivat parhaiten haastateltaviksi, minkä jälkeen heidän kanssaan tulee yrittää sopia kummallekin osapuolelle sopivat haastatteluajankohdat. Haastatteluihin tulee valmistautua laatimalla kysymysrunko sekä tutustumalla haastateltavan taustoihin ennalta. Myös itse haastattelut vievät ymmärrettävästi oman aikansa, minkä jälkeen haastattelut tulee vielä purkaa litteroimalla. Prosessi on siis kokonaisuudessaan varsin aikaavievä. Aika-aspektin lisäksi haastattelujen tekeminen johtaa usein ylimääräisiin kustannuksiin. Kustannukset voivat liittyä esimerkiksi ylimääräisiin matka- tai puhelukustannuksiin, majoituskustannuksiin, tai peräti kuluihin, jotka liittyvät uuden nauhurin hankintaan. Haastattelujen katsotaan usein sisältävän myös virhelähteitä, jotka saattavat johtua niin haastattelijasta kuin haastateltavastakin. Virheellisyyteen saattaa esimerkiksi vaikuttaa haastateltavan halu antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia, sen

sijaan, että tämä toisi ilmi todelliset mielipiteensä. Lisäksi se, miten haastattelija muotoilee kysymyksensä, vaikuttaa haastateltavan antamiin vastauksiin, ja edelleen tutkimukseen päätyvään tulkintaan. Valmiiden haastattelujen analysointiin, tulkintaan ja raportointiin liitetään usein merkittäviä ongelmia, sillä tulosten tulkintaan sovellettavia valmiita malleja ei oikeastaan ole olemassa. Täten haastatteluaineiston analysoinnissa ja tulkinnassa korostuu tutkijan omat subjektiiviset mielipiteet, mikä on ymmärrettävästi tutkimusetiikan kannalta erittäin ongelmallista. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35)

4.3 Haastattelut

Tässä vaiheessa joudun valitettavasti toteamaan, että useista yrityksistä huolimatta minun oli vaikea saada sovittua haastatteluja sellaisten kanadalaisten henkilöiden kanssa, joiden tietoa olisin voinut hyödyntää tässä tutkimuksessa. Esimerkiksi Kanadan Suomen suurlähetystöstä ei heiltä saamani ilmoituksen mukaan haluttu viran puolesta virallisesti kommentoida puheenjohtajuuskautta. Tämä on mielestäni valitettavaa, sillä oman arvioni mukaan esimerkiksi Kanadan nykyisen Suomen suurlähettilään arviot liittyen tutkimuskysymyksiini olisivat olleet arvokkaita. Sain Kanadan Suomen suurlähetystön kautta kuitenkin erään sellaisen Ottawassa työskentelevän kanadalaisen virkamiehen yhteystiedot, joka on ollut keskeisessä roolissa niin Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskautta suunniteltaessa kuin varsinaisen puheenjohtajuuskauden aikana. Lisäksi kyseinen virkamies on Kanadan puheenjohtajuuskauden jälkeen jatkanut työskentelyä Arktisen neuvostoon liittyvien asioiden parissa, joten vaikka haastattelu tehtiin yli vuosi Kanadan puheenjohtajuuskauden päättymisen jälkeen, oli kyseinen virkamies vielä hyvin tietoinen Arktisessa neuvostossa tänä päivänäkin käsitellyistä asioista.

Etsiessäni henkilöitä, jotka liittyvät keskeisesti Suomen 2017–2019 puheenjohtajuuskauden suunnitteluun ja toteutukseen, en kohdannut ongelmia haastattelujen sopimisessa, sillä puheenjohtajuuskauden suunnittelussa keskeisesti mukana olleet henkilöt suostuivat mieluusti valottamaan käsittelemääni aihetta. Haastattelemani suomalaisista henkilöistä kaksi ovat virkamiehiä, jotka ovat osallistuneet Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden suunnitteluun ja toteutukseen. Kolmas haastattelemani henkilö puolestaan on ollut keskeisessä asemassa Suomen Arktisen talousneuvoston puheenjohtajuuskauden suunnittelussa ja toteutuksessa.

Se, että onnistuin tekemään ainoastaan yhden haastattelun Kanadan puheenjohtajuuskautta suunnitelleen ja toteuttaneen henkilön kanssa, on ongelmallista aineiston saturaation kannalta. Saturaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään, ja jossa tiedonantajat eivät siten enää tuota tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia uutta tietoa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 87) Mielestäni haastattelemani kanadalaisella ollut tieto oli tutkimuskysymyksen kannalta juuri oikeanlaista. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että jos olisin päässyt haastattelemaan useampaa sellaista kanadalaista, jotka olivat keskeisessä asemassa Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskautta suunniteltaessa ja toteutettaessa, olisi aineistosta nousseet teemat voineet olla jokseenkin erilaisia. Mitä taas tulee Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauteen liittyvien henkilöiden kanssa tekemiini haastatteluihin, saavuttaa kyseinen aineisto mielestäni saturaation. Tämän puolesta puhuu mielestäni se, että kyseisissä haastatteluissa alkoi nousta esiin varsin yhteneviä teemoja. Lisäksi Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskautta suunnitellut ydinryhmä on kooltaan verrattain pieni, minkä johdosta arvioin kolmen haastattelun saavuttavan saturaation tässä tutkimuksessa.

Lähestyin haastattelemani henkilöitä sähköpostilla, jossa tiedustelin heidän halukkuuksiaan osallistua tutkimukseeni haastateltavien rooleissa. Myöntävien vastausten jälkeen lähetin haastateltaville ennalta laatimani kysymysrunгон, joten henkilöillä oli mahdollisuus tutustua haastattelun teemaan ennen varsinaista haastattelua. Tutkimustani varten tehdyistä haastatteluista kolme on tehty kasvokkain ja yksi puhelinhaastatteluna, ja ne on toteutettu Helsingissä, tai puhelimitse Helsingistä käsin. Haastattelut on tehty 26. huhtikuuta 2018, 2. toukokuuta 2018, 3. toukokuuta 2018 ja 5. heinäkuuta 2018, ja ne on tehty haastateltavien työpaikoilla, pois lukien puhelimitse toteutettu haastattelu. Ajankohtia tarkasteltaessa tulee huomioida, että ensimmäisen ja viimeisen haastatteluajankohdan välinen ero on ajallisesti noin 2,5 kuukautta, mikä on verrattain pitkä aika tällaisessa tutkimuksessa. Kyseisellä asialla ei kuitenkaan arvioni mukaan ole merkitystä tutkimuskysymyksen kannalta. Haastattelut, jotka olivat kestoiltaan 29 minuutin ja 52 minuutin välillä, taltioitiin nauhurilla. Purettuina haastattelut olivat sanamääriltään 2100 ja 3700 sanan välillä. Osa tutkimusta varten haastatelluista henkilöistä ei halunnut tuoda nimeään julki tässä tutkimuksessa, kun taas osalla henkilöistä ei ollut mitään nimen julkistamista vastaan. Yhtenäisyyden säilyttämiseksi olen kuitenkin päättänyt olla mainitsematta yhdenkään haastateltavan nimeä tutkimuksessani. Haastatteluista kolme on tehty suomeksi ja yksi englanniksi.

Haastattelujen perimmäisenä tarkoituksena oli saada yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mitkä asiat vaikuttivat Kanadan ja Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien suunnitteluun ja toteutukseen, ja mitä nämä havainnot kertovat Arktisesta neuvostosta instituutiona. Halusin haastattelujen avulla erityisesti selvittää, miten painokkaasti Arktisen neuvoston puheenjohtajamaat pyrkivät tuomaan kansallisia intressejään puheenjohtajuuskautensa ohjelmaan sekä kuinka muita maita ja sidosryhmiä konsultoidaan yhtäältä puheenjohtajuutta valmisteltaessa ja toisaalta puheenjohtajavaihdosten aikana.

5. Analyysi

Tämän tutkimuksen sisällönanalyysin tekemiseen olen käyttänyt kvalitatiivisen aineiston käsittelyyn tarkoitettua ATLAS.ti -ohjelmaa. Ohjelman tarkoituksena on auttaa tutkijaa analysoimaan järjestelemätöntä kvalitatiivista dataa ja paremmin selittämään ilmiöitä sen avulla. Ohjelma mahdollistaa muun muassa aineiston koodauksen sekä muistiinpanojen ja merkintöjen tekemisen. Ohjelman avulla voidaan tehokkaasti tarkastella kvalitatiivisessa aineistossa ilmeneviä asioita sekä arvioida niiden merkitystä tutkimuskysymyksen kannalta. Ohjelma mahdollistaa myös tarvittaessa aineiston visualisoinnin. (ATLAS.ti 2018)

Tekemäni sisällönanalyysin pohjalta tunnistin käyttämästäni aineistosta kolme erillistä teemaa, jotka liittyvät keskeisesti tutkimuskysymyksiini. Olen nimennyt tunnistamani kolme teemaa seuraavasti:

1. Kansalliset intressit
2. Konsensus ja jatkuvuus
3. Instituutio ja mandaatti

Kansalliset intressit -teemaan olen sisällyttänyt sellaisia aineistoista esiin nousseita asioita, jotka liittyvät yksittäisen Arktisen neuvoston maan puheenjohtajuuskautensa ohjelmassa painottamiin kansallisiin asioihin. Teema käsittää muun muassa kansallisiin taloudellisiin intresseihin liittyviä näkökulmia sekä Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden mahdollistaman oman maan kansainvälisen tunnettuuden lisäämisen.

Konsensus ja jatkuvuus -teema taas käsittää asiat, jotka liittyvät arktisten maiden väliseen yhteiseen päätöksentekoon ja Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen. Kyseiseen teemaan liittyy esimerkiksi yleisesti puheenjohtajan rooli Arktisessa neuvostossa sekä puheenjohtajavaihdoksiin liittyvä yhteistyö maiden välillä. Lisäksi teema käsittää laaja-alaisen konsultoinnin ja konsensuksen saavuttamisen alkuperäiskansajärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa Arktisen neuvoston toimintalinjoja suunniteltaessa, sekä puheenjohtajavaihdosten yhteydessä.

Viimeiseksi, Instituutio ja mandaatti -teemaan olen sisällyttänyt sellaiset aineistoista esiin nousseet asiat, jotka liittyvät Arktisen neuvoston organisatoriseen kehittymiseen. Teema käsittää esimerkiksi Arktisen neuvoston ja Arktisen talousneuvoston väliseen suhteeseen liittyviä asioita, Arktisen neuvoston ulkopuolisten maiden arktiseen alueeseen liittyvät intressit, Arktisen neuvoston strategian laatiminen sekä geopoliittisten muutosten vaikutukset Arktisen neuvoston toimintaan.

Tässä luvussa pyrin liittämään aineistosta esiin nousseet kolme teemaa tutkimuksessa käyttämäni rationaalisen valinnan institutionalismin teoreettiseen viitekehykseen, ja sitä kautta selittämään Arktisen neuvoston organisatorisia erityispiirteitä Suomen ja Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien avulla.

5.1 Kansalliset intressit

Suomi on asettanut Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudelleen neljä prioriteettia, jotka on tuotu selkeällä tavalla esiin Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuusohjelmassa 2017–2019. Suomen puheenjohtajuuskauden prioriteeteista – ympäristönsuojelu, viestintäyhteydet, meteorologinen yhteistyö ja koulutus – erityisesti viestintäyhteydet ja koulutus voidaan helposti mieltää teemoiksi, joista Suomi maailmallakin tunnetaan. Suomen asettamat prioriteetit ovat lisäksi hyvin pitkälti linjassa Suomen arktisen strategian (2016) kanssa. Prioriteettien ”suomalaisuus” käy ilmi myös haastatteluaineistosta.

”Jos ajatellaan viestintäyhteyksiä, siellä on hyvin paljon suomalaista osaamista ja firmoja todella paljon. Meteorologia, meillä on ihan johtavia myöskin talouspuolen toimijoita siinä. Koulutus, Suomen brändi. Eli tämä on hyvinkin tällainen suomalaispainotteinen ohjelma. ... tämä on vähän niin kuin morsiuspuku – vähän uutta, vähän vanhaa, vähän lainattua ja vähän sinistä. Se sininen tarkoittaa siis, se ymmärrettiin tietysti niin, että meriasioita, okei. Mutta kyllähän se myös on tällainen suomalainen väri.”

(Haastateltava 2)

Ylläolevassa lainauksessa korostuu erityisesti viestintäyhteyksien ja meteorologian puheenjohtajuuskauden prioriteeteiksi valikoitumisen positiiviset vaikutukset suomalaisten

yri­tysten kansainvä­lil­le toimin­taedelly­tyksille. Mielen­kiin­toisen Suomen Arktisen neuvoston varsinaisen puheen­johtajaoh­jel­man ja ylläolevan lainauksen ero­sta tekee se, että puheen­johtajaoh­jel­massa prioriteetit tuodaan esiin hieman eri valossa. Puheen­johtajaoh­jel­massa prioriteettien ympärille kaavail­tu­jen tarkempia toimia arvioidaan nimittäin ensisijaisesti niiden arktisille yhteisöille tuomien mah­dollisuuksien kautta.

”Toimivat viestintäyhteydet ja -palvelut ovat e­linehto ihmistoiminnalle ja perusedellytys taloudelliselle kehitykselle arktisella alueella.”

(Suomen puheen­johtajuusoh­jel­ma Arktisessa neuvostossa 2017–2019)

Ky­seisen eroavaisuuden perusteella voidaan arvioida, että Arktisen neuvoston puheen­johtajan on mah­dollista sisällyttää kansallisia tavoitteita edistäviä prioriteetteja puheen­johtajaoh­jel­maan. Tällaiset prioriteetit on kuitenkin voitava sisällyttää puheen­johtajaoh­jel­maan muodossa, joka voidaan hyväksyä yleishyödyllisenä arktisena teemana, ja jonka muut arktiset maat näin ollen myöskin voivat hyväksyä. Toisaalta puheen­johtajaoh­jel­ma mah­dollistaa myös eräänlaisen pienimuotoisen kotiin­päin vetämisen, mikä Suomen puheen­johtajuuskauden tapauksessa ainakin osittain ilmenee sellaisina prioriteetteina, jotka mah­dollistavat suomalaisen osaamisen ja liiketoiminnan kansainvä­lisen edistämisen. Asia käy ilmi myös tutkimuksen aineiston seuraavasta haastattelun osasta.

”Ensinnäkin valmisteluvaiheesta voin todeta, että mielestäni siinä tehtiin iso hyvä työ, otettiin huomioon USA:n teemat ja Suomen kansallinen Arktinen strategia. Myös EU:n arktiset prioriteetit, mutta koska kyseessä on Suomen Arktisen neuvoston puheen­johtajuusoh­jel­ma, ei siinä voi olla pelkästään kansallisia intressejä.”

(Haastateltava 1)

Kanadan Arktisen neuvoston puheen­johtajuuskauden prioriteettioh­jel­ma poikkeaa rakenteeltaan hieman Suomen vastaavasta, sillä siinä on määritelty yksi kokonaisvaltainen prioriteetti, jonka alla on puolestaan kolme yksityiskohtaisempaa tavoitetta.

“The theme of Canada’s chairmanship is “development for the people of the North,” with a focus on responsible Arctic resource development, safe Arctic shipping and sustainable circumpolar communities.”

(Canada’s Arctic Council Chairmanship 2013–2015)

Kanada pyrki puheenjohtajuuskautensa aikana keskittymään arktisella alueella asuvien ihmisten hyvinvointiin, sekä näiden asuttamien yhteisöjen kehittämiseen. Erityisesti inhimillinen kehitys yhdessä kestävänsä kehityksen kanssa toimivat läpileikkaavina teemoina Kanadan puheenjohtajuuskauden aikana. Pienimuotoinen kotiinpäin vetäminen näkyy myös Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden ohjelmassa. Siinä on nimittäin arktista aluetta koskevan turismin kestävydestä sekä alueella operoivien risteilyalusten turvallisesta toiminnasta mainittu seuraavaa.

“By establishing guidelines for sustainable tourism and cruise-ship operations, the Arctic Council will encourage the benefits that tourism will bring to communities while reducing the risks associated with increased activity.”

(Canada’s Arctic Council Chairmanship 2013–2015)

Ote Kanadan puheenjohtajuuskauden ohjelmasta ei itsessään kerro kovinkaan paljon Kanadan tavoittelemista mahdollisista kansallisista intresseistä, jotka liittyvät arktisen alueen turismin kestävyysnäkökohtiin tai alueella toimivien risteilyalusten turvallisuuteen. Kestävä kehitys turismin saralla sekä meriliikenteen voimakkaan kasvun myötä myös merelliseen turvallisuuteen liittyvät asiat ovat itse asiassa erittäin keskeisiä teemoja Arktisen neuvoston ydintoiminnasta puhuttaessa, sillä juuri kestävä kehitys yhdessä ympäristönsuojelun kanssa kuuluvat niihin teemoihin, joiden ympärille Arktisen neuvoston toiminta alun perin on rakennettu vuonna 1996. Näin ollen Kanadan puheenjohtajakaudelleen asettama prioriteetti voidaan mieltää koko Arktista neuvostoa ja monia arktisen alueen muita toimijoita koskettavaksi yhteiseksi asiaksi.

“So for example “Safe Arctic Shipping” that we wanted to have some guidelines for tourism and cruise ships. And that particular item is interesting in that there is not a lot of cruise ship tourism in the Canadian Arctic. We were seeing that there was a lot going on in Eastern Greenland, which was a particular issue for the Greenlanders, but

we also viewed that this might be the next thing coming to Canada. So we were doing a bit of forward thinking to try to get on with this issue.”

(Haastateltava 4)

Yllä oleva lainaus kielii kuitenkin siitä, että myös Kanadan 2013–2015 Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden prioriteettien suunnittelun taustalla on ainakin osittain ollut eräänlaisia kansallisia intressejä. Kanadan puheenjohtajuuskauden suunnitteluun keskeisesti osallistunut virkamies arvioi nimittäin, että turismi tulee Kanadan puheenjohtajuuskautta seuranneiden vuosien aikana lisääntymään myös Kanadan arktisella alueella, minkä johdosta kyseinen prioriteetti on valittu Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudelle. Näin ollen voidaan todeta, että kyseistä prioriteettia ei Kanadan toimesta päätetty sisällyttää puheenjohtajuuskauden ohjelmaan ainoastaan siksi, että se toisi lisäarvoa koko Arktiselle neuvostolle.

5.1.1 Talousnäkökulma

Keräämästäni haastatteluaineistosta käy toisaalta myös ilmi, että talousnäkökulman sisällyttämistä Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajakauden prioriteetteihin pohdittiin syvällisemminkin. Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden suunnittelun aikana ainakin eräät prosessiin osallistuneista kotimaisista talouspuolen sidosryhmistä korosti varsin painokkaasti, että puheenjohtajuus on ennen kaikkea mahdollisuus edistää suomalaisten yritysten vientiä sekä asemaa kansainvälisillä markkinoilla.

”Mutta se ehkä mikä sitten jäi siitä puuttumaan, siitä varsinaisesta Arktisen neuvoston puheenjohtajuudesta kuitenkin oli niin kuin, että sitä itse tätä varsinaista talouspotentiaalia ei siellä juurikaan näy. Että siellä on nämä neljä pääteemaa ja niiden alle tietysti tulee tietysti erilaisia liiketoimintamahdollisuuksia, mutta että siellä olisi esimerkiksi teemoja niin kuin arktisten investointien kehittäminen tai jotain tämän tyyppistä, niin sellaistaahan siellä ei ole.”

(Haastateltava 3)

Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden prioriteettien laatimisesta viime kädessä vastannut taho ei kuitenkaan kokenut, että talouden kehittäminen kuuluisi Arktisen neuvoston ydintoimintaan.

”Nimenomaan se talous oli sellainen, mitä pohdittiin. Silloin elinkeinoelämän puolelta tuli vähän sellaista viestiä, että jos oikein kärjistää, niin viesti oli, että ”It’s the economy, stupid”. Että älkää puuhatko mitään muuta. Siis arktinen puheenjohtajuus tarkoittaa Suomelle taloudellisten mahdollisuuksien esillä pitämistä. ... Sellaista [konkreettista talousaiheista prioriteettia] ei koskaan tullut. Ei me sitä ruvettu keksimään omasta päästä. Sanottiin vaan, että talous, talous, talous, esittämättä, että mitä se on. Ei sellainen ole mikään prioriteetti.”

(Haastateltava 2)

”... mutta se kuitattiin sillä, että samaan aikaan on Arktisen talousneuvoston puheenjohtajuuskausi, niin minkä takia käyttää paukkuja siihen. Eikä Arktisen neuvoston työhön kuulu talouspuoli, niin minkä takia tuoda sitä puolta esiin.”

(Haastateltava 2)

Niin kuin Suomen puheenjohtajuuskauden valmisteluvaiheessa, keskusteltiin myös Kanadan puheenjohtajuuskaudella arktisen alueen taloudellisista näkökohdista. Talous oli aiheena itse asiassa paljon konkreettisemmin esillä Kanadan puheenjohtajuuskauden aikana, sillä Kanada asetti jopa yhdeksi puheenjohtajuuskautensa varsinaiseksi tavoitteeksi arktisen talousfoorumien perustamisen. Kyseinen tavoite toteutuikin lopulta Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden loppupuolella, sillä Arktinen talousneuvosto perustettiin silloisen puheenjohtajan aloitteesta syyskuussa 2014 (Exner-Pirot 2016, 89), noin puolitoista vuotta puheenjohtajuuden vastaanottamisen jälkeen. Prioriteetti on myös kirjattu Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden ohjelmaan.

”The Arctic Council is working to ensure that Arctic development takes place responsibly. Businesses in the Arctic will play a strong role in building a sustainable and economically vibrant future for the region. Establishing a Circumpolar Business Forum

will foster circumpolar economic development and provide opportunities for business to engage with the Arctic Council.”

(Canada’s Arctic Council Chairmanship 2013–2015)

Kanadan vahva halu avoimesti kehittää arktisen alueen talouspuolta on omalla tavallaan hieman ongelmallista, kun huomioidaan Arktisen neuvoston varsinainen mandaatti. Talouden kehittäminen arktisella alueella ei kuulu Arktisen neuvoston ydintehtäviin. Talousprioriteettiin liittyvät ongelmat nousevat esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta.

“During our Chairmanship there was a strong desire to start focusing a bit on the economic and we had some successes and some influence used, there was sort of mixed success in that regard.”

(Haastateltava 4)

“There were some criticism from the media and some NGOs that we were spending too much time on economic questions, and questions that were not specific to the environment.”

(Haastateltava 4)

Vaikkakin Kanadan esitys Arktisen talousneuvoston perustamisesta sai osakseen paljon kritiikkiä erityisesti kansalaisjärjestöiltä, onnistui Kanadan kerätä päätöksen läpivientiin tarvittava tuki Arktisen neuvoston toimijoiden joukosta. Arktinen talousneuvosto onkin tätä nykyä arktisilla alueilla toimivien yritysten välinen yhteistyöfoorumi, jonka perustehtävänä on edistää kestävää arktista liiketoimintaa.

5.1.2 Huippukokous

Tutkimuksen aineistosta käy myös ilmi, että kansainvälisen huippukokouksen järjestäminen on ollut yksi Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden keskeisistä tavoitteista. Arktisen huippukokouksen järjestämisen tavoittelu on kirjattu myös Suomen puheenjohtajuuskauden prioriteettiohjelmaan varsin yksiselitteisesti.

”Kansainvälisen tilanteen salliessa nämä tavoitteet voitaisiin vahvistaa arktisessa huippukokouksessa.”

(Suomen puheenjohtajuusohjelma Arktisessa neuvostossa 2017–2019)

Haastatteluaineistoista käy puolestaan ilmi, että puheenjohtajuuskauden ohjelmassa mainittu kansainvälinen tilanne ei ole erityisen suotuisa arktisen huippukokouksen järjestämiselle. Näin ollen arktinen huippukokous saattaa jäädä haaveksi Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden aikana.

”... ja siihen laitetaan ne kaksi ehtoa, eli kansainvälinen tilanne pitää olla suotuisa ja sitten kokouksella pitää olla tarpeeksi painava asiasisältö. Tässä ollaan edelleenkin, näitä mietitään. Ja tuota kansainvälinen tilanne on, jos mahdollista, huonompi kuin se oli vuosi sitten, kun puheenjohtajuus käynnistyi, joten siinä ei ole tämmöistä niin kuin läpimurtoa tapahtumassa, että no nyt voidaan pitää arktinen huippukokous, eli silloin pitää lähteä sen asiasisällön puolelta liikkeelle ja asiasisältö ei voi olla oikeastaan mitään muuta kuin ilmastoon ja ympäristöön liittyvää, ja saa nähdä kiinnostaako se kaikkia.”

(Haastateltava 2)

Arktinen alue ei toimi tyhjiössä muusta maailmasta, vaan kansainvälinen tilanne on ymmärrettävästi heikentynyt myös arktisella alueella muun muassa Venäjän ja lännen välillä lisääntyneen vastakkainasettelun myötä. Konkreettisesti tämä heijastuu Arktiselle alueelle muun muassa arktisiin merialueisiin kohdistuvan protektionismin sekä arktisten asioiden turvallistamisen kautta. Venäjän suhtautuminen Arktisen neuvoston puitteissa tapahtuvaan yhteistyöhön on viime vuosien aikana muuttunut varsin merkittävästi esimerkiksi lännen Venäjälle asettamien talouspakotteiden johdosta. (Koivurova et al. 2017, 21–22)

Kaiken kaikkiaan nykyisen geopoliittisen tilanteen ja ylläolevan lainauksen perusteella voidaan siis olettaa, ettei Arktista huippukokousta tulla järjestämään Suomen puheenjohtajuuskauden aikana, vaikka asia onkin kirjattu Suomen puheenjohtajuuskauden prioriteettiohjelmaan. Samanaikaisesti on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean välisen bilateraalin huipputason johtajatapaamisen järjestämisessä edettiin varsin nopeasti huhuista

käytäntöön, vaikka näiden kahden maan välit vaikuttivat pitkään olevan tulehtuneemmat kuin ehkä koskaan aiemmin. Yhtälailla, kesällä 2018 Helsingissä järjestetty Yhdysvaltain ja Venäjän välinen johtajien tapaaminen järjestettiin sekin hieman yllättävässä kansainvälisessä tilanteessa varsin nopealla aikataululla. Lisäksi Arktisen neuvoston raameissa tapahtuva kansainvälinen toiminta sekä laajemminkin arktista aluetta koskevat asiat kuuluvat tällä hetkellä niihin harvoihin kokonaisuuksiin, joiden puitteissa voidaan tänä päivänä tehdä minkäänäköistä globaalien tason poliittista yhteistyötä. Vaikkakin Venäjän ja Yhdysvaltain presidenttien istuutuminen samaan pöytään on näin ollen tällä hetkellä varsin epätodennäköistä, ei se juuri arktisten asioiden tiimoilta ole millään lailla täysin poissuljettua. Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden ja mahdollisen huippukokouksen avulla Suomi näyttäisi pyrkivän olemaan kokoaan suurempi kansainvälinen toimija.

Aineistosta ilmenee, että huippukokouksen järjestäminen vaikuttaisi olevan Suomelle tosiasiasa jonkinlainen itseisarvo. Varsinaisella huippukokoukseen liittyvällä kansainvälisellä foorumilla ei ilmeisesti niinkään ole Suomen kannalta väliä, sillä keskusteluissa on noussut esiin myös huippukokouksen järjestäminen 1. heinäkuuta 2019 alkavan Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana.

”Mutta sitten on alettu puhua myös siitä, että järjestettäisiin Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana huippari ... tuolla Säätytalolla järjestettiin Arktisen seuran kokous, jossa Lipponen puhui ja hän oli siirtänyt sen vaihteen EU:n pj-kaudelle ja ehdotti Aasian, USAn ja EUn välistä kokousta, joka järjestettäisiin Suomessa. Se on havaittu se realismi, että tässä on enää vain vuosi aikaa ja tulisi aika pian se [huippukokouksen] järjestäminen, niin se vaatii omat ponnistuksensa.”

(Haastateltava 1)

Suomellahan on jo tunnetusti varsin merkittävääkin aiempaa kokemusta kokouspaikan tarjoamisesta maailman mahtimaiden johtajien välisille neuvotteluille aikoina, jolloin kansainvälinen poliittinen ilmapiiri on ollut tulehtunut. Tällaisista tapahtumista viimeisin on tietysti kesällä 2018 Helsingissä järjestetty Yhdysvaltain ja Venäjän presidenttien välinen tapaaminen, mutta varmasti vielä huomattavasti merkittävämpänä tapahtumana voidaan mainita Helsingissä kesällä 1975 järjestetty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi. Nämä aiemmat

kansainvälisen huipputason kokoukset antavat hyvät lähtökohdat myös uuden huippukokouksen järjestämiselle, oli kokoonpano sitten arktinen, tai merkittävästi laajempi. Täytyy kuitenkin muistaa, että näistä aiemmin ansiokkaasti järjestetyistä kokouksista huolimatta Suomi on kansainvälisessä tarkastelussa verrattain pieni maa, jolla on varsin vähän vaikutusvaltaa maailman suurvaltoihin verrattuna. Tukeutumalla kansainvälisiin yhteisöihin, joissa pienelläkin maalla on puheenjohtajana mahdollista saada äänensä kuuluviin, Suomen on kuitenkin mahdollista jatkaa perinteitään idän ja lännen tulehtuneiden välien liennyttäjänä. Tähän Suomi selvästi pyrkii myös Arktisen neuvoston, tai vastaavasti tulevan EU:n puheenjohtajuuskautensa aikana.

5.1.3 Yhteenveto

Arktisen neuvoston rakenne yhdessä puheenjohtajan toimivaltuuksien kanssa mahdollistavat aineistoni perusteella varsin selkeästi sen, että kulloisellakin puheenjohtajamaalla on mahdollisuus tuoda omia kansallisia erityispiirteitään puheenjohtajuuskauden ohjelmaan. Prioriteetteja ei kuitenkaan ole soveliasta määrittää puhtaasti kansallisten intressien kautta, vaikka juuri sellaisia saattaisikin tosiasiaassa olla yksittäisten teemojen taustalla. Tasapainoilemalla kansallisten intressien ja koko arktista aluetta koskettavien yleismaailmallisten teemojen välillä puheenjohtajan on kuitenkin mahdollista puheenjohtajuuskautensa avulla edistää omia kansallisia tavoitteitaan Arktisen neuvoston instituutiota hyödyntäen. Kun kyseistä havaintoa tarkastellaan rationaalisen valinnan institutionalismin periaatteiden kautta, voidaan todeta, että Arktisen neuvoston organisaatorakenne itsessään sekä foorumissa yleisesti hyväksytyt toimintatavat mahdollistavat puheenjohtajan omien kansallisten intressien edistämisen Arktisen neuvoston toiminnassa, ainakin tiettyyn pisteeseen asti. Toisaalta puhtaasti kansallisten intressien esiintuominen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden avulla saattaa myös herättää pahaa verta foorumin muissa jäsenissä, mikä puolestaan voi vaikuttaa negatiivisesti maidenvälisiin suhteisiin, mikä ei tietenkään millään lailla ole Arktisen neuvoston institutionaalinen tarkoitus. Kyseinen löydös linkittyy myös teoriaan, jonka mukaan puheenjohtajan on mahdollista edistää kansallisia intressejään puheenjohtajuuskauden aikana.

Tutkimuksen aineiston perusteella on mahdotonta määrittää, kuinka suuren taloudellisen lisäarvon tässä tapauksessa ”suomalainen” tai ”kanadalainen” puheenjohtajuuskausi loppujen lopuksi tuottaa kyseisille puheenjohtajamaille. Toisaalta esimerkiksi suomalaisen brändin vahvistamisesta

kansainvälisissä yhteyksissä tuskin kuitenkaan on ainakaan haittaa suomalaisten yritysten kansainvälisten liiketoimintaedellytysten kannalta. Yhtä lailla kansainvälisen huippukokouksen järjestäminen Suomen toimesta toisi varmasti mukanaan lähinnä positiivista julkisuutta, järjestettäisiin se sitten Suomen nykyisen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden, tai tulevan EU-puheenjohtajuuskauden aikana.

5.2 Konsensus ja jatkuvuus

Yhteistyö eri toimijoiden välillä korostuu kaikessa kansainvälisessä toiminnassa. Niin myös Arktisessa neuvostossa. Aineistoni perusteella erityisesti Arktisen neuvoston puheenjohtajavaihdosten yhteyteen painottuvalla yhteistyöllä voidaan lisätä sen toiminnan jatkuvuutta ja sitä myöden kehittää koko Arktista neuvostoa vahvemmakeksi ja tehokkaammaksi organisaatioksi. Jatkuvuuden ja yhteistyön roolista on Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuusohjelmaan jopa kirjattu seuraavasti.

”Arktisen neuvoston vahvistaminen on jatkuva prosessi, jonka tavoitteena on edistää arktista yhteistyötä muuttuvissa olosuhteissa. Yhteistyö toisiaan seuraavien puheenjohtajamaiden välillä tukee Arktisen neuvoston työn jatkuvuutta.”

(Suomen puheenjohtajuusohjelma Arktisessa neuvostossa 2017–2019)

Suomen puheenjohtajuusohjelmaan kirjattu jatkuvuuden tärkeys korostuu myös tutkimusta varten kerätyssä haastatteluaineistossa. Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden päättävässä ulkoministerikokouksessa on ensinnäkin tapana käydä riittävät konsultaatiot edellisen puheenjohtajan kanssa, jotta päästään yhteisymmärrykseen siitä, mitä asioita tulevan puheenjohtajan tulee toimikautensa alussa ottaa huomioon. Lisäksi ulkoministerikokouksen julkilausumaan on mahdollista lisätä tulevan puheenjohtajan kannalta tärkeitä puheenjohtajuuskauteen liittyviä elementtejä Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Tämä käy ilmi aineiston seuraavasta osasta.

”And then as far of process questions the ministerial declaration needs to have the right hooks for the incoming chair, so through a couple of SAO meetings and in the negotiations of the text we were able to put in the elements of what our chairmanship

would be. Just as Finland did with the Fairbanks declaration and what the US did with the Canadian declaration.”

(Haastateltava 4)

Aineistosta käy lisäksi ilmi, että Suomen puheenjohtajuuskauden valmisteluvaiheessa konsultoitii alkuperäiskansajärjestöjä, jotta heidän mielipiteensä voitaisiin huomioida puheenjohtajuuskauden prioriteetteja suunniteltaessa. Arktisen alueen alkuperäiskansajärjestöthän kuuluvat Arktisen neuvoston niin sanottuihin pysyviin edustajiin, minkä johdosta he ovat varsin keskeisessä asemassa myös Arktisen neuvoston sisäisessä päätöksenteossa. Hieman yllättävästi alkuperäiskansajärjestöjä ei tämän tutkimuksen aineiston mukaan kuitenkaan oltu konsultoitu ennen Suomen nykyistä puheenjohtajuuskautta.

”Näitä alkuperäiskansajärjestöjä konsultoitii ja he kertoivat, että mikään aikaisempi puheenjohtajamaa ei ole heitä konsultoinut.”

(Haastateltava 2)

Arktisen neuvoston puheenjohtajilla on ymmärrettävästi tapana konsultoida myös muita Arktisen neuvoston jäsenvaltioita tulevan puheenjohtajuuskauden suunnitteluvaiheessa. Mikäli näin ei toimita, on vaarana, että edellisen puheenjohtajan tekemä kahden vuoden mittainen työ valuu hukkaan, tai että muut jäsenmaat eivät ole sitoutuneita suunniteltuun puheenjohtajuuskauden ohjelmaan. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että Kanadan viimeisimmän Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden suunnitteluprosessin aikana konsultointiprosessi on ainakin joidenkin Arktisen neuvoston muiden toimijoiden mielestä ollut vajavainen. Lisäksi haastattelumateriaalista ilmenee, että Kanada keskittyi puheenjohtajuuskautensa aikana liiaksi nimenomaan kansallisiin asioihin koko arktista aluetta koskevien asioiden sijaan.

”Aikaisemmin on ollut aikamoisia muutoksia, puheenjohtajat ovat tuoneet omaa agendaansa eivätkä ole kaikki edes välittäneet konsultoida muita. Sanotaanko näin, että jos pitää sormella osoittaa, niin Kanada, joka oli pj ennen Yhdysvaltoja, eli siis 2013–2015. Heillä oli tällainen hyvin kansallinen ohjelma, josta eivät paljon muille puhuneet. Toteuttivat sen ihan omalla tavallaan. Se oli esimerkki siitä, miten jatkuvuus on ainakin poliittisella tasolla aika lailla kärsinyt.”

(Haastateltava 2)

Kanadan puheenjohtajuuskauden suunnitteluun ja toteutukseen osallistunut virkamies antaa haastattelun perusteella puolestaan varsin yksiselitteisesti ymmärtää, että Kanadan puheenjohtajuuskauden suunnitteluprosessissa noudatettiin Arktisen neuvoston yleisesti hyväksytyjä konsultaatioperiaatteita täysin tavalliseen tapaan.

”Well we certainly looked for support. I mean if someone would have said no, this is a terrible idea, I think we would have gone back and tried to address those issues. But that certainly did not happen.”

(Haastateltava 4)

Arktisen neuvoston virkamieskomitean Yhdysvaltojen Portlandissa lokakuussa 2016 järjestetyssä kokouksessa tehtiin periaatepäätös Arktisen neuvoston strategisen suunnitelman laatimisesta. Kokouksen keskustelussa kävi ilmi, että Arktinen neuvosto on ilmaissut perustavanlaatuiset tavoitteensa ja toimintaansa ohjaavat keskeiset periaatteet eri tavoin eri aikoina, mutta se ei ole koskaan aiemmin laatinut yhtenäistä, pitkäjänteistä strategista suunnitelmaa. Kokouksessa todettiin muun muassa, että strategia voisi mahdollistaa entistä johdonmukaisemman työnteon Arktisessa neuvostossa ja sen alaisissa toimielimissä. Arktisen neuvoston strategia olisi kokouksen lopputuleman mukaan tarkoitus suunnitella seuraavalle vuosikymmenelle, tai pidemmälle aikavälille, ja siinä tulisi erityisesti huomioida arktisen alueen kestävä kehityksen edistäminen, arktisen alueen asukkaiden hyvinvoinnin lisääminen sekä arktisen alueen säilyttäminen rauhan ja kansainvälisen yhteistyön alueena. (Koivurova et al. 2017, xii)

Arktisen neuvoston strategiatyön johtaminen siirtyi kevään 2017 puheenjohtajavaihdoksen myötä Yhdysvalloilta Suomelle. Kun otetaan huomioon, että Arktinen neuvosto koostuu kahdeksasta jäsenmaasta ja kuudesta pysyvästä jäsenestä, voidaan olettaa, että strategian laatiminen ei ole mitenkään erityisen helppo tehtävä. Lisäksi voidaan puntaroida, voiko Arktisen neuvoston kokoonpanolla ylipäänsä valmistella erityisen ”strategista” strategiaa, kun siinä tulee ottaa huomioon niin monen eri toimijan mielipiteet, jotka saattavat poiketa toisistaan varsin merkittävästi. Tutkimusta varten kerätystä haastatteluaineistosta käy ilmi, että strategian

laatimisella on sen tietyistä lähtökohtaisista ongelmista huolimatta arveltu olevan kuitenkin ennen kaikkea positiivisia vaikutuksia Arktisen neuvoston toiminnan kannalta.

“Siinä on yksi keskeinen asia mitä se tuo mukanaan ja se on jatkuvuus. Puheenjohtajuuskaudet ovat kaksivuotisia ja jossakin määrin on ollut sellaista ongelmaa, että kaksivuotinen puheenjohtajuuskausi ja sitten tematiikka vaihtuu aika paljon ja näin, että jos puheenjohtajuuskaudet rakennetaan niiden strategisten ajatusten pohjalle, ... niin keskeisenä näen sen, että se antaa pidemmän jatkuvuuden.”
(Haastateltava 3)

Haastatteluaineistosta ilmenee myös, että Arktisen neuvoston strategian ei ole ajateltu pysyvän muuttumattomana koko strategiakauden ajan, vaan dokumenttia on tarkoitus pystyä uudelleenarvioimaan ja muuttamaan säännöllisin väliajoin.

And the other thing about a strategic plan is, it is not written once and then that is it. ... So this needs to be an ongoing process and I guess in the council’s case every two years there needs to be a look at it, you know, are we still on the right track, are we meeting our goals, if not, shift, move it around, so it has to be an ongoing thing, not a one-time writing exercise.
(Haastateltava 4)

Haastatteluaineistosta käy kuitenkin ilmi, että kaikki Arktisen neuvoston toimijat eivät ole vakuuttuneita yhteisen strategian laatimisen hyödyistä.

“Tällaisia diplomatian totuuksia, että on muutama tällainen ”buzzword”, jotka aiheuttavat suurta innostusta ja strategian laatiminen on yksi näitä. Etenkin, kun voidaan teettää se jollakin muulla, ja sitten arvostella sitä ja ehdottaa siihen parannuksia. Ja näinhän siinä on juuri käynyt. Eli Yhdysvallat olisi sen voinut ottaa omaan ohjelmaansa ja laatia sen, kun se heistä oli niin hyvä idea, mutta sen sijaan he tekivät ehdotuksen ja sitten sysäsivät sen Suomen hoidettavaksi. Ja sitä tässä hoidellaan ja on käyty nyt sitten useampia keskusteluja, ja kyynisesti voi sanoa, että se on yhtä pitkää kuin leveää tietysti tällainen työ.”

(Haastateltava 2)

”... tämä ei ole Suomen ajatus, se on Yhdysvaltojen ajatus, jota he eivät ole panneet omaan puheenjohtajuusohjelmaansa näkyviin, vaan ottivat sen mukaan kesken kautensa. Ja siis Suomi ei siinä vaiheessa ollut ollenkaan varma, että kannattaa tällaiseen strategiatyöhön suuremmin panostaa ja tuota, yritettiin vähän niitä hillitä, mutta eihän siitä mitään tullut.”

(Haastateltava 2)

Ylläolevien lainausten perusteella vaikuttaa pikemminkin siltä, että päätös strategian laatimisesta ei todellisuudessa ole ollut täysin yksimielinen, vaikka siitä tehtiinkin periaatepäätös. Tämä puolestaan on hieman erikoista, sillä päätöksenteko Arktisessa neuvostossa perustuu nimenomaan konsensusperiaatteeseen, minkä johdosta yksittäinen maa voi halutessaan estää tietyn päätöksen syntymisen. Toisaalta voidaan myös arvioida, että yksittäisen toimijan, tässä tapauksessa Suomen, ei olisi erityisen mielekästä asettua yksin vastustamaan päätöstä strategian valmistelun aloittamisesta, sillä lopputuloksena saattaisi olla Suomen omien toimintaedellytysten ja vaikutusvallan heikentyminen Arktisessa neuvostossa. Päätös strategian laatimisesta ei kuitenkaan varmasti ole ollut kaikkein optimaalisin, sillä Suomen edustajat Arktisessa neuvostossa joutuvat selvästi tekemään suuren määrän työtä strategian valmisteluun liittyen, vaikka he eivät välttämättä edes koe strategian tuovan erityisen suurta lisäarvoa.

5.2.1 Yhteenveto

Muiden toimijoiden konsultointi ja konsensuksen saavuttaminen vaikuttaisi tutkimuksen aineiston perusteella olevan ensiarvoisen tärkeää Arktisen neuvoston toiminnassa. Näiden merkitys korostuu erityisesti puheenjohtajavaihdosten yhteydessä. Aktiivisella muiden informoinnilla ja mielipiteiden tiedustelulla tuleva puheenjohtaja voi paitsi huomioida aiemman puheenjohtajan mahdollisesti keskenjääneet toimet, myös saada varmistuksen oman puheenjohtajuuskautensa prioriteettiohjelman toimintaedellytyksistä. Konsultointi ja informointi vaikuttavat positiivisesti erityisesti Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuteen, mikä on perustavanlaatuinen edellytys tehokkaille instituutioille. Arktisen neuvoston puheenjohtajamalli, jossa kaksivuotiset puheenjohtajakaudet noudattavat ennalta määrättyä kiertoa, mahdollistaa

puheenjohtajuuskauden tehokkaan suunnittelun ja läpiviennin. Lisäksi puheenjohtajan on mahdollista käydä neuvotteluja sekä edellisen että tulevan puheenjohtajan kanssa ennalta. Tämä mahdollistaa omien intressien esille tuomisen myös ennen ja jälkeen varsinaisen puheenjohtajuuskauden.

Aineistosta ilmenee myös, että Arktinen neuvosto pyrkii kehittymään instituutiona laatimalla yhteisen strategian, jonka arvioidaan ennen kaikkea vaikuttavan sen toiminnan jatkuvuuteen. Kun havaintoa tarkastellaan rationaalisen valinnan institutionalismin kautta, voidaan todeta, että pitkäjänteinen yhteinen strategia vähentäisi Arktisessa neuvostossa vallitsevia epävarmuustekijöitä, kuten esimerkiksi yksittäisten toimijoiden sattumanvaraisesti painottamia intressejä. Strategiatyön koordinointi ja konsensuksen saavuttaminen on ymmärrettävästi haastava tehtävä, mutta onnistuessaan strategia mahdollistaisi entistä pitkäjänteisemmän ja optimaalisemman työskentelyn Arktisessa neuvostossa, mikä osaltaan hyödyttäisi Arktisen neuvoston toimijoita.

5.3 Instituutio ja mandaatti

Niin kuin tässä tutkimuksessa on aiemmin todettu, on Arktinen neuvosto foorumina vielä verrattain nuori. Näin ollen osa sen institutionaalisista toimintatavoista ja organisatorisista rakenteista hakevat vielä tässä vaiheessa enemmän muotoaan kuin jokin toinen foorumi, jonka toiminta on jatkunut pidempään. Kaikkien instituutioiden on jatkuvasti kyettävä uudistamaan itseään ja vahvistamaan prosessejaan, jotta ne pärjäisivät muuttuvassa toimintaympäristössä, ja jotta instituutioiden toimijat voisivat mahdollisimman tehokkaasti saavuttaa jonkin lisäarvon instituution toiminnan kautta. Uudistumis- ja kehittymistarve pätee tänä päivänä erityisesti Arktiseen neuvostoon, sillä arktisella alueella on viime vuosikymmenten aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia, eikä kehitykselle näy loppua.

Tämän tutkimuksen aineistosta ilmenee, että Kanada on puheenjohtajuuskautensa prioriteettiohjelmassa määrittänyt yhdeksi painopistealueeksi nimenomaan Arktisen neuvoston vahvistamisen. Ohjelmassa korostetaan, että arktista aluetta koskevat haasteet ovat muuttaneet muotoaan, ja että Arktisen neuvoston on kyettävä alati vahvistumaan pystyäkseen vastaamaan niihin. Vahvistamisen lähtökohdaksi on Kanadan ohjelmaan asetettu yhteistyö eri Arktisen neuvoston toimijoiden kanssa.

“Since its inception, the Council has undertaken important work to address the unique challenges and opportunities facing the Arctic region. As these challenges evolve, so must the Arctic Council. Canada will work collaboratively with its Arctic Council partners to strengthen the Council. The aim is to enhance the capacity of the Permanent Participant organizations, improve the Council’s coordination and maximize efficiencies.”

(Canada’s Arctic Council Chairmanship 2013–2015)

Myös Suomen puheenjohtajuuskauden prioriteettiohjelmassa tuodaan esiin Arktisen neuvoston vahvistaminen hyvin pitkälle samassa valossa kuin Kanadan ohjelmassa. Suomi korostaa ohjelmassaan lisäksi, että nimenomaan jatkuvuus ja yhteistyö puheenjohtajien välillä vahvistaa Arktista neuvostoa.

“Arktisen neuvoston vahvistaminen on jatkuva prosessi, jonka tavoitteena on edistää arktista yhteistyötä muuttuvissa olosuhteissa. Yhteistyö toisiaan seuraavien puheenjohtajamaiden välillä tukee Arktisen neuvoston työn jatkuvuutta. Syvempi yhteistyö puheenjohtajamaan ja työryhmien välillä lisää Arktisen neuvoston yleistä tehokkuutta. Suomi pitää tällaista kehitystä tervetulleena ja jatkaa sitä.”

(Suomen puheenjohtajuusohjelma Arktisessa neuvostossa 2017–2019)

Tässä tutkimuksessa on jo aiemmin mainittu, että Kanadan puheenjohtajuuskauden aikana perustettiin Arktinen talousneuvosto. Uuden toimielimen luominen on ilman muuta ollut merkittävä asia koko Arktisen neuvoston instituutiolle, erityisesti, koska puhtaasti talouden kehittäminen arktisella alueella ei kuulu Arktisen neuvoston mandaattiin samalla tavalla kuin ympäristönsuojelu ja kestävään kehitykseen liittyvät asiat. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että Kanadalla tuntuu olevan konkreettinen halu edelleen kehittää Arktista neuvostoa, tällä kertaa vahvistamalla Arktisen neuvoston sihteeristöä.

“The secretariat in present is very much an administrative body. I think ... that having some capacity in there, some intellectual capacity to look at whatever issue they want to crunch, that they can do that. So that it is an Arctic Council thing, we may not have

to rely on a special working group or a task force. That you actually have policy people in Tromsø that can think and write serious policy position papers for senior officials and ministers to work with.”

(Haastateltava 4)

Tällä hetkellä sihteeristö toimii ennen kaikkea Arktisen neuvoston hallinnollisena elimenä, joka saa toimintaohjeensa suoraan istuvalta puheenjohtajalta. Sihteeristön tehtävät ovat tällä hetkellä lähinnä teknisluonteisia, esimerkiksi päivittäiseen viestintään sekä kokousjärjestelyihin liittyviä. Arktisen neuvoston sihteeristön kehittäminen suuntaan, jossa sillä olisi riittävä poliittinen toimivalta asioiden itsenäiseen valmisteluun, muuttaisi Arktisen neuvoston institutionaalista rakennetta. Sihteeristön vahvistaminen ja sen muuttaminen policy-painoitteisemmaksi elimeksi veisi Arktisen neuvoston instituutionaalista rakennetta lähemmäksi kansainvälisten järjestöjen vastaavia, kuten esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön. Kun otetaan huomioon, että Arktista neuvostoa perustettaessa haluttiin nimenomaan välttää kansainvälisen järjestön mukaista organisaatorakennetta (Koivurova et al. 2017, 59), olisi sihteeristön vahvistaminen muutoksena erittäin merkittävä foorumin tulevaisuuden kannalta.

5.3.1 Liennyttävä vaikutus

Haastatteluaineistosta ilmenee lisäksi, että Arktinen neuvosto tuottaa tällä hetkellä lisäarvoa sen jäsenille jo pelkästään sillä, että se on yksi ainoita kansainvälisiä areenoja, joissa keskusteluyhteys Venäjän ja lännen välillä on jatkunut hyvin pitkälle aiempaan tapaan geopoliittisen tilanteen kiristymisestä huolimatta.

”Nyt vastakkainasettelu Venäjän ja lännen välillä on palannut. Eri arvioiden mukaan tilanne on nyt herkempi tai vaarallisempi kuin mitä se oli kylmän sodan loppuvaiheessa. Mutta se ei ole vaikuttanut arktiseen yhteistyöhön. Tämä on iso paradoksi ja myöskin meidän puheenjohtajuusvuoden merkittäviä kokemuksia, että tämä rakentava yhteistyö kaikesta huolimatta jatkuu Arktisessa neuvostossa.”

(Haastateltava 2)

Kanadan puheenjohtajuuskauden suunnitteluun ja toteutukseen osallistunut virkamies on yhtä mieltä Arktisen neuvoston korostuneesta roolista, kun puhutaan keskusteluyhteyden

säilyttämisestä Venäjän ja lännen välillä. Lisäksi tämän kommentteissa korostuu, ettei kukaan Arktisen neuvoston toimijoista pyri vaarantamaan arktisen työn jatkuvuutta tuomalla keskustelupöytään asioita, jotka eivät kuulu Arktisen neuvoston mandaattiin.

“It is very infrequent that anyone brings a non-Arctic bilateral issue to the Russians at the Arctic Council. We just carry on and do the Arctic work. ... And that is not only at the Senior Arctic Official level but also at the working group level. And I think the Russians see the value in continuing that work as well.”

(Haastateltava 4)

Myös Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskautensa avulla tavoittelema huippukokous ja maakuvatyön edistäminen tuntuvat aineiston perusteella eräällä lailla nivoutuvan yhteen foorumin kansainvälisesti liennyttävän vaikutuksen kanssa. Ymmärrettävästi Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden tai yleisemmin maan arktisten toimien mainitseminen sellaisissa yhteyksissä, joissa korostetaan myös Arktisen neuvoston mahdollistamaa dialogin ylläpitämistä Venäjän ja lännen välillä, vaikuttaa positiivisesti myös Suomen maakuvaan.

“Sitten taas henkilökohtaisesta näkövinkkelistä niin tämä on saanut paljon mediajulkisuutta, mikä myös lisää Suomen arktisen maakuvan viemistä ulospäin ja se on myös nostanut arktista yhteistyötä esiin. Plus tietysti se, kun aina mainitaan, että tällä sektorilla vielä pystytään tekemään yhteistyötä USA:n ja Venäjän välillä, niin se on arvo sinänsä. Mielestäni sitä ei kannata olla rummuttamatta liikaa.”

(Haastateltava 1)

Aineistosta käy ilmi, että Kiinan kasvava mielenkiinto arktista aluetta ja sitä myöden Arktisen neuvoston toimintaa kohtaan on tällä hetkellä erittäin ajankohtainen käsiteltävä asia foorumin sisällä. Kun huomioidaan Kiinan kiistaton asema yhtenä maailman suurvalloista, voidaan olettaa, että Kiinan mahdollisia tulevia vaatimuksia koskien arktista aluetta voi olla hankala sivuuttaa ilman kunnollisia keskusteluja. Tällä hetkellä Kiinan Arktiseen neuvostoon kohdistama mielenkiinto on kuitenkin ollut legitiimiä, sillä se tunnustaa Arktisen neuvoston merkityksen arktisen alueen keskeisenä toimielimenä, eikä Arktisen neuvoston jokapäiväinen toiminta näin ollen tunnu olevan uhattuna.

”Se [Kiinan lisääntynyt mielenkiinto arktista aluetta kohtaan] on herättänyt sellaisia tunteita, että tästä pitää ottaa selvää. Se on ilman muuta ykkösaihe tällä hetkellä ja selvityksen kohteena eri maissa, myöskin Suomessa. Se tulee muutamaan arktisen yhteistyön luonnetta. ... Mutta, Kiina ei kiellä arktisen neuvoston toimintaa tai sen merkitystä vaan se myöntää, että se on arktisen yhteistyön tärkein foorumi ja tyytyy silloin omaan rooliinsa Arktisen neuvoston tarkkailijana. Mutta samalla painottaa sitä, että arktinen yhteistyö ei voi rajoittaa pelkästään arktisten maiden kesken tapahtuvaksi.”

(Haastateltava 2)

Aineiston perusteella voidaan tulkita, että Kiinan lisääntynyt kiinnostus Arktista neuvostoa kohtaan voi kuitenkin luoda uudenlaisen asetelman Arktisessa neuvostossa, mikä puolestaan saattaisi vaikuttaa koko Arktisen neuvoston instituutioon. Näin ollen Kiinan Arktista neuvostoa ja koko arktista aluetta kohtaan osoittaman mielenkiinnon kehitystä seurataan tiiviisti Arktisen neuvoston jäsenien toimesta.

5.3.2 Turvallisuus

Mitä tulee Arktisen neuvoston mandaattiin ja niihin substanssikysymyksiin, joita tällä hetkellä on soveliaista käsitellä foorumin puitteissa, käy aineistosta varsin yksiselitteisesti ilmi, ettei Arktisen neuvoston jäsenillä ole halua kehittää sen toimintaa ainakaan turvallisuuspainotteisempaan suuntaan.

”Nimenomaan tämän strategiaprosessin aikana se on tullut heti selväksi alusta lähtien, että turvallisuusasioita ei tulla ottamaan tämän foorumin työhön mukaan. Niistä on pelkkää haittaa. Kun ne menee jäihin, sitten menee kaikki muutkin toiminnot.”

(Haastateltava 2)

Arktisen neuvoston kehittäminen suuntaan, jossa sen puitteissa voitaisiin käsitellä myös turvallisuuteen ja geopolitiikkaan liittyviä asioita, tyrmätään ymmärrettävistä syistä Arktisen neuvoston jäsenien toimesta. Yhtenä Arktisen neuvoston vahvuutena korostuu tässäkin asiassa se,

että foorumin mandaatti on riittävän tarkasti määritelty, mikä osaltaan mahdollistaa Arktisen neuvoston toiminnan kansainvälisesti kiristyneissäkin tilanteissa.

5.3.3 Yhteenveto

Instituutioiden on kyettävä jatkuvasti arvioimaan oman toimintansa tehokkuutta ja tarvittaessa pystyttävä uudistumaan, mikäli ne haluavat selvitä alati muuttuvassa ympäristössä. Arktisessa neuvostossa tämä ilmenee esimerkiksi keskusteluna foorumin sihteeristön aseman vahvistamisesta sekä Kiinan arktiseen alueeseen kohdistuvan mielenkiinnon kasvamisen huomioimisesta. Arktinen neuvosto vaikuttaisi lisäksi tällä hetkellä olevan yksi niitä harvoja kansainvälisiä yhteisöjä, joiden toiminta on jatkunut tavalliseen tapaan Venäjän ja lännen tulehtuneista väleistä huolimatta. Tämä kieli eittämättä siitä, että Arktisen neuvoston mandaattia ei ole mielekästä pyrkiä muuttamaan suuntaan, joka käsittäisi turvallisuusasiat ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen ohella, ja samalla vaarantaisi Arktisen neuvoston toiminnan. Lisäksi asiaa voidaan tulkita niin, että Arktisen neuvoston alkuperäinen mandaatti on aikoinaan määritelty varsin järkevästi, sillä foorumin on mahdollista jatkaa toimintaansa ja tuottaa lisäarvoa jäsenilleen tavalliseen tapaan, vaikka maidenvälinen yhteistyö olisi hankalaa muilla areenoilla. Kyseinen havainto on samalla linjassa rationaalisen valinnan institutionalismin teorian kanssa, jonka mukaan instituutiot syntyvät ja selviävät nimenomaan siksi, että ne tuottavat lisäarvoa instituutioiden toimijoille.

6. Päätelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, kuinka puheenjohtaja pyrkii käyttämään valtaa Arktisessa neuvostossa. Tutkimuksessa tarkasteltiin lisäksi, mitkä seikat määrittivät Kanadan vuosille 2013–2015 ajoittuneen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden, sekä Suomen vuosille 2017–2019 ajoittuvan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden prioriteettien valikoitumisen. Tutkimuksen tarkoituksena oli lisäksi tarkastella, mitä edellä mainittujen puheenjohtajuuskausien suunnitteluprosessit ja toteutukset kertovat Arktisesta neuvostosta instituutiona, kun havaintoja peilataan rationaalisen valinnan institutionalismin teoreettiseen viitekehykseen.

Tutkimustulosten mukaan niin Kanada kuin Suomi sisällyttivät Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausiensa prioriteettiohjelmiin asioita, jotka voidaan tulkita tavoitteiksi edistää maiden omia kansallisia intressejä. Tutkimuksesta ilmenee kuitenkin, että Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien ohjelmiin ja toteutuksiin ei ole soveliasta sisällyttää puhtaasti kansallisiksi intresseiksi tulkittavia asioita, vaan puheenjohtajuuskauden prioriteetit tulisi muovata siten, että ne voidaan tulkita koko arktista aluetta palveleviksi. Tutkimuksesta selviää myös, että jatkuvuuden varmistaminen toisiaan seuraavien puheenjohtajuuskausien välillä on ensiarvoisen tärkeää Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuuden, tehokkuuden ja toimintakyvyn varmistamisen kannalta. Arktisen neuvoston toiminnan jatkuvuutta ja puheenjohtajan toimintaedellytyksiä lisää foorumin puheenjohtajarakenne, joka noudattaa ennalta määrättyä kiertoa. Tutkimustulokset kielivät lisäksi siitä, että Arktisen neuvoston jäsenet pyrkivät kehittämään sen toiminnan jatkuvuutta ja tehokkuutta yhteisen pitkäjänteisen strategian laatimisella, vaikka strategiantyön koordinointi on haastava tehtävä.

Tutkimuksesta käy ilmi, että viime vuosina lisääntyneet jännitteet Venäjän ja lännen välillä eivät ole liiemmin vaikuttaneet Arktisen neuvoston jokapäiväiseen toimintaan. Jatkuvuuden dialogin ylläpitämisen saralla voidaan myös arvioida olevan yksi niistä Arktisen neuvoston ehdottomista institutionaalisista vahvuuksista, joka tuottavat lisäarvoa Arktisen neuvoston toimijoille. Tutkimuksen aineiston perusteella voidaan todeta, että Kiinan lisääntynyt mielenkiinto arktista aluetta kohtaan saattaa muuttaa arktisen yhteistyön luonnetta, ja sitä myöden jopa Arktisen neuvoston institutionaalisia toimintaperiaatteita. Viimeiseksi, tutkimuksen aineistosta ilmenee, että Arktisen neuvoston mandaatin muuttaminen siten, että se kattaisi myös turvallisuuteen liittyvät

asiat, ei vaikuta olevan millään tavalla mielekästä, sillä se saattaisi vaarantaa Arktisen neuvoston puitteissa tänä päivänä tehtävän yhteistyön kokonaisuudessaan.

Arvioisin, että tämä tutkimus tuottaa lisäarvoa, kun tarkastellaan Arktisen neuvoston instituution, foorumissa vallitsevien yleisten toimintatapojen sekä puheenjohtajuuskauden läpivientiin liittyvien asioiden ymmärrykseen. Erityisesti tutkimusta varten tehdyt haastattelut ja niistä esiinnoitukset teemat ovat varmasti mielenkiintoista luettavaa ainakin sellaisille henkilöille, jotka tuntevat Arktisen neuvoston toimintaperiaatteet, tai työskentelevät arktisten asioiden parissa.

Tutkimusta varten kerättyyn haastatteluaineistoon liittyen joudun harmikseni toteamaan, että Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskautta käsittelevä aineisto ei arvioni mukaan saavuttanut täyttä saturaatiota, joka tieteellisiin tarkoituksiin käytettävältä aineistolta lähtökohtaisesti vaaditaan. Tämä johtuu yksinomaan siitä, että useista haastattelupyynnöistäni huolimatta en saanut sovittua haastattelua tutkimusta varten muiden kuin yhden henkilön kanssa. Mikäli olisin onnistunut tekemään useamman haastattelun henkilöiden kanssa, jotka olivat keskeisesti mukana Kanadan Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden suunnittelussa ja läpiviennissä, olisi tämän tutkimuksen tulokset saattaneet poiketa ainakin joiltain osin nyt saaduista tutkimustuloksista. Mielestäni tätä tutkimusta varten haastattelemani kanadalainen henkilö oli kuitenkin taustaltaan soveltuva tutkimuksen lähtökohdan kannalta.

Tässä tutkimuksessa olen analysoinut puheenjohtajan vallankäyttöä Arktisessa neuvostossa Suomen ja Kanadan viimeisimpien puheenjohtajuuskausien kautta. Lisäksi olen analysoinut puheenjohtajuuskausien prioriteettien muodostumista ja toteutumista, sekä niiden suhdetta Arktisen neuvoston institutionaalisiiin toimintaperiaatteisiin. Saatujen tutkimustulosten pohjalta olisi mielenkiintoista tarkastella muiden arktisten maiden kuin Suomen ja Kanadan puheenjohtajuuskausien suunnittelua ja läpivientiä, ja edelleen analysoida, mitä ne puolestaan kertovat Arktisestä neuvostosta instituutiona sekä puheenjohtajan mahdollisuuksista ohjata päätöksentekoa haluamaansa suuntaan. Mikäli aineistoksi valittaisiin esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Venäjän Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskausien prioriteettiohjelmat, sekä yhdysvaltalaisen ja venäläisten arktisten virkamiesten kanssa tehtävät haastattelut, voisivat tutkimustulokset poiketa joiltain osin tämän tutkimuksen tuloksista. Lisäksi olisi mielenkiintoista haastatella tätä tutkimusta varten haastateltuja henkilöitä uudelleen Suomen nykyisen Arktisen neuvoston

puheenjohtajuuskauden päätyttyä. Näin voitaisiin tarkastella, kuinka onnistunut, tai epäonnistunut, Suomen puheenjohtajuuskausi kokonaisuudessaan oli.

7. Kirjallisuus

Arktinen neuvosto 1991. "Arctic Environmental Protection Strategy." Rovaniemi, Suomi, kesäkuu 1991. Saatavissa: http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (Luettu 23.2.2018)

Arktinen neuvosto 2013. "Canada's Arctic Council Chairmanship 2013–2015."

Arktinen neuvosto 2017. "Finland's Chairmanship Program for the Arctic Council 2017–2019."

Arktinen neuvosto, "Task Forces of the Arctic Council." Saatavissa: <https://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces> (Luettu 22.5.2018)

Arktinen neuvosto, "The Arctic Council: A Backgrounder." Saatavissa: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us> (Luettu 6.4.2018)

Arktinen neuvosto, "The Arctic Council Secretariat." Saatavissa: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/the-arctic-council-secretariat> (Luettu 15.4.2018)

Aspinwall, M. D., Schneider, G. 2000. "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration." *European Journal of Political Research* 38.1, s. 1–36.

ATLAS.ti. 2018. "What is ATLAS.ti." Saatavissa: <https://atlasti.com/product/what-is-atlas-ti/> (Luettu 22.12.2018)

Barnett, M. and Finnemore, M. 2004. "Rules for the world: International organizations in global politics." Cornell University Press.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. "Johdatus laadulliseen tutkimukseen." Vastapaino, Tampere.

Exner-Pirot H. 2016. "Canada's Arctic Council chairmanship (2013–2015): a post-mortem.", *Canadian Foreign Policy Journal*, 22:1, s. 84–96

Gorbatšov, M. 1987. The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, October 1, 1987 (Novosti Press Agency: Moscow, 1987), s. 23–31. Saatavissa: https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (Luettu 15.2.2018)

Hall, P. & Taylor, R. 1996. "Political Science and Three New Institutionalism." *Political Studies* 44(5), s. 936–957

Hay, C. 2006. "Constructivist institutionalism... Or, why ideas into interests don't go." Aarhus University.

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. 2000. "Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö." Yliopistopaino.

- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. 2005. "Three Approaches to Qualitative Content Analysis." *Qualitative Health Research* 15 (9), s. 1277–1288.
- Kaikkonen, P. 1999. "Laadullinen tutkimus kasvatus- ja opetustyössä." *Kasvatus* 30 (5), s. 427-435.
- Kaján, E., 2013. "An integrated methodological framework: engaging local communities in Arctic tourism development and community-based adaptation." *Current Issues in Tourism*, 16(3), s.286–301.
- Koivurova, T. 2010. "Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance." *Polar Record*, 46(2), s.146–156.
- Koivurova, T., Van der Zwaag, D.L. 2007. "The Arctic Council at 10 years: retrospect and prospects." *UBCL Rev.*, 40, s. 121.
- Koivurova, T., Śmieszek, M., Stepién, A., Mikkola, H., Käpylä, J. and Kankaanpää, P. 2017. "Suomen puheenjohtajuus Arktisessa neuvostossa (2017–2019) muutoksen ja epävarmuuden aikakaudella." *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 14/2017
- Lowndes, V. and Roberts, M. 2013. "Why institutions matter: The new institutionalism in political science." Palgrave Macmillan.
- Nieminen, H., 1997. "Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus." Teoksessa Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K.(toim.) *Hoitotieteen tutkimusmetodiikka*. Juva: WSOY.
- Nord, D.C. 2016. "The Arctic Council, Governance within the Far North." Oxon: Routledge.
- North, D. C. 1991. "Institutions, institutional change and economic performance." Repr. Cambridge: Cambridge University Press.
- Numminen, L. 2011. "Arktisen alueen muuttuva kansainvälinen yhteistyö." Teoksessa: Heininen, L. & Palosaari, T. (toim.) 2011. "Jäitä poltellessa: Suomi ja arktisen alueen tulevaisuus." Tampere University Press: TAPRI.
- Nowlan, L. 2001. "Arctic legal regime for environmental protection." (No. 44). IUCN.
- Pierson, P., Skocpol, T. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science." *Political science: The state of the discipline*, 3, s. 693–721.
- Peters, B. G. 1999. "Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism." London & New York: Continuum.
- Powell, Walter W., Paul J. DiMaggio (toim.) 2012. "The new institutionalism in organizational analysis." University of Chicago Press
- Selznick, P. 1957. "Leadership in administration: A sociological interpretation." New York: Row, Peterson and co.

Steinmo, Sven. 2008. "What is Historical Institutionalism?" Teoksessa: Della Porta, D. and Keating, M. (toim.) "Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective." Cambridge University Press.

Suomen arktinen strategia 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2013

Tallberg, J. 2010. "The power of the chair: Formal leadership in international cooperation." *International Studies Quarterly*, 54(1), s. 241–265.

Tallberg, J. 2004. The power of the presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(5), 999–1022.

Weiner, R.R. 2007. "Ideas, constructivism and complementarity in institutionalism."