

KANSOJEN KAMPPAILUA  
Globaalihallinta ja julkisuus  
YK:n alkuperäiskansojen pysyvällä foorumilla

Kiira Maria-Katariina Keski-Nirva

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Viestintä

Pro gradu –tutkielma

Marraskuu 2012

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos Institution – Department sosiaalitieteiden laitos	
TekijäFörfattare – Author Kiira Maria-Katariina Keski-Nirva			
Työn nimi Arbetets titel – Title Kansojen kamppailua. Globaalihallinta ja julkisuus YK:n alkuperäiskansojen pysyvällä foorumilla.			
Oppiaine Läroämne – Subject Viestintä			
Työn laji Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika Datum – Month and year 11/2012	Sivumäärä Sidoantal – Number of pages 85	
Tiivistelmä Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa tarkastellaan Yhdistyneiden Kansakuntien alaista alkuperäiskansojen pysyvää foorumia hallinnan ja julkisuuden käsitteiden näkökulmasta. Foorumi on ainoa globaalin tason areena, jolla alkuperäiskansat, valtiot ja YK voivat keskustella yhdessä alkuperäiskansoihin vaikuttavista globaalin hallinnan käytännöistä, eikä sitä tätä tutkielmaa ennen ole tutkittu viestinnän näkökulmasta.</p> <p>Tutkielmassa foorumia käsitetään julkisuutta ilmentävänä hallinnan instituutiona. Tutkielman tavoitteena on tarkastella sitä, millaisia mahdollisuuksia foorumi tarjoaa alkuperäiskansoille, valtioille ja YK:n organisaatioille määrittellä niitä koskevia hallinnan normeja legitimiin keskustelun keinoin. Tutkielmassa tarkastellaan alkuperäiskansojen ja valtioiden välisiä suhteita erityisesti itsemääräämisoikeuden normin avulla.</p> <p>Tutkielma yhdistää viestinnän tutkimusta oikeustieteeseen ja valtio-oppiin. Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu James Tullyn (2004) dialogisia hallinnan instituutioita käsittelevästä teoriasta sekä Jürgen Habermasin (1999/2004) ja Chantal Mouffin (2000, 2005) julkisuusteorioista. Näiden teorioiden pohjalta muotoiltu tutkielman perusajatus on, että hallinnan käytännöt ja normien määrittely vaativat julkisuutta, jotta hallinnan kohteet pitäisivät niitä legitimeinä. Tällaisen ihanteellisen hallinnan instituution ominaisuuksia ovat avoimuus, moninaisuuden huomioiminen ja joustavuus suhteissa normien määrittelyyn.</p> <p>Aineisto on kerätty teoreettisen viitekehysten ohjaamana, ja sisältää kaksi osaa: sekä alkuperäiskansojen pysyvän foorumin käytäntöjä kuvaavaa materiaalia, kuten sen perustamisasiakirjoja, virallisia verkkosivuja ja sen toiminnasta kertovia käsikirjoja että foorumin yhden vuotuisen kokoontumisen aikana pidettyjä puheita, joita yhteensä 62 valtioiden, alkuperäiskansojen ja YK:n organisaatioiden edustajaa pitävät. Aineiston analyysimenetelmä on tulkinna: teoreettisen viitekehysten pohjalta tutkielmassa muodostetaan indikaattoreita, joiden valossa aineistoa tulkitaan suhteessa teoriaan.</p> <p>Tutkielmassa todetaan, alkuperäiskansojen pysyvä foorumi on avoimeen vuorovaikutukseen ja osallistumiseen pyrkivä keskustelun areena, jolla alkuperäiskansojen, valtioiden ja muiden toimijoiden on mahdollista kyseenalaistaa ja määrittellä niitä koskevia hallinnan normeja. Foorumilla pyritään yhteisymmärrykseen normeista, mutta kuitenkin foorumilla esiintyy ristiriitoja sen moninaisten toimijoiden kesken, sillä niiden väliset epätasaiset valtasuhteet ovat vahvasti läsnä normeista käytävässä keskustelussa. Foorumin toiminta perustuu pitkälti jaotteluun alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n organisaatioiden välillä, ja siten se korostaa näiden välisiä eroja ja häivyttää toimijoiden monimuotoisuutta.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords julkisuus, hallinta, alkuperäiskansat, Yhdistyneet kansakunnat, valtasuhteet			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
1.1 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI .....	6
1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	10
1.3 KESKEISET KÄSITTEET .....	14
1.3.1 Hallinta .....	14
1.3.2 Julkisuus.....	15
1.4 TUTKIELMAN RAKENNE .....	17
<b>2 ALKUPERÄISKANSAT JA GLOBAALIHALLINTA</b> .....	<b>17</b>
2.1 ALKUPERÄISKANSAT GLOBAALIHALLINNAN TOIMIJOKSI.....	18
2.2 NORMIEN MÄÄRITTELY HALLINNAN INSTITUUTIOISSA.....	21
2.2.1 Itsemääräämisoikeuden normi.....	22
2.2.2 Kamppailua normeista .....	23
2.3 HALLINNAN INSTITUUTIOIDEN MUUTOS: MONOLOGISTA DIALOGIIN.....	24
2.4 IHANTEELLINEN GLOBAALIHALLINNAN INSTITUUTIO .....	26
<b>3 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI JA JULKISUUS</b> .....	<b>28</b>
3.1 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI JULKISUUTENA.....	29
3.2 JULKISUUSTEORIOIDEN NELJÄ SUUNTAUSTA.....	31
3.3 DELIBERATIIVINEN JA AGONISTINEN JULKISUUSTEORIA DIALOGISEN INSTITUUTION TARKASTELUSSA .....	34
3.3.1 Habermas: parhaan argumentin voimalla yhteisymmärrykseen .....	35
3.3.2 Mouffe: valtakamppailua ja konflikteja .....	37
3.4 HABERMASIN, MOUFFEN JA TULLYN VÄLINEN YHTEYS.....	39
<b>4. TUTKIMUSASETELMA</b> .....	<b>42</b>
4.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -KYSYMYKSET.....	43
4.2 AINEISTO.....	44
4.2.1 Foorumin käytännöt.....	45
4.2.2. Dialogit.....	46
4.3 ANALYYSIMENETELMÄ.....	47
4.4 TULLY, HABERMAS JA MOUFFE ANALYYSIN TYÖKALUINA .....	49
4.5 YHTEENVETO ANALYYSITYÖKALUISTA .....	52
<b>5. JULKISUUS JA HALLINTA ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄLLÄ FOORUMILLA</b> .....	<b>53</b>
5.1 UUSI DIALOGINEN HALLINNAN KÄYTÄNTÖ ANALYYSIN LÄHTÖKOHTANA .....	54
5.2 OSALLISTUMISEN AVOIMUUS.....	56

5.3 OSALLISTUJIIEN STATUS JA VALTASUHTEET .....	58
5.4 NORMIEN JOUSTAVUUS .....	64
5.5 ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS: YHTEINEN HYVÄ VAI YKSITYINEN INTRESSI? .....	66
5.6 KONSENSUS JA KONFLIKTI.....	71
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET: FOORUMI HALLINNAN NORMIEN MÄÄRITTELIJÄNÄ .....</b>	<b>73</b>
6.1 VALTASUHTEET VAHVASTI LÄSNÄ.....	73
6.2 FOORUMI SITOUTTAVANA HALLINNAN INSTITUUTIONA? .....	75
6.3 TUTKIMUSMATKAN ARVIOINTIA.....	77
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>81</b>
<b>LIITTEET.....</b>	<b>86</b>

## 1 JOHDANTO

Alla olevat kuvat symboloivat maailman kansojen välistä yhteistyötä, vuoropuhelua ja rauhaa. Vasemmanpuoleinen kuva on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tunnus ja oikeanpuoleinen YK:n Talous- ja sosiaalineuvoston alaisuuteen perustetun Alkuperäiskansojen pysyvän foorumin tunnus. Ne muistuttavat paljon toisiaan, mutta ovat selkeästi erilaisia esimerkiksi kuvakieleltään ja värimaailmaltaan. Molemmat tunnukset kuvaavat kuitenkin samaa tavoitetta kansojen välisestä sovusta. Tunnukset kuvaavat mielestäni hyvin sitä, mistä koko YK:n ja sen alaisen alkuperäiskansojen pysyvän foorumin suhteessa on kyse.



YK:n ja siten myös alkuperäiskansojen pysyvän foorumin tavoitteena on taata ihmisoikeuksien toteutuminen kaikille ihmisille kaikkialla maailmassa. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen vuodelta 1966 on kirjattu: ”Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja pyrkivät vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämiseen” (Finlex 1976).

YK:n julistukseen alkuperäiskansojen oikeudesta vuodelta 2007 on kirjattu lähes sama teksti: ”Alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan” (Ulkoministeriön arkisto 2007).

Kansojen itsemääräämisoikeus on kiehtova, mutta äärimmäisen kinkkinen globaalin hallinnan normi. Keskeinen globaalin hallinnan instituutio YK koostuu suvereneista

kansallisvaltioista, joiden rajojen sisällä asuu alkuperäiskansoja, ja molemmilla kansoilla on kansainvälisen oikeuden takaama itsemääräämisoikeus. Valtioiden ja alkuperäiskansojen suhteita on pitkään hiertänyt kolonialismin historia, jonka aikana alkuperäiskansojen kieltä ja kulttuuria väheksyttiin ja niiden elinympäristöjä otettiin valtioiden haltuun. Alkuperäiskansat ovat nyt kuitenkin päässeet YK:ssa valtioiden rinnalle aktiivisiksi hallinnan toimijoiksi. Universaalien ihmisoikeuksien kehittyminen ja kansainvälisen oikeuden avautuminen muillekin kuin valtioille on keskeinen alkuperäiskansojen aseman kohentumista selittävä tekijä. Lisäksi alkuperäiskansojen kansainvälinen järjestäytyminen 1960-luvulta lähtien on tehnyt niiden edunvalvonnasta näkyvää ja tehokasta kansainvälisillä poliittisilla areenoilla. (Niezen 2003, 51–52.)

Alkuperäiskansat ovat siis päässeet osaksi kansojen välistä vuoropuhelua globaalin hallinnan instituutioissa. Kolonialismin historia vaikuttaa kuitenkin edelleen valtioiden ja alkuperäiskansojen välisiin suhteisiin, ja siksi konfliktitilanteita kansojen kesken on meneillään ympäri maailmaa. Keskeinen kiistanaihe on nimenomaan selkeää määritelmää vailla oleva itsemääräämisoikeuden normi, joka vaikuttaa muun muassa alueiden ja vesistöjen omistukseen ja hallintaan sekä luonnonvarojen käyttöön (tarkemmin, ks. kohta 2.2.1). Alkuperäiskansojen pysyvä foorumi perustettiin vuonna 2000 ratkomaan näitä erilaisten kansojen välisiä ongelmia. Tässä tutkielmassa tarkastelen foorumin toimintaa kansojen välisen yhteistyön edistäjänä ja vuoropuhelun areenana.

## 1.1 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI

Alkuperäiskansojen pysyvän foorumin perustaminen oli pitkä prosessi, ja siitä käytiin lukuisia neuvotteluja hallitusten ja alkuperäiskansojen edustajien kesken. (Garcia-Alix 2003, 57–59, Lindroth 2006, 243.) Foorumin perustamisneuvotteluissa alkuperäiskansat korostivat valtioiden ja alkuperäiskansojen suhdetta menneisyyden kolonialismin ja syrjinnän näkökulmasta ja pitivät tällaista historiaa syynä siihen, että alkuperäiskansat ovat jääneet yhteiskunnan marginaaliin ja päätöksenteon ulkopuolelle (Lindroth 2006, 244). Ensimmäinen virallinen ehdotus uuden YK:n alaisen alkuperäiskansojen asioita käsittelevän toimielimen perustamisesta tehtiin Wienin ihmisoikeuskonferenssissa 1993. Pääsihteerin raportti yleiskokoukselle vuonna 1996 totesi, että YK:ssa ei ollut

riittäviä mekanismeja, joilla alkuperäiskansojen tehokas osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon olisi taattu (Garcia-Alix 2003, 59).

Jo 1970-luvulta lähtien YK:n erilaiset vähemmistöjen asemaa parantamaan pyrkivät tapahtumat ja teemavuodet olivat silottaneet alkuperäiskansojen tietä kohti kansainvälisen politiikan keskiötä. (Tarkemmin, ks. esim. Niezen 2003, 45.) Tärkeä etappi saavutettiin vuonna 1982, kun YK:ssa perustettiin Alkuperäiskansojen asioiden työryhmä (Working Group on Indigenous Populations, WGIP), josta tuli pian yksi suurimmista ihmisoikeuksia käsittelevistä areenoista YK:ssa (Minde 2008, 68, Niezen 2003, 46). WGIP:n todettiin kuitenkin olevan kankea ja alkuperäiskansojen vaatimuksiin riittämätön, sillä se ei esimerkiksi voinut käsitellä alkuperäiskansojen valituksia valtioiden toiminnasta eikä tehdä suosituksia tai päätöksiä mistään konkreettisista tapauksista. Lisäksi se oli YK:n hierarkiassa alimmalla tasolla. (Garcia-Alix 2003, 50.) Myös foorumin virallisilla verkkosivuilla kerrotaan, että foorumi on perustettu edeltäjänsä lisäksi ja lopulta tilalle, koska alkuperäiskansat kokivat, että YK:n rakenteet eivät sopineet kokonaisvaltaisesti alkuperäiskansojen asioiden käsittelyyn (UNPFII). Ihmisoikeuskomission alaisessa työryhmässä kun oli jäseninä vain valtioiden edustajia (Morgan 2003, 482).

Talous- ja sosiaalineuvosto pääsi yhteisymmärrykseen foorumin perustamisesta heinäkuussa 2000, ja virallisesti foorumi perustettiin yleiskokouksen hyväksymänä saman vuoden joulukuussa. Lola Garcia-Alixin (2003, 6-7, 73) mukaan foorumi on merkittävä keskustelun ja koordinaation arena, jonka tehtävänä on neuvoa hallituksia ja kansainvälisiä organisaatioita alkuperäiskansoja koskevien käytäntöjen ja normien kehittämisessä. Lisäksi sen tulee vahvistaa alkuperäiskansojen osallistumista niihin vaikuttavien kansainvälisten asioiden hoitoon (ks. myös Niezen 2003, Anaya 2001).

Foorumin perustamisen taustalla vaikuttaa olleen halu luoda kaikille osapuolille avoin vuorovaikutuksen arena, jolla alkuperäiskansat, valtioiden edustajat ja YK:n organisaatiot voisivat keskustella alkuperäiskansoihin liittyvistä asioista, käytännöistä ja haasteista yhdessä. Toimielimen tehtäviin kuuluu kaikkien alkuperäiskansoja koskevien asioiden koordinointi, kehittäminen ja niistä tiedottaminen. Uudelle foorumille myönnettiin laaja mandaatti käsitellä alkuperäiskansoihin liittyviä asioita kulttuurista ihmisoikeuksiin ja taloudellisesta kehityksestä ympäristöön. (UNPFII, ECOSOC 2000/22.)

Foorumin käytännön toiminta koostuu kolmesta osasta. Sen alaisuuteen valitaan kolmen vuoden välein 16 pysyvää jäsentä, joista kahdeksan valitaan alkuperäiskansojen edustajista ja kahdeksan valtioiden edustajista. Virallisesti pysyvät jäsenet ovat kuitenkin asiantuntijatehtävissä ja edustavat vain itseään. Jäsenten työtä ja viestintää keskenään ja sidosryhmien välillä koordinoi foorumin sihteeristö. Tärkeä osa foorumin toimintaa on vuotuinen kokoontuminen New Yorkissa, jossa keskustellaan alkuperäiskansoihin vaikuttavista ajankohtaisista teemoista. Tähän kaksi viikkoa kestävään tapaamiseen ovat tervetulleita kaikki halukkaat valtioiden, alkuperäiskansojen organisaatioiden ja YK:n organisaatioiden edustajat. Tapaamisen päätteeksi pysyvät jäsenet kokoavat suosituksia YK:n organisaatioille, valtioille ja alkuperäiskansoille. Näiden suositusten noudattamista valvotaan tulevien foorumin kokoontumisten yhteydessä, vaikka ne eivät sitovia päätöksiä olekaan.

Foorumi on siis ainoa globaalien tason areena, jolla YK, valtiot ja alkuperäiskansat voivat kokoontua ja keskustella keskenään niitä kaikkia koskevista hallinnan käytännöistä. Voisi kuitenkin olettaa, historian tapahtumista kumpuava alkuperäiskansojen ja valtioiden välinen jännite luo vaikean alustan foorumin toiminnalle, jonka päämääränä on yhteisten hallinnan käytäntöjen luominen. Ristiriitaisuudessaan ja merkittävytydessään foorumi onkin kiinnostava tutkimuskohde. Tässä tutkielmassa tarkastelen foorumin toimintaperiaatteiden lisäksi yhtä foorumin kokoontumista vuodelta 2010 ja sen puitteissa itsemääräämisoikeuden normista käytyjä keskusteluja (ks. kohta 4.2).

Alkuperäiskansojen foorumin toiminnan kannalta myös itse alkuperäiskansan käsitteen määrittelmä on kiinnostava valtioiden ja alkuperäiskansojen välisiin suhteisiin vaikuttava kysymys. Siinä on kyse vallasta määritellä kategorioita, jotka vaikuttavat hallinnan käytäntöihin: jos valtio ei tunnusta rajojensa sisäpuolella asuvaa, alkuperäiskansaksi itseään nimittävää vähemmistöryhmää alkuperäiseksi, ei se tunnusta myöskään sen erityisiä kollektiivisia oikeuksia, joita kansainvälinen oikeus näille kansoille suo. Monille valtioille esimerkiksi alkuperäiskansojen maanomistukseen liittyvät oikeudet ovat olleet ongelmallisia. (Lindroth 2006, 243–245.)



Alkuperäisyys onkin haluttu kategoria juuri siksi, että se suo yhteisölle kollektiivisia oikeuksia suhteessa valtioon ja muihin vähemmistöihin. Alkuperäiskansan käsitettä voidaan tarkastella sosiaalis-poliittisena konstruktiona: tavat puhua ja määritellä alkuperäisyyttä vaihtelevat kulttuurista ja poliittisesta kontekstista toiseen ja nämä puhetavat rakentavat ja muokkaavat käsitettä jatkuvasti. Esimerkiksi Kiinassa alkuperäisyys on liitetty vahvasti perinteiseen maanviljelyyn ja ympäristönsuojeluun, kun taas Australiasa aboriginaalit ovat käyttäneet hyväkseen spirituaalisuutta suhteessa oikeuksiin ja menestyneet siinä. Saamelaiset puolestaan ovat usein vedonneet kielensä ja kulttuurinsa erityisyyteen, joka assimilaation myötä katosi lähes kokonaan. (Hathaway 2010, Weiner 1999, Bjørklund 2003, Pietikäinen 2008.)

Alkuperäisyyttä voi hahmottaa subjektiivisen kokemuksen lisäksi myös teoreettisena tai tieteellisenä käsitteenä: Lindrothin mukaan alkuperäisyyden käsite viittaa siihen, että jokin ryhmä on asuttanut jotain tiettyä aluetta ennen muita. Tähän sisältyy ajatus valtiosta kolonialistina. (Lindroth 2006, 245.) Myös Will Kymlickan (2007, 266) mukaan alkuperäisyys viittaa niihin kansoihin ja heidän jälkeläisiinsä, jotka asuivat eurooppalaisten valloittamilla alueilla ennen kolonisaation aikaa ja sen jälkeen. Tällaisia kansoja ovat esimerkiksi Latalaisen Amerikan intiaanit, Australian aboriginaalit sekä saamelaiset. Kymlicka vertaa alkuperäiskansoja niin kutsuttuihin kansallisiin vähemmistöihin, joka on eurooppalainen termi ja viittaa niihin kansoihin, jotka jäivät jalkoihin eurooppalaisten valtioiden muodostumisprosessissa kuluneiden viiden vuosisadan aikana. Tällaisia kansoja ovat esimerkiksi tsetseenit, skotit ja Italian etniset saksalaiset.

Alkuperäiskansan käsitteen määrittelyn haasteellisuudesta kertoo sekin, että toisaalta myös akateemikot saattavat luisua subjektiivisen määrittelyn puolelle: alkuperäiskansoja paljon tutkineen professori James Anayan luonnehdinnan mukaan alkuperäiskansat ovat alkuperäisiä, koska niiden esi-isiltä peritty suhde maahan, jolla ne elävät tai haluaisivat elää, on paljon syvempi kuin valloittajien jälkeläisillä. Alkuperäiskansat ovat kansoja, koska niiden identiteetin ja historian jatkuvuus liittyy ne esi-isien yhteisöihin, heimoihin ja kansoihin. (Anaya 2009,1.) Tällainen määritelmä ei kuitenkaan välttämättä ole hyödyksi alkuperäiskansojen ja valtioiden itsemääräämisoikeuteen ja maankäyttöön liittyvissä konflikteissa: miten voimmekaan mitata metsissä, vuorilla, kaupungeissa tai

merillä asuvien kansojen henkistä yhteyttä asuinalueeseen tai esi-isiinsä siten, että tuloksen avulla oikeuksia alueisiin voisi jakaa kiistattoman oikeudenmukaisesti?

Alkuperäiskansan käsitteeseen, kansojen itsemääräämisoikeuteen ja näiden kansojen ja valtioiden väliseen historiaan liittyvät ristiriidat selittävät jännitettä valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä ja perustelevat myös tarvetta pysyvän forumin perustamiselle. YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumi on perustettu ratkomaan kiistoja, rakentamaan vuoropuhelua ja edistämään yhteisten hallinnan normien luomista ja vakiintumista. Foorumin tehtävä hallinnan toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja keskustelua edistävänä areenana on kokonaisuudessaan hyvin haastava, mutta erittäin merkittävä, ja siksi foorumi on mielestäni kiinnostava ja relevantti tutkimuskohde.

## 1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Alkuperäiskansojen asiat ovat kiehtoneet minua opinnoissani jo pitkään. Kandidaatin-tutkielmassani käsittelin aihetta vähemmistömedioiden ja saamelaisen kulttuurisen identiteetin näkökulmasta. Pro gradu –tutkielmassani halusin yhdistää viestinnätutkimuksen ja alkuperäiskansojen oikeudet minua eniten inspiroineisiin sivuaineisiin, oikeustieteeseen ja valtiotieteeseen, joita olen opiskellut alkuperäiskansojen näkökulmasta. Lisäksi halusin löytää tutkielmalleni aiheen, joka olisi yhteiskunnallisesti merkittävä ja tärkeä sekä tutkimuksellisesti että minulle henkilökohtaisesti.

Alkuperäiskansojen kansainväliset oikeudet ja niistä käytävä keskustelu globaalin hallinnan instituutioissa täyttivät nämä kriteerit. Yhtäältä halusin kokeilla, miten viestinnän tutkimuksen voi yhdistää kansainvälisten oikeuksien ja hallinnan tutkimukseen ja toisaalta hyödyntää niitten potentiaalia viestinnän tutkimuksen uusien väylien ja näkökulmien tarjoajina. Viestinnän tutkimuksesta valitsin lähtökohdakseni julkisuuden käsitteen, sillä minua kiehtoi sen yhteys keskusteleviin hallinnan instituutioihin, kuten foorumiin.

Alkuperäiskansoja on tutkittu maailmalla ja meillä Suomessakin paljon, ja viestinnän ja erityisesti mediatutkimuksen näkökulmasta niitä ovat tutkineet esimerkiksi Ritva Levo-Henriksson (2007) ja Sari Pietilä (2003, 2008). Itsemääräämisoikeuden kaltaisia globaa-

lihallinnan normeja alkuperäiskansojen kontekstissa on tutkinut esimerkiksi Iris Marion Young (2006) ja Rhiannon Morgan (2004), joka on tarkastellut niitä kehystämisen tapoja, joilla alkuperäiskansat pyrkivät vaikuttamaan kansainvälisen oikeuden normatiiviseen kehitykseen YK:ssa. Viestinnätutkimuksessa esimerkiksi Claudia Padovani (2012) on tutkinut hallinnan normeja sukupuolinäkökulmasta suhteessa viestintään ja diskursseihin. Tällainen konstruktivistinen lähestymistapa normeihin on keskeistä myös esimerkiksi Martha Finnemoren ja Kathryn Sikkinkin tutkimuksessa, jossa he tarkastelevat normien vaikutuksia poliittisiin muutoksiin (Finnemore, Sikkink 1998). Globaalihallintaa erityisesti YK:n demokraattisuuden näkökulmasta ovat tutkineet muun muassa Heikki Patomäki ja Teivo Teivainen (2003). Myös John Boli ja George M. Thomas (1999) ovat tutkineet globaalien normien määrittelyä ja noudattamista maailmankulttuurin käsitteen kautta. Kansalaisjärjestöjä globaalihallinnan toimijoina puolestaan ovat tarkastelleet esimerkiksi Tuomas Ylä-Anttila (2010), Mary Kaldor ja Margaret E. Keck ja Kathryn Sikkink (1998), jotka ovat tutkineet niitä erityisesti alkuperäiskansojen kontekstissa.

Alkuperäiskansojen pysyvää foorumia on tutkittu erityisesti sen poliittisen vaikutusvallan ja oikeustieteellisen painoarvon näkökulmasta. (Ks. esim. Anaya 1998, 2009, Burger 2011, Corntassel 2007, Lile 2006, Morgan 2004, 2007, Xanthaki 2007.) Tarkastelemalla foorumia viestintäteoreettisesti julkisuuden käsitteen näkökulmasta olen halunnut kiinnittää huomion sen puitteissa käytävään keskusteluun ja saada selville, millaisia mahdollisuuksia alkuperäiskansoilla ja valtioilla on luoda ja muokata globaalihallinnan normeja ja miten se käytännössä foorumilla tapahtuu. Poliittiset päätökset, kuten myös identiteetit ja käsitteiden määritelmät, syntyvät ja muokkautuvat viestinnässä, eikä siis riitä, että tiedämme foorumin olevan suhteellisen korkealla YK:n hierarkiassa. On tarkasteltava toimintaa tämän hierarkkisen tason sisällä. On olennaista hahmottaa sitä, millaiset hallintaan ja sen toimijoiden, eli alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n organisaatioiden väliseen keskusteluun heijastuvat käytännöt ja oletukset foorumilla vaikuttavat.

Tällaisten piirteiden tarkastelussa teoreettinen viitekehykseni on avainasemassa. Tutkielmani keskeinen teoreettinen tukipilari ja ajattelun innoittaja on James Tully (2004), joka on tutkinut hallinnan normien muodostumisprosesseja teoreettis-historiallisesta

näkökulmasta. Hänen mukaansa normeihin liittyy aina resursseista ja vallasta käytäviä kamppailuja, joita on viime vuosikymmenien aikana pyritty ratkomaan uuden, dialogia korostavan hallinnan paradigman mukaan keskustelemissa hallinnan käytännöissä. Tällainen ajatus kuvaa mielestäni hyvin myös alkuperäiskansojen ja valtioiden välisten suhteiden kehitystä, jossa kolonialismin käytännöt ovat muuttuneet vuoropuhelua edistäviksi käytännöiksi.

Tully on teoriaa ja empiriaa yhdistämällä koonnut kriteerejä sellaiselle hallinnan instituutiolle, jossa normeihin liittyviä konflikteja olisi mahdollista ratkoa keskustelun keinoin avoimesti ja osallistujien moninaisuuden huomioon. Hänen teoriassa olennaista on dialogi, jonka avulla hallinnan normeja voi määrittellä, kyseenalaistaa ja legitimoida. Tullyn keskeinen ajatus on, että toimintansa legitimoimaan pyrkivät globaalihallinnan instituutiot tarvitsevat avointa ja osallistavaa dialogia, johon kaikki hallinnan kohteet voivat aktiivisesti osallistua. Juuri tällainen dialogisuuteen perustuva hallinnan instituutio on tutkielmani ytimessä. Lähtökohtani on ajatus siitä, että hallinnan normeista käydään hallinnan instituutioiden puitteissa julkista keskustelua, jossa globaalihallinnan normeja määritellään, muokataan ja kyseenalaistetaan. Tutkielmassani tarkastelen Tullyn hahmotteleman dialogisen instituution piirteitä julkisuuden käsitteen kautta ja tutkin alkuperäiskansojen pysyvää foorumia tällaisena julkisuutta ilmentävänä dialogisena hallinnan instituutiona.

Tarkastelen julkisuutta tutkielmassani erityisesti Jürgen Habermasin ja Chantal Mouffin teorioiden avulla. Olen hyödyntänyt Kari Karppisen, Hallvard Moen ja Jakob Svenssonin (2008) artikkelia, jossa he ehdottavat Habermasin konsensushakuisen julkisuuden ja sitä kritisoivan, julkisuuden konfliktisuutta korostavan Chantal Mouffin ajatusten yhdistämistä keskustelevien poliittisten järjestelyjen tutkimuksessa. Habermas onkin tutkimusasetelmani kannalta mielenkiintoinen siksi, että foorumi vaikuttaa soveltavan hänen porvarillisen julkisuuden teoriaansa: foorumin voi ajatella perustuvan ideaaliin kaikille avoimesta tasa-arvoisesta julkisesta areenasta, jonka rationaalisen keskustelun lopputuloksena syntyy yhteisymmärrys siitä, miten poliittisen hallinnan tulisi kussakin tilanteessa toimia (Lile 2006, 35).

Tullyn kriteerien mukaan hallinnan instituution on kuitenkin otettava huomioon osallistujien keskinäisten valtasuhteiden värittävä monimuotoisuus ja hyväksyttävä se tosiasia, että normeista ei aina voi päästä yhteisymmärrykseen. Alkuperäiskansojen ja valtioiden väliset suhteet antavatkin viitteitä siitä, että foorumin keskusteluun osallistujat ovat keskenään erilaisia ja toisinaan hyvin eri mieltä asioista. Tällaisten piirteiden tutkimiseen Chantal Mouffin valtasuhteita korostava agonistinen julkisuuskäsitys vaikutti sopivan hyvin. Todellisuus on aina monimutkaisempi kuin normatiiviset teoriat antavat ymmärtää, ja siksi vastakohtat voivat ristiriitaisuuksien sijaan täydentää toisiaan ja paljastaa tutkittavasta todellisuudesta puolia, joita nämä normatiiviset teoriat yksinään eivät onnistu paljastamaan (Karppinen et al. 2008).

Tutkimustehtäväni on siis tarkastella foorumia julkisuutta ilmentävänä hallinnan instituutiona ja selvittää, miten hyvin foorumi vastaa Tullyn ihannetta uuden paradigman mukaisesta dialogisesta hallinnan käytännöstä. Tähän ihanteeseen olen yhdistänyt Habermasin ja Mouffe normatiivisten julkisuusteorioiden piirteitä. Olen halunnut selvittää erityisesti sitä, miten foorumi julkisuuden areenana palvelee alkuperäiskansoja, valtioita ja YK:n organisaatioita globaalihallinnan normien oikeudenmukaisessa ja legitiimissä muokkaamisessa.

Analyysissäni tarkastelen sitä, millainen julkisuus foorumilla syntyy ja millaista keskustelua tällä areenalla käydään suhteessa normien muokkaamiseen. Minua kiinnostaa erityisesti se, kuinka hallintaa koskevan neuvotteluprosessin julkinen ja keskusteleva luonne, tai kenties sen puute, vaikuttaa normien määrittelyyn. Näitä kysymyksiä pohdiakseni olen yhdistänyt Tullyn, Habermasin ja Mouffin käsitykset teoreettiseksi viitekehykseksi ja muodostanut niiden pohjalta indikaattoreita, joiden avulla tarkastelen muun muassa osallistumiseen, osallistujiin ja normien määrittelytapoihin liittyviä piirteitä foorumilla.

Alkuperäiskansojen ja valtioiden välisiin suhteisiin vaikuttavien käsitteiden ja normien avoimuus, määrittelemättömyys ja kiistanalaisuus antavat mielestäni aihetta tutkia puitteita, joissa niitä koskevia globaalihallinnan normeja määritellään. Tutkielman lähtökohta on ajatus siitä, että viestinnässä muokataan hallinnan normeja, jotka vaikuttavat hallinnan toimijoiden suhteisiin, asenteisiin ja ymmärrykseen itsestä ja toisista. Siksi

normien itsensä lisäksi on tärkeää tutkia sitä, millaiset viestinnälliset puitteet niiden työstämiseen foorumi tarjoaa.

### 1.3 KESKEISET KÄSITTEET

Tarkastelen alkuperäiskansojen pysyvää foorumia hallinnan instituutiona, joka muodostaa julkisuuden, ja siksi tutkielman kaksi pääkäsitettä ovat *hallinta* ja *julkisuus*. Hallinnalla tarkoitan prosesseja, joissa käytäntöjä ja lakeja määritellään ja toteutetaan. Siten hallinta itsessäänkin on joukko käytäntöjä, joita määrittävät tietyt normit ja periaatteet. Nämä periaatteet ja niiden toteutuminen foorumin käytännöissä ovatkin tutkielmani tutkimuskohteena. Julkisuudella tarkoitan sellaista keskustelun tilaa, jossa määritellään, muokataan ja kyseenalaistetaan hallinnan normeja. Tutkielmassani hallinnan instituutio on tällaisen julkisuuden ilmentäjä.

#### 1.3.1 HALLINTA

Ymmärrän hallinnan käsitteen toimijoiden välisten suhteiden ja vallan näkökulmasta. Valtasuhteet viittaavat tiettyjen ryhmien kykyyn hallita yhteiskunnallisia resursseja muita ryhmiä enemmän (Nieminen 2008, 36). Hallinnan keskeisiä toimijoita ovat muun muassa kansalaiset, parlamentit, hallitukset, kansalaisjärjestöt, tuomioistuimet ja oikeustieteen ja politiikantutkimuksen teoreetikot (ks. esim. Tully 2004, Diehl 2001).

Suvereenit valtiot ovat olleet perinteisiä globaalihallinnan toimijoita. Alkuperäiskansojen kontekstissa hallinnan käsite onkin kiinnostava juuri siksi, koska ne asiat, joista kiistellään, ylittävät usein yksittäisten kansallisvaltioiden rajat. Patomäki ja Teivainen kysyvätkin, pitäisikö ihmisillä olla oikeus osallistua elämäänsä vaikuttaviin sosiaalisiin prosesseihin ja hallintaan silloinkin, kun ne läpäisevät kansallisvaltioiden rajat (2003, 11). Alkuperäiskansojen oikeuksia globaalisti edistämään pyrkivänä areenana foorumi toteuttaa selkeästi ajatusta siitä, että osallistuminen hallintaan ei rajoitu kansallisvaltioiden sisälle. Globaalihallinta tutkielmassani tarkoittaaakin sitä, että niillä normeilla, joita foorumilla määritellään, ajatellaan olevan globaalia merkitystä ja vaikutusta.

Tullyn mukaan ihmisillä pitää olla mahdollisuus osallistua kaikkeen heitä koskevaan hallintaan. Myös foorumi vaikuttaa soveltavan tällaista ajatusta. Hallinnan käsitteelle perustuvien tutkimusten lähtökohtana on Kantolan mukaan ollut tutkia modernille politiikalle ominaisia lupauksia vapaudesta. Moderni politiikka perustuu usein lupauksille yksilöiden, kansojen ja yhteiskuntaluokkien vapautumisesta, mutta samalla tällainen länsimainen demokratia tekee yksilöistä hallinnan osia normalisoitumisen ja itsekurin kautta. (Kantola 2006, 29.) Kantolan mukaan poliittisen vallan muotoja tutkittaessa on pyrittävä luomaan kokonaiskuva tietyssä kontekstissa liikkuvista voimista ja vastavoimista ja niiden kautta muodostuvista hallinnan muodoista (Kantola 2006, 27.) Tällaisia valtasuhteisiin liittyviä piirteitä pyrin tutkimaan foorumin toiminnassa. Myös soveltamissani julkisuusteorioissa valtasuhteet ovat keskeisessä osassa ja auttavat siten muodostamaan tällaista kuvaa.

Kantolan mukaan modernin yhteiskunnan hallinta nojaa erilaisille käsitteellisille sanastoille, jotka kuvaavat todellisuutta ja tuottavat siitä totuuksia. Siksi analyysin tehtävänä tulee olla näiden sanastojen etsiminen ja niiden alkuperän analysoiminen. (Kantola 2006, 31.) Tällaista tutkimusta alkuperäiskansojen kontekstissa on tehnyt esimerkiksi Lindroth (2006), joka tutki foorumin perustamisesta käytyjä keskusteluja. Omassa tutkielmassani keskityn niihin puitteisiin ja keskustelun tapoihin, joilla näitä hallinnan sanastoja määritellään ja tarkastelen myös itsemääräämisoikeuden käsitettä juuri hallinnan normina.

### *1.3.2 JULKISUUS*

Julkisuutta voi tarkastella yhtäältä viestintäyhteisönä ja viestinnällisen toiminnan selittäjänä ja toisaalta demokratiateoriaan ja hallintaan liittyvänä käsitteenä. Tässä tutkielmassa julkisuus viittaa keskustelun ja vuorovaikutuksen tilaan, jossa hallinnan normeja määritellään. Juha Herkmanin mukaan julkisuus tarjoaa mahdollisuuden kyseenalaistaa ja saada aikaan muutoksia, mutta sen avulla pyritään myös kontrolloimaan ja pitämään yllä valta-asemia (Herkman 2011, 82).

Iris Marion Yongin mukaan julkisuuden käsite viittaa viestinnällisen sitoutumisen ja kilpailun tilaan, johon demokratiassa tulee olla avoin pääsy. Lisäksi se viittaa kansalaisten moninaisiin suhteisiin, joita määrittävät kansalaisten erilaiset intressit, prioriteetit,

arvot ja kokemukset. Kolmanneksi julkisuus viittaa siihen tapaan tai muotoon, jolla puhutaan ja muuten ilmaistaan mielipidettä. (Young 2000, 168–169.) Näitä kolmea ulottuvuutta tarkastelenkin foorumilla lähemmin Habermasin ja Mouffin teorioiden avulla. Youngin mukaan julkisuus on tärkein kansaa ja vallanpitäjiä yhdistävä tekijä. Sitä tulisi arvioida sen mukaan, kuinka hyvin se toimii yhtäältä vastarinnan ja vastuuvollisuuden tilana ja toisaalta poliittisen vaikuttavuuden tilana. (Young 2000, 173). Omassa tutkielmassani keskityn näistä erityisesti ensin mainittuun funktioon.

Thomas Rissen mukaan julkisuudet muodostuvat prosessissa, jonka aikana ihmiset keskustelevalt kiistanalaisista asioista julkisesti. Tällaisia viestintäyhteisöjä rakennetaan, puretaan ja muokataan vuorovaikutuksessa. Julkisuudet ovat Rissen mukaan sosiaalisia konstruktioita sanan varsinaisessa merkityksessä. Ne eivät ole olemassa viestinnän ulkopuolella, vaan ne rakentuvat nimenomaan silloin, kun ihmiset viestivät – joko kasvo-tusten tai median välityksellä. (Risse 2010, 110.) Julkisuus on siis se tila, jossa neuvot-telun keinoin kyseenalaistetaan ja vahvistetaan hallinnan normien legitimitettä. Tässä tutkielmassa tarkastelen foorumia juuri tällaisena julkisen keskustelun tilana.

Hallinnan ja julkisuuden käsitteiden erottaminen työni puitteissa on ollut haastavaa. Koska käsittelem hallinnan instituutiota, jonka ajattelen ilmentävän julkisuutta, on haas-teena ollut käsitteiden päällekkäisyys. Lähtökohtani on, että hallinta viestinnällisenä prosessina ymmärrettynä muodostaa julkisuuden, ja siksi tutkielmassani hallinta on sii-nä mielessä julkisuutta. Julkisuus on työssäni teoreettinen käsite, joka palvelee fooru-min kriittistä tarkastelua viestinnän näkökulmasta. Hallinta puolestaan viittaa enemmän foorumin konkreettiseen olemukseen: käytännössä foorumi on hallinnan instituutio, ja tämän instituution toimintaa tarkastelen viestinnän näkökulmasta. Käytännössä fooru-min toimintaan hallinnan instituutiona liittyy muutakin kuin se, mitä tutkielmani puit-teissa pystyn julkisuuden käsitteen avulla tarkastelemaan. Julkisuuden käsitteen avulla pääsen kuitenkin kätevästi pureutumaan Tullyn dialogisuutta ja osallistumista käsittele-viin hallinnan instituution kriteereihin, ja siksi koen julkisuuden käsitteen palvelevan hyvin foorumin arvioimisessa.



## 1.4 TUTKIELMAN RAKENNE

Seuraavassa luvussa perehdyn alkuperäiskansoihin globaalihallinnan toimijoina ja pohdin James Tullyn ajatuksia hallinnan instituutioiden muutoksesta ja hallinnan normeista käytävistä kamppailuista sekä tarkastelen lähemmin itsemääräämisoikeuden normia. Luvun lopuksi perehdyn Tullyn nimeämiin ihanteellisen hallinnan instituution kriteereihin. Kolmannessa luvussa tarkastelen syvällisemmin julkisuuden käsitettä foorumin näkökulmasta, kartoitan erilaisia julkisuusteorioiden suuntauksia ja syvennyn Jürgen Habermasin ja Chantal Mouffen julkisuusteorioihin. Luvun lopuksi pohdin Tullyn, Habermasin ja Mouffen suhteutumista toisiinsa. Neljännessä luvussa esittelen tutkimusasetelmani, tutkimuskysymykset, käyttämäni aineiston ja menetelmän sekä teoreettisen viitekehylenei pohjalta luomani indikaattorit. Luvussa viisi analysoin foorumia osallistumisen, osallistujien ja normien määrittelyn näkökulmasta, ja luvussa kuusi vedän jehotopäätöksiä ja arvioin omaa tutkimusmatkaani.

## 2 ALKUPERÄISKANSAT JA GLOBAALIHALLINTA

Kansainväliset organisaatiot, kuten YK, ovat foorumeita, joilla valtioiden vastuusta ja toiminnasta keskustellaan, ja joilla argumentoidaan sitä, mitä valtioiden tulisi tehdä. Valtiot eivät kuitenkaan ole ainoita globaalihallinnan toimijoita, sillä myös kansainväliset ja kansalliset kansalaisjärjestöt ovat aktiivisesti mukana kansainvälisissä hallinnan instituutioissa. YK on kehittynyt yksittäisiä valtioita paremmaksi alkuperäiskansojen vaatimuksia käsitteleväksi toimijaksi ja on tärkein areena, jolla valtioiden ja alkuperäiskansojen väliseen toimintaan vaikuttavia kansainvälisiä normeja ja sääntöjä määritellään. (Lindroth 2006, 239–240.) YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi on eräs tällainen hallinnan areena, joka pyrkii luomaan keskustelua alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n välillä ja lisäämään tietoa valtioiden ja YK:n päätösten ja toiminnan pohjaksi. Vaikka YK:n ja sen alaisen foorumin kaltaisilta organisaatioilta puuttuisikin toimivaltaa, ne voivat vaikuttaa kansainväliseen politiikkaan ilmaisemalla yhteisiä arvojaan esimerkiksi ihmisoikeuksiin ja ympäristön suojeluun liittyvissä kysymyksissä ja siten joko vahvistaa tai kyseenalaistaa valtioiden toiminnan legitimitetin (Abbot, Snidal 2001, 33, 38).

Tässä luvussa syvennyn globaalihallinnan normeja muokkaavien instituutioiden ja hallinnan osapuolten toimintaan James Tullyn inspiroimana. Tully on kehittänyt kriteerejä sellaiselle hallinnan instituutiolle, joka pystyisi ratkaisemaan hallinnan normeihin liittyviä ongelmia ja kiistoja oikeudenmukaisesti ja rauhanomaisesti. Paneudun Tullyn kooramaan historiallis-teoreettiseen katsaukseen hallinnan instituutioiden muutoksesta kohti dialogisuutta ja pohdin sitä suhteessa alkuperäiskansojen pysyvän foorumin kehittymiseen. Sen jälkeen tarkastelen Tullyn asettamia kriteerejä, joiden perusteella hallinnan käytännön voi ajatella määrittelevän normeja kaikkia hallinnan osapuolia tyydyttävällä tavalla. Lopuksi muodostan Tullyn ajatuksista indikaattorit, joiden avulla arvioin foorumia myöhemmin analyysissäni.

## 2.1 ALKUPERÄISKANSAT GLOBAALIHALLINNAN TOIMIJOIKSI

Alkuperäiskansat ovat globaalihallinnan näkökulmasta mielenkiintoinen ryhmä siksi, että ne ovat ensimmäisiä sellaisia legitiimin aseman saaneita globaalihallinnan toimijoita, joilla ei ole itsenäisen valtion statusta. Suvereenit valtiot, joista YK koostuu, ovat pitkään olleet ainoita legitiimejä globaalihallinnan toimijoita. Yleisen ihmisoikeuskehityksen ja erityisesti 1980-luvulla lisääntyneen alkuperäiskansojen ja muidenkin kansalaisjärjestöjen aktiivisuuden myötä alkuperäiskansat ovat päässeet legitiimeiksi toimijoiksi globaalihallinnan areenoille valtioiden rinnalle (ks. esim. Diehl 2001, 5-6). Seuraavaksi tarkastelen alkuperäiskansojen vaiheita globaalihallinnan kentällä, ja vertaan niitä myöhemmin tässä luvussa Tullyn ajatuksiin hallinnan käytäntöjen muutoksesta ja pyrin osoittamaan, kuinka alkuperäiskansojen tapaus toimii empiirisenä esimerkkinä Tullyn hahmottelemasta paradigmanmuutoksesta.

Niezenin (2003) mukaan eräs syy sille, miksi alkuperäiskansojen asema hallinnassa on kohentunut, on fasismin, rasismin, kolonialismin ja syrjinnän vastustaminen kansainvälisellä tasolla, mikä johti YK:n ihmisoikeuksien kehittymiseen. Kolonialismin logiikan vastareaktioksi YK:ssa vuonna 1960 syntynyt julistus valloitetujen maiden ja kansojen itsenäisyydestä määritteli ensimmäistä kertaa kaikkien kansojen itsemääräämisoikeuden *oikeutena*. Julistuksen myötä kansainvälisen oikeuden piiriin valtioiden rinnalle ovat päässeet myös valtiottomat kansat – normi, jota alkuperäiskansat ovat aktiivisesti hyödyntäneet. (Niezen 2003, 40–41.)

Kansainvälinen oikeus, eli se periaatteiden, normien ja käytäntöjen järjestelmä, joka nykyään toimii yli valtioiden rajojen, on osa globaalia hallintajärjestelmää, ja on vuosisatojen aikana riepottellut alkuperäiskansoja pääasiassa valtioiden tahdon mukaan. Anayan (2009) mukaan kansainvälinen oikeus on kehittynyt ja kehittyy yhä muuttuvien valtasuhteiden ja vallitsevien normatiivisten käsitysten myötä, aivan kuten globaalit päätöksentekoprosessitkin. Universaalien ihmisoikeuksien kehitys on yksi keskeisimpiä alkuperäiskansojen aseman kohennusta selittäviä tekijöitä. YK:n perustamisen myötä kansainvälinen oikeus on kehittynyt sellaisten moraalisten periaatteiden ympärille, jotka huomioivat kulttuurisen monimuotoisuuden (Anaya 2009, 2). Siten se on osaltaan edistänyt alkuperäiskansojen aseman vahvistumista globaalihallinnan kentällä.

Kansainvälisen oikeuden kehittyminen on keskeistä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden normin näkökulmasta. James Anayan (2009) mukaan nykyisen kansainvälisen oikeuden juuret ulottuvat renessanssiajan Eurooppaan ja luonnonlakiteorioihin, jotka universaaleina ihmisyyttä korostavina moraalisisina koodeina sallivat alkuperäiskansoille tietynasteisen itsemääräämisoikeuden suhteessa kolonialistien valloituspyrkimyksiin. Sittemmin kansainvälinen oikeus muuttui valtiokeskeiseksi järjestelmäksi, jonka tehtävä oli palvella kehittyviä eurooppalaisia valtioita ja kolonialismia alkuperäiskansojen oikeuksien kustannuksella. Westfalenin sopimuksesta aina toisen maailmansodan päättymiseen asti kansainvälisen oikeuden legitiimejä toimijoita olivat ainoastaan suvereenit valtiot. 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa kehitettiin erityisiä edunvalvontakäytäntöjä, joilla alkuperäiskansojen oikeudellista ja yhteiskunnallista asemaa pyrittiin parantamaan, mutta Anayan mukaan nämä käytännöt itse asiassa vahvistivat kolonialistista hegemoniaa. Nykyään kansainvälisen oikeuden toimijoita ovat kuitenkin paitsi valtiot, myös kansalaisjärjestöt, ammattiyhdistykset, ja muut ei-valtiolliset toimijat. YK ja muut kansainväliset organisaatiot ovat olleet sekä muuttuvan oikeusjärjestelmän voima että ilmentymä. (Anaya 2009, 37–52.)

Kansainvälisen oikeuden kehitymisestä huolimatta kaikki kulttuuriset vähemmistöt eivät ole päässeet samalla tavalla valtioiden rinnalle hallinnan toimintaa määrittelemään. Kymlickan mukaan edellytykset juuri alkuperäiskansojen oikeuksien kehittymiselle liittyvät 1980-luvun lopulla kansainvälisen yhteisön huomion kiinnittäneeseen vähemmistökysemykseen (Kymlicka 2007, 247–248). Kun aiemmin luotu sopimus Si-

viili- ja poliittisista oikeuksista ei pystynyt vastaamaan erilaisten vähemmistöjen tarpeisiin, ryhtyivät sekä YK että eurooppalaiset organisaatiot luomaan tarkempia ja kohdenettuja oikeuksia. Kun eurooppalaiset organisaatiot kehittivät kansallisten vähemmistöjen oikeuksia, ryhtyi YK luomaan normeja alkuperäiskansojen oikeuksien takaamiseksi. (Kymlicka 2007, 265.)

Kansalliset vähemmistöt huomioitiin kansainvälisen oikeuden piirissä geopolittisista syistä: Euroopassa kansalliset vähemmistöt koettiin turvallisuusuhkaksi, sillä niiden pelättiin aiheuttavan konflikteja valtioiden sisällä ja levittävän levottomuutta ympärilleen (Kymlicka 2007, 268). Tausta alkuperäiskansojen oikeuksien kehittämiseen puolestaan on humanistinen ja liittyy moraaliseen pakkoon. Alkuperäiskansojen asuttamien maiden mertentakainen valloittaminen on yleisesti koettu brutaalimmaksi ja julmemmaksi prosessiksi kuin kansallisten vähemmistöjen syrjäyttäminen Euroopassa (Kymlicka 2007, 266). Siksi ei olekaan ihme, että alkuperäiskansat ovat päässeet YK:ssa suhteellisen pitkälle. YK:n profiiliin kun sopii hyvin juuri sellaiset humanitaariset ja moraaliset syyt, jotka alkuperäiskansojen oikeuksien ja aseman edistymiseen ovat vaikuttaneet.

Kolonialismista, jota kansainvälinen oikeus pyrki purkamaan, oli hyvin kärjistäen sanottuna tavallaan myös jotain hyötyä sen jälkeisen ajan kannalta: Niezenin mukaan valloittajavaltioiden kolonialismin aikana harjoittama assimilaatiopolitiikka ja erityisesti länsimainen koulutusjärjestelmä, jolla pyrittiin häivyttämään heimokulttuurit ja integroimaan alkuperäiskansojen lapset kolonialistiseen valtavirran yhteiskuntaan, synnytti tavoitteen vastaisesti koulutettujen alkuperäiskansojen johtajien ryhmän ja vahvasti alkuperäiskansojen välistä poliittista yhteisyyttä ja heimojen välistä identiteettiä. Samaan aikaan perustettiin uusia kansalaisjärjestöjen verkostoja (tarkemmin Minde 2008, 58–62), ja tämä kasvava verkosto ja uudet viestintämahdollisuudet muodostivat lopulta yhteistyökanavan koulutetuille alkuperäiskansojen johtajille ja mahdollistivat aktiivisen osallistumisen kansainväliseen politiikkaan. (Niezen 2003, 40–45.)

Alkuperäiskansojen matkaa hallinnan kohteista hallinnan toimijoiksi ja normien määrittelijöiksi edesauttoivat siis kansainvälisen oikeuden kehittyminen ja alkuperäiskansojen kansalaisjärjestöjen aktiivinen toiminta, ja nyt alkuperäiskansat ovat mukana niitä kos-

kevien hallinnan normeihin määrittelyssä. Tilanteen parantumisesta huolimatta globaalihallinnassa on useita valtavia kiistanaiheita, kuten esimerkiksi itsemääräämisoikeuden normi, jotka hiertävät alkuperäiskansojen ja valtioiden välejä. Seuraavaksi perehdyn Tullyn avulla normeista käytäviin kamppailuihin sekä tarkastelen lähemmin itsemääräämisoikeuden normia.

## 2.2 NORMIEN MÄÄRITTELY HALLINNAN INSTITUUTIOISSA

Gloaalihallinnassa on mukana monenlaisia toimijoita, jotka pyrkivät käyttämään yhteisiä resursseja. Monimutkaisessa maailmassamme rajalliset resurssit jakaantuvat epätasaisesti toimijoiden välillä. Tähän jakoon vaikuttavat toimijoiden, kuten valtioiden ja alkuperäiskansojen, väliset suhteet, joita puolestaan määrittävät erilaiset hallinnan normit, kuten itsemääräämisoikeus. Siten tällaiset keskinäisen tunnustamisen normit ovat kaikkien hallinnollisten järjestelmien perusta.

Tullyn määritelmän mukaan globaalihallinnan normit ovat niitä tapoja, lakeja, sääntöjä ja käytäntöjä, joilla hallinnollisen järjestelmän jäsenet tunnustavat toisensa ja joiden mukaan ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Käyttäytyminen normien mukaan yhtäältä muokkaa toimijoiden identiteettiä suhteessa hallintaan ja toisiinsa ja toisaalta normalisoi tiettyjä käytäntöjä. Normi määrittää sekä toimijan itseymmärrystä heijastavia diskursiivisia käytäntöjä että yhteistyössä muiden kanssa sovellettavia menettelytapoja. Lisäksi se ohjaa subjektin pääsyä resursseihin ja valtaan, mikä määräytyy normiin liitettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteella. (Tully 2004, 86–89.)

Tullyn käsitys normista on siis hyvin laaja. Se viittaa sekä identiteetteihin että lakeihin tai yhteisesti hyväksytyihin periaatteisiin. Pitäydyn Tullyn laajassa normikäsitteessä myös omassa tutkielmassani, sillä se toimii hyvin foorumin toiminnan ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tarkastelussa: Normin käytäntöihin viittaavaa ulottuvuutta sovellan silloin, kun puhun esimerkiksi foorumin konkreettisiin toimintatapoihin liittyvistä asioista. Itsemääräämisoikeus sen sijaan viittaa identiteettiin ja itsen määrittelyyn sekä laajemmin oikeuteen päättää esimerkiksi resurssien käytöstä. On kuitenkin muistettava, että tällainen jaottelu palvelee lähinnä foorumin analysoimista, ja että joissain tapauksissa normien erilaisten ulottuvuuksien ja määritelmien välillä ei ole selkeitä rajoja.

### 2.2.1 ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN NORMI

Alkuperäiskansoille keskeistä on ollut erityisesti sellaiset normeihin liittyvät ulottuvuudet, jotka määrittelevät resurssien ja vallan jakoa (Tully 2004, 98). Itsemääräämisoikeus tällaisena normina on alkuperäiskansojen vaatimista oikeuksista kaikkein keskeisin (ks. esim. Anaya 2009, Niezen 2003, Lile 2006). Myös foorumin perustamisesta käydyissä neuvotteluissa keskeiseksi teemaksi nousi itsemääräämisoikeus alkuperäisyyden ja tunnustamisen rinnalla (Lindroth 2006, 239).

Itsemääräämisoikeus on globaalihallinnan kansainvälisiä suhteita määrittävä normi, joka on perinteisesti ymmärretty suvereenien valtioiden yksinoikeudeksi. Itsemääräämisoikeus määrittelee valtioiden ja nykyään niille kuuluvilla alueilla asuvien alkuperäiskansojen välistä toimintaa esimerkiksi suhteessa luonnonvarojen käyttöön tai kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin. Näistä teemoista keskustellaan myös analysoimassani foorumin yhdeksännessä tapaamisessa. Ennen kuin itsemääräämisoikeus kirjattiin julistukseen alkuperäiskansojen oikeuksista, se aiheutti Morganin mukaan pitkiä kiistoja valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä, sillä itsemääräämisoikeus on liittynyt tiiviisti oikeuteen perustaa itsenäinen valtio (Morgan 2004, 482).

Myös Iris Marion Young on pohtinut itsemääräämisoikeuteen liittyviä määrittelyongelmia. Hänen mukaansa vaatimukset itsemääräämisoikeudesta ovat usein moninaisia ja monitulkintaisia, ja johtavat usein hankaliin ja joskus verisiinkin konflikteihin. Young ehdottaakin sovellettavaksi sellaista itsemääräämisoikeuden määritelmää, joka ei viittaa kansaan (nation) nationalistisessa mielessä, vaan kansaan (people) yhteisöllisessä mielessä, eikä liity erityisen oman valtion perustamiseen. (Young 2000, 251–255.)

Tällainen itsemääräämisoikeus viittaa identiteettiin – oikeuteen määritellä itse ne sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset kategoriat, joihin halutaan kuulua. Myös Timo Makkonen (2000, 60) on väitöskirjassaan pohtinut itsemääräämisoikeuden normia ja muistuttaa sen moniulotteisuuteen liittyvistä ristiriidoista. Itsemääräämisen poliittiset, sosiaaliset, oikeustieteelliset ja psykologiset ominaisuudet tekevät normista Makkosen mukaan hyvin vaikutusvaltaisen ja ihmisten kokemuksia muokkaavan käsitteen.

Itsemääräämisoikeuden normin voi siis ymmärtää sekä identiteettiä muokkaavana käsitteenä että oikeustieteellisenä kategoriana. Alkuperäiskansojen kontekstissa kulttuuriseen ja historialliseen yhteisöön viittaava itsemääräämisoikeus voikin olla käyttökelpoisempi kuin tiukasti tietyn kansan territoriaalisiin oikeuksiin viittaava määritelmä. Valtioille tällainen, voisiko sanoa pehmeämpi itsemääräämisoikeus on luultavasti helpompi hyväksyä kuin itsemääräämisoikeuden vaikutukset luonnonvarojen käyttöön, kuten esimerkiksi Suomessa on koettu saamelaisten poronhoitoa koskevan keskustelun yhteydessä.

Alkuperäiskansojen tapauksessa itsemääräämisoikeuden normilla on historiallinen ulottuvuus, joka kytkeytyy todellisuuteen ennen kolonialismin aikaa, sen aikana sekä sen rakenteiden purkamisen jälkeen. Lisäksi itsemääräämisoikeus vaikuttaa kansojen nykypäivän ja tulevaisuuteen, sillä sen perusteella alkuperäiskansojen oikeudet luonnonvaroihin ja niiden perinteisiin asuinalueisiin määritellään. Myös kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ja vapaus päättää niistä oman alkuperäiskansan yhteisön sisällä on keskeinen osa itsemääräämisoikeutta. Ottaen huomioon itsemääräämisoikeuden normin monimutkaisuuden ja merkittävyyden globaalihallinnan normina ei olekaan ihme, että sen määrittely aiheuttaa kiistoja valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä.

### *2.2.2 KAMPPAILUA NORMEISTA*

Tully on hahmottanut teoreettisesti hallinnan normeihin liittyviä kamppailuja. Tunnustamisen kamppailuissa, kuten Tully näitä konflikteja nimittää, on kyse niistä itseymmärrykseen, kanssakäymiseen ja resursseihin liittyvistä epätasaisista valtasuhteista, joiden perusteella hallinnan toimijat voivat muokata ja kyseenalaistaa vallitsevia normeja. (Tully 2004, 94.) Alkuperäiskansojen kamppailussa itsemääräämisoikeuden toteutumisen puolesta tavoitellaan siis ensisijaisesti tasavertaisia valtasuhteita valtioiden kanssa. Tasavertaisuus suhteessa itsemääräämisoikeuteen on alkuperäiskansoille tärkeää, sillä normi vaikuttaa niiden pääsyyn resursseihin sekä niihin tapoihin, joilla ne ovat vuorovaikutuksessa muiden hallinnan toimijoiden kanssa.

Tunnustamisen kamppailut saavat alkunsa, kun johonkin tiettyyn normiin liitetty ryhmä kokee normin vääräksi ja haluaa muuttaa sitä. (Tully 2004, 89.) Kamppailu normeista voi olla monenlaista. Se voi ilmetä jokapäiväisessä viestinnässä ja vuorovaikutuksessa,

organisoiduissa neuvotteluissa, protesteissa, oikeusistuimissa ja poliittisissa instituutioissa tai väkivaltaisemmin sisällissotien ja muiden etnisten ja kulttuuristen konfliktien muodossa. (Tully 2004, 90.) Pohjoismaisessa kontekstissa vaikuttava esimerkki kamppailusta on saamelaisten ja Norjan valtion välillä 1980-luvulla puhjennut kiista Alta-joen patoamisesta, joka johti mielenosoituksiin, nälkälakkoon ja suureen julkiseen keskusteluun (Eidheim 1997).

Keskeistä Tullyn teorian ja oman tutkielmani kannalta on ajatus siitä, että kamppailua ei periaatteessa pääse syntymään, jos kaikki hallinnan toimijat hyväksyvät normin eli pitävät sitä legitimiinä ja käyttäytyvät sen mukaisesti. Hurdin mukaan legitimizeetti on toimijan subjektiivinen näkemys instituutiosta, ja voi muodostua säännön sisällöstä tai siitä, miten ja kuka sen on määritellyt. Legitimizeetti viittaa toimijan uskoon siitä, että jotakin sääntöä tai instituutiota pitää totella. (Hurd 1999, 381.) Normin legitimizeettiin liittyvät seikat ovat Tullyn teorian perusteella hallinnan instituutioiden muutoksessa keskeistä, sillä juuri legitimizeettivaje ja siitä koituneet konfliktit vaikuttavat olleen syyinä hallinnan käytäntöjen muutokseen. Seuraavaksi tarkastelen sitä normien legitimiin määrittelyyn tähtäävää muutosprosessia, joka hallinnan käytännöissä on Tullyn mukaan tapahtunut.

### 2.3 HALLINNAN INSTITUUTIOIDEN MUUTOS: MONOLOGISTA DIALOGIIN

Legitiimistä normista ei luonnollisesti tarvitse nostaa meteliä, mutta kyse onkin siitä, millä tavoin normeista voi muokata legitimejä kaikkien hallinnan toimijoiden silmissä. Tähän kysymykseen pyrin löytämään vastauksia Tullyn hallinnan käytäntöjen muutosta kuvaavan historiallis-teoreettisen katsauksen avulla. Tullyn mukaan vanhan ajattelutavan ongelmia ovat olleet muun muassa järjestelmän hierarkkisuus ja oletus siitä, että sekä teorian että käytännön tasolla kamppailuihin on olemassa lopullisia ja ehdottomia ratkaisuja (Tully 2004, 91).

Paradigmamuutoksessa on ollut kaksi vaihetta: ensin tapahtui siirtyminen yksisuuntaisesta, ylhäältä alas suunnatusta normien määrittelystä kohti dialogia, jolla pyrittiin luomaan yhteisymmärrykseen perustuvia pysyviä kategorioita, kuten esimerkiksi Will Kymlickan hahmottelemat erilaiset vähemmistökatteeriat, joiden perusteella erilaisten väestöryhmien oikeuksia on määritelty (ks. esim. Kymlicka 1995, 2000). Tällaiset yk-



sisuuntaisuuden ja joustamattomuuden käytännöt vaikuttivat Tullyn mukaan etenkin 1960- ja 70-luvuilla tunnustamisesta kamppaileviin kulttuurisiin vähemmistöihin ja alkuperäiskansoihin. Toinen askel muutoksessa oli tällaisen konsensusajattelun hylkääminen ja erimielisyyksien hyväksyminen keskustelussa. (Tully 2004, 90.)

Hallinnan siirtyminen monologista avoimeen dialogiin on monen asian summa. Kuluneiden vuosikymmenien aikana on Tullyn mukaan tapahtunut syvempi sitoutuminen demokraattisiin periaatteisiin ja käytäntöihin, joissa ihmisillä itsellään on mahdollisuus osallistua heitä koskevaan keskusteluun. Lisäksi normien identiteetteihin vaikuttava luonne on Tullyn mukaan ollut keskeinen muutoksen syy. Identiteettejä rakennetaan ja tulkitaan tunnustamisen kamppailun kuluessa, ja jos poliitikot, teoreetikot tai oikeuslaitokset yrittävät määritellä normeja ylhäältä päin ilman asianosaisten mahdollisuutta osallistua neuvotteluun, eivät normien vaikutuspiirissä olevat välttämättä hyväksy niitä omikseen, jolloin normi ei ole legitiimi. (Tully 2004, 92–93.)

Paradigmamuutoksen myötä hallinnan instituutioissa siirryttiin siis monologisesta normien määrittelystä osallistavaan dialogiin. Ymmärrettiin, että normien muuttuminen ja muuttuneiden normien hyväksyttäminen hallinnan toimijoilla vaativat avointa mahdollisuutta osallistua normeista käytävään keskusteluun, sillä vain se on luotettava ja tehokas normien määrittelytapa. Ihannetilanteessa tällainen avoin keskustelu ottaa huomioon osallistujien ja siten myös identiteettien ja normien monimuotoisuuden ja dynaamisuuden (Tully 2004, 93). Alkuperäiskansojen tapauksessa alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n organisaatioiden väliset valtasuhteet ovat epätasaisia ja identiteettiin ja viestinnän tapoihin vaikuttavat kulttuuriset ja kontekstit hyvin erilaisia, joten tällainen moninaisuuden huomioiminen foorumilla on hyvin haastavaa.

Osallistumisen lisäksi muutokseen liittyy lopullisten määritelmien hylkääminen. Siirryttiin käytäntöön, jossa keskustelut voivat johtaa perusteltuun erimielisyyteen: sen mukaan dialogissa saavutettu lopputulos voi olla perusteltu, vaikka joillain osallistujilla on hyvät syyt olla hyväksymättä sitä. (Tully 2004, 95.) Erimielisyydet ovat väistämättömiä, sillä hallinnan toimijoiden välillä on eroja valtasuhteissa, argumentaatioaidoissa, tiedoissa ja vaikutusvallassa, ja nämä erot estävät aina jotain ryhmää osallistumasta ja vaikuttamasta keskusteluun. Myös aika asettaa rajoituksia neuvotteluille, eivätkä kaikki

asianosaiset välttämättä ehdi saamaan ääntään kuuluviin, tulevista sukupolvista puhumattakaan. Lisäksi normeja voi aina tulkita, ilmentää ja muokata hiukan eri tavoilla, mikä vie uskottavuuden lopullisilta määritelmiltä. Tully huomauttaakin, että väkisin puserrettu yhteisymmärrys voi piilottaa alleen arkipäivän käytännöt, joissa erimielisyyksiä eletään todeksi. (Tully 2004.)

Alkuperäiskansojen pysyvän foorumin perustaminen ja niiden toimintamahdollisuuksien muuttuminen hallinnan kohteena olemisesta aktiiviseksi hallintaan osallistujaksi – muutos kolonialismista keskusteluun – on hyvä esimerkki Tullyn hahmottelemasta paradigmanmuutoksesta. Kuten foorumin perustamiseen johtaneista syistä voi päätellä, sitoutuminen demokraattisiin periaatteisiin ja normien legitimointi keskustelun keinoin vaikuttavat olevan alkuperäiskansojen foorumin syntymisen taustalla. Sitä on edesauttanut kansainvälisen oikeuden suhteellisen suojeleminen alkuperäiskansoihin sekä alkuperäiskansojen kansalaisjärjestöjen aktiivisuus, joka on lisännyt keskustelua valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä.

Alkuperäiskansojen pysyvä foorumi perustettiin YK:n, valtioiden ja alkuperäiskansojen välisen yhteistyön areenaksi. Kaikille hallinnan osapuolille avoimen foorumin voi ajatella syntyneen täyttämään sitä demokratiavajetta, joka YK:ssa ilmeni suhteessa alkuperäiskansojen asioihin. Itsemääräämisoikeuden normi on ollut hankalin alkuperäiskansojen ja valtioiden välisiä suhteita hiertävä kysymys, josta on käyty myös väkivaltaisia kamppailuja. Foorumin myötä itsemääräämisoikeudesta keskustellaan nyt rauhanomaisesti kaikkien asianosaisten kanssa, vaikka normi edelleenkin aiheuttaa kiistoja hallinnan toimijoiden välillä.

## 2.4 IHANTEELLINEN GLOBAALIHALLINNAN INSTITUUTIO

Tullya yhteen vetäen voi todeta, että globaalihallinnassa keskeistä on se tapa, jolla uusi normi legitimoidaan niin, että siitä tulee kaikkien hallinnan osapuolten hyväksymä. Paradigmanmuutoksen syitä pureskellessani tulin siihen johtopäätökseen, että muutoksessa keskeistä olivat vuorovaikutus ja dialogisuus. Viestinnän näkökulmasta asiaa tarkastellessa voi siis todeta, että *normien legitiimi määrittely edellyttää avointa julkista keskustelua*. Tully luo artikkelissaan kriteerit ihanteelliselle instituutiolle, jossa normeja voi muokata ja legitimoida avoimessa keskustelussa. Tullyn mukaan ”keskinäisen tunnus-

tamisen normi ei ole koskaan lopullisesti määritelty, vaan aina kyseenalaistettavissa. Siksi vapaassa ja avoimessa yhteiskunnassa normeja ja niitä tukevia perusteluja pitäisi olla mahdollista kyseenalaistaa julkisesti. Näiden normien pitäisi olla avoimia perustelujen tarkistukselle ja uudelleenmäärittelylle.” (Tully 2004, 98.)

Tullyn perusteella voi ajatella, että valtasuhteiltaan heikommassa asemassa olevien hallinnan toimijoiden, kuten alkuperäiskansojen, mahdollisuus osallistua itse heitä koskevien hallinnan normien määrittelyyn toimii, jos siihen sisältyy myös valtaa pitävien, eli valtioiden, velvollisuus kuunnella alkuperäiskansoja ja perustella toimiansa syyt. Tällainen normien legitimizeettiä vahvistava kaikille avoin ja erimielisyydet hyväksyvä dialogi voi lisäksi Tullyn mukaan synnyttää kiintymystä ja sitoutumista hallinnolliseen systeemiin, koska se luo osallistujille tunteen siitä, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa hallinnan normeihin. (Tully 2004, 99–100.)

Tullyn mukaan normeista käytävien kamppailujen selvittämisessä keskeinen kysymys on, miten kehittää dialogisia instituutioita, jotka

- 1.) ovat avoimia kaikille hallinnan käytäntöjen osapuolille ilman syrjintää ja assimilaatiota,  
ja jotka
- 2.) mahdollistavat muuttuvien normien kyseenalaistamisen ja uudelleenmäärittelyn keskustelun keinoin.

Tällaisten hallinnan käytäntöjen pitäisi siten

- 3.) auttaa luomaan tunnetta keskinäisestä ymmärryksestä ja luottamuksesta kilpailevien osapuolien kesken ja vahvistaa kiintymyksen tunnetta kiistan kohteena olevaan hallinnolliseen systeemiin.

Näiden kriteerien pitäisi toteutua myös niiden toimijoiden kohdalla, jotka eivät saavuta haluamaansa tunnustusta. (Tully 2004, 85–86.) Siten tällainen lähestymistapa hallinnan käytäntöihin tarjoaa demokraattisen ratkaisun toimijoiden tunnustamista koskeviin ongelmiin yhteisöissä, jotka koostuvat keskenään erilaisista toimijoista (Tully 2004, 100).

Tutkielmassani minua kiinnostaa juuri se, miten foorumilla toteutuvat tällaisen instituution ominaisuudet.

Omaa tutkielmaani varten olen muokannut Tullyn ajatuksista indikaattoreita, jotka määrittelevät ihanteellista globaalihallinnan instituutiota. Ollakseen hallinnan normeja oikeudenmukaisesti ja hyväksyttävästi määrittelevä globaalihallinnan instituutio, on foorumin luotava mahdollisuudet kaikille avoimelle keskustelulle, jossa erimielisyydet ja lopullisten määritelmien puuttuminen hyväksytään. Esittelen indikaattorit tarkemmin luvussa 5, ja ne löytyvät myös liitteestä numero 1.

Viestinnän opiskelijana olen kokenut luontevaksi tarkastella Tullyn dialogista hallinnan instituutiota hahmottelevaa teoriaa julkisuuden näkökulmasta, sillä mielestäni Tully käsittelee hyvin samoja asioita kuin julkisuuden tutkijat, mutta hiukan eri termeillä ja ennemminkin politiikantutkijan näkökulmasta. Demokratian periaatteisiin sitoutuneita hallinnan käytäntöjä, joissa hallinnan dialogisuus, osallistuminen ja avoimuus ovat keskiössä, voi tarkastella myös demokratiateorioihin liittyvien julkisuuskäsitysten valossa. Osallistuminen ja vuorovaikutus ovat myös julkisuudessa tärkeitä ja siksi koen, että normien määrittelyprosessien legitimiyyttä voi arvioida erilaisten julkisuusteorioiden pohjalta. Seuraavaksi haen foorumin toimintaa tarkastelemaan tutkimusasetelmaani syvyyttä erilaisista julkisuusteorioista tarkastelemalla ensin sitä, miten foorumia voisi hahmottaa julkisuutena. Sen jälkeen tarkastelen julkisuusteorioiden avulla niitä tapoja, joiden avulla alkuperäiskansojen pysyvän foorumin toimintaa voi arvioida suhteessa Tullyn ideaaliin avoimesta ja osallistavasta instituutiosta.

### 3 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI JA JULKISUUS

Alkuperäiskansojen pysyvä foorumi perustettiin julkiseksi ja avoimeksi vuorovaikutuksen areenaksi, jolla YK:n organisaatiot, valtiot ja alkuperäiskansat voivat keskustella globaalihallinnan normeista. Edellisessä luvussa esittelin Tullyn teorian ihanteellisesta hallinnan instituutiosta ja hallinnan käytännöissä tapahtuneesta muutoksesta, jossa dialoginen ja keskusteleva vuorovaikutus hallinnan toimijoiden välillä nousi muutoksen keskeiseksi voimaksi. Muutos on Tullyn mukaan synnyttänyt kokoelman vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumetodeja ja teorian tasolla johtanut erilaisia dialogin tapoja tutkiviin

lähestymistapoihin. Näitä ovat esimerkiksi deliberatiivinen demokratia, kommunikatiivinen demokratia, deliberatiivinen liberalismi ja agonistinen demokratia, joista esimerkkeinä Tully mainitsee Benhabibin (1996), Mouffen (2000) ja Dallmayren (2001) ajatukset (Tully 2004, 97).

Tässä luvussa pohdin ensin sitä, miten foorumia voi hahmottaa julkisuutena. Sen jälkeen kartoitan erilaisten julkisuusteorioiden kenttää, johon asemoin oman tutkielmani julkisuusteoriat ja syvennyn tarkemmin Habermasin ja Mouffen julkisuuskäsityksiin ja niiden käyttöön analyysin työkaluina. Lopuksi pohdin sitä, miten Habermasin, Mouffen ja Tullyn ajatukset liittyvät toisiinsa, ja mitä niiden yhdistelmä voi tarjota foorumin analysoimiseen.

### 3.1 ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄ FOORUMI JULKISUUTENA

Tässä tutkielmassa ymmärrän foorumin julkisuutena, jolla vuorovaikutuksen keinoin määritellään hallinnan normeja. Ennen kuin syvennyn foorumin toiminnan analysointia auttavien julkisuusteorioiden saloihin, on aiheellista hahmottaa sitä, mikä käytännössä tekee foorumista julkisuuden. Julkisuutta paljon tutkineen Hannu Niemisen mukaan tunne kuulumisesta yhteiseen kokonaisuuteen ja siihen liittyvä vastavuoroisuuden ja solidaarisuuden tunne ovat edellytyksinä avoimelle ja kriittiselle julkisuudelle (Niemi 2008, 23). Thomas Rissen puolestaan peräänkuuluttaa kulttuuriin juurtuneita merkityksiä julkisuuden perustana. Hän viittaa Habermasin käsitykseen siitä, että jos emme jaa elämismaailmaa, jossa asioista keskustellaan, emme voi viestiä keskenämme mielekkäästi. Yhteisesti jaetut merkitykset ovat siis toimivan julkisen keskustelun edellytys. (Risse 2010, 111.) Keskustelijoiden on oltava samaa mieltä keskustelun säännöistä ja niistä merkityksistä, joilla julkisuudessa operoidaan.

Jaettujen merkitysten lisäksi julkisuuden muodostuminen edellyttää osallistujilta aktiivista sitoutumista julkiseen keskusteluun. Tämä viittaa toisten kuuntelemiseen ja suostutteluun – piirre, jota myös Tully avoimelta ja osallistavalta hallinnan instituutiolta edellyttää. Osallistujien on tunnustettava toisensa legitimeinä osallistujina keskusteluun. (Risse 2010, 121, 124.) Lisäksi yhteiseen julkisuuteen kuuluu, että ongelma, josta keskustellaan, koetaan kaikkia keskustelijoita ja kuuntelijoita koskettavaksi ongelmaksi. (Risse 2010, 121.) Mielekäs julkinen keskustelu edellyttää siis yhteenkuuluvuudentun-

netta ja yhteisiä kehyksiä, joiden kautta julkisuudessa toimitaan. Lisäksi osallistujien on otettava toisensa vakavasti eli kuunneltava ja keskusteltava keskenään. Myös ne asiat, joista keskustellaan, on koettava yhteisesti tärkeiksi.

Julkisuusteoreetikot asettavat ihanteelliselle julkisuudelle samantapaisia kriteerejä kuin Tully dialogiselle hallinnan instituutiolle. Fraserin (2007) mukaan poliittisen, demokraattiteoriaan liittyvän julkisuuden peruskäsitteitä ovat normatiivinen legitimitiitti ja poliittinen tehokkuus. Rissen teoriassa samoja kriteereitä voi kutsua osallistumisen avoimuudeksi ja mahdollisuudeksi haastaa päättäjät legitimoimaan päätöksensä (Risse 2010, 115). Kriteerit avoimuudesta ja legitimitiitistä kuvastavat yhtymäkohtia julkisuusteorioiden ja Tullyn osallistumisen avoimuutta korostavan teorian välillä.

Jotta julkinen mielipide olisi legitiimi, on viestintäprosessin oltava kaikille avoin ja tarjottava kaikille tasavertaiset osallistumisen mahdollisuudet. Fraserin mukaan julkisuuteen osallistumisen perusteena pitäisi olla yhteys niihin rakenteisiin ja instituutioihin, jotka vaikuttavat ihmisten elämään. Julkinen mielipide on legitiimiä vain silloin, kun kaikki, joihin keskustelun tulokset vaikuttavat, voivat siihen osallistua kansallisuudesta huolimatta. Poliittinen tehokkuus, toisin sanoen julkisuuden mahdollisuus vaikuttaa hallintaan, puolestaan viittaa julkisuuden diskurssien kykyyn muodostaa poliittinen voima, jolla valtaapitävien toimia on mahdollisuus ohjata julkisen mielipiteen mukaisesti. (Fraser 2007, 7-8). On siis olennaista kysyä, kuka saa osallistua keskusteluun, ja millaiset mahdollisuudet osallistujilla on esittää mielipiteitään, määritellä agenda, kyseenalaistaa muita ja tulla kuunnelluksi. (Fraser 2007, 20–22.)

Foorumi on siis julkisuus siinä mielessä, että se kokoaa normien vaikutuspiirissä olevat hallinnan toimijat yhteen keskustelemaan asioista, joita ne kaikki pitävät tärkeinä. Alkuperäiskansoilla, valtioilla ja YK:n organisaatioilla pitäisi olla tunne siitä, että ne tekevät töitä jonkin yhteisen asian eteen ja keskustelevat tästä asiasta käsitteillä, jotka kaikki osallistujat ymmärtävät samalla tavalla, vaikka olisivatkin eri mieltä tarkoista määritelmistä. Itsemääräämisoikeus onkin oivallinen esimerkki ongelmasta, joka koskettaa laajasti monenlaisia hallinnan osapuolia ja merkittävyytensä vuoksi kannustaa toimijoita keskustelemaan keskenään foorumilla.

Foorumin toiminnassa kriteerit avoimuudesta ja päättäjien toimintaan vaikuttamisesta täyttyvät ainakin teoriassa. Foorumia tutkineen Garcia-Alixin mukaan ”foorumi” asiantuntijaelimen nimenä viittaa sen tehtävään kaikki osallistujat yhteen kokoavana avoimena areenana, jossa voidaan keskustella yhteisesti tärkeinä pidetyistä aiheista (Garcia-Alixin 2003, 71). Foorumi kokoaa yhteen vuosittain lukuisia kansainvälisiä ja kansallisia organisaatioita, joiden toimintaan alkuperäiskansojen oikeudet liittyvät. Periaatteessa foorumilla voi puhua kuka tahansa, jota käsiteltävä aihe jollain tavalla koskettaa. Keskusteluiden pohjalta kootaan raportti, jossa foorumi antaa suosituksia esimerkiksi Talous- ja sosiaalineuvostolle ja muille YK:n toimielimille, valtioille ja järjestöille. Nämä kannanotot vaikuttavat valtioiden toimintaan, sillä valtioiden on raportoitava suositusten täytäntöönpanosta seuraavan vuoden kokoontumiseen mennessä luovuttamalla selvitys foorumin sihteeristölle ennen foorumin alkua. (UNPFII 2012, Lile 2006, 25, Garcia-Alix 2003, 94.)

Foorumin tapauksessa julkisuudessa keskusteltavat asiat esitetään globaaleina, koska niillä ajatellaan olevan yksittäisten valtioiden vallan ylittävää vaikutusta. Käytännössä YK:n organisaatiot, valtiot ja kansalaisjärjestöt ovat niitä hallinnollisia yksiköitä, joihin julkisuus pyrkii vaikuttamaan. Valtioilla on velvollisuus YK:n jäsenenä toteuttaa foorumin keskusteluissa laadittuja ohjeita ja raportoida niistä seuraavassa foorumin tapaamisessa. Siten foorumi toteuttaa julkisuuden normatiivisia kriteerejä osallistumisesta ja julkisuudessa syntyneen poliittisen voiman kapasiteetista vaikuttaa ainakin jonkin verran hallinnan käytäntöihin.

### 3.2 JULKISUUSTEORIOIDEN NELJÄ SUUNTAUSTA

Foorumia julkisuutena voi hahmottaa tarkemmin erilaisten julkisuusteorioiden suuntausten avulla. Fraserin mukaan julkisuuden käsite on syntynyt paitsi ymmärtämään viestintäprosesseja, myös kehittämään normatiivista teoriaa demokratiasta. Poliittisen teorian piirissä julkisuus ymmärretään tilana, jossa ilmaistaan julkinen mielipide. (Fraser 2007, 7.) Julkisuuden demokratiaan liittyvää luonnetta ovat jäsentäneet artikkelissaan Myra Marx Ferree, William A. Gamson, Jürgen Gergards ja Dieter Rucht (2002). He tarkastelevat julkisuuden normatiivisia kriteerejä neljän eri teoriasuuntauksen näkökulmasta ja jäsentävät samalla julkisuutta käsittelevää teoreettista keskustelua. Artikkelin

toimii oivallisena karttana hahmottamaan sitä teoreettista kenttää, johon oman tutkielmani julkisuusteoreetikot Habermas ja Mouffe sijoittuvat.

**Edustuksellinen liberaaliteorian** kannattajat ovat sitä mieltä, että edustuksellisuus ja poliittisen eliitin asiantuntijuus julkisuudessa on välttämätöntä, sillä kansalaisilla itsellään ei ole tarvittavia kykyjä osallistua päätöksentekoon. Edustuksellisuudessa tärkeää on läpinäkyvyys ja legitiimien edustajien mahdollisuus saada äänensä kuuluviin. Julkisuuden tulee olla rationaalista ja kohteliasta keskustelua, joka päättyy tiettyyn lopulliseen ratkaisuun parhaan argumentin perusteella. **Osallistavan liberaalin julkisuusteorian** perustana puolestaan on kansalaisten osallistaminen julkiseen keskusteluun. Esimerkiksi Peter Dahlgrenin ja James Curranin mukaan (tässä Ferree 2002, 296–297) julkisen viestinnän ideana on tukea tiedon, näkökulmien ja viestinnän monimuotoisuutta ja kansalaisten aktiivista osallistumista päätöksentekoon. Toisin kuin edustuksellinen julkisuusteoria, osallistava julkisuus ei pelkää niinkään loputonta keskustelua vaan ennenaikaista ja teeskenneltyä lopputulosta. (Ferree et al. 2002, 290–299.)

**Diskursiivinen julkisuusteoria** on tutkielmani teoreettisen viitekehyksen kannalta olennainen, sillä sen keskeisempiä kannattajia on Jürgen Habermas. Eroa osallistavan liberaalin julkisuuden ja diskursiivisen julkisuusteorian välille on vaikea vetää, sillä molemmat kannattavat osallistumisen avoimuutta. Vaikka monet päätökset tulee diskursiivisen teorian mukaan tehdä keskitetysti, on ruohonjuuritaso otettava mukaan tärkeiden normatiivisten päätösten tekemiseen. Tällainen ajatus vaikuttaa olevan myös forumin osallistumista ohjaavien periaatteiden taustalla.

Diskursiivisen julkisuusteorian keskiössä on julkisen viestinnän tyyli ja sisältö. Julkisuus on ennen kaikkea deliberatiivista eli neuvottelevaa, ja siinä argumentatiivinen dialogi ja molemminpuolinen kunnioitus ovat olennaisia. Ideaalitalanteessa tietty ajatus todetaan parhaaksi sen omien vahvuuksien, ei siis sen puolestapuhujien vaikutusvallan, perusteella. Argumentin esittäjän statuksella ei pitäisi olla mitään merkitystä, sillä ihan tilanteessa dialogi päättyy tiettyyn lopputulokseen parhaan, yhteisen edun mukaisen, rationaalisen argumentin perusteella. Diskursiivinen julkisuus pyrkii tekemään päätöksiä konsensusperiaatteella, mutta haluaa välttää ennenaikaista lopputulosta. Keskustelun on kuitenkin päädyttävä yhteisymmärrykseen vähintään politiikan suunnasta. (Ferree et



al. 2002, 302–306.) Myös tällaiset periaatteet vaikuttavat sopivan foorumiin, sillä sen toimintaa ohjaa edellytys yksimielisyydestä.

Toinen tutkielmani kannalta keskeinen suuntaus on **konstruktivistinen julkisuusteoria**, joka tarkastelee kriittisesti olemassa olevia järjestelyjä ja suhtautuu skeptisesti mahdollisuuteen pitää valtasuhteet erillään julkisesta keskustelusta. Diskurssin ja vallan suhde on tämän teorian lähtökohta julkisuuden normatiivisten kriteerien muodostamiselle. Keskeisiä puolestapuhujia ovat Nancy Fraser, Seyla Benhabib ja Iris Marion Young. (Ferree et al 2002, 307.) Samaan kerhoon kuuluu myös Chantal Mouffin agonistisen julkisuuden teoria.

Konstruktivistien mukaan keskeistä julkisuudessa on keskustelun avoimuus, kansalaisten valtaistaminen ja erilaisuuden tunnustaminen, joka viittaa sosiaalisten erojen ja identiteettien arvostamiseen. Osallistujien moninaisuus on konstruktivistien mukaan tavoiteltavaa, sillä se lisää mahdollisia valintoja ja ratkaisuja ja kyseenalaistaa totutut käsitteet. (Ferree et al 2002, 307–308.) Viitteitä tällaisesta lähestymistavasta on havaittavissa myös Tullyn avoimuutta ja moninaisuuden huomioimista korostavassa teoriassa.

Kun diskursiivinen julkisuusteoria painottaa rationaalista argumentointia ja keskustelua julkisuuden muotona, haluaa konstruktivistinen perinne laajentaa keskustelun muotoa. Ferreen ja kumppaneiden mukaan ne normit ja käytännöt, jotka hallitsevat poliittista diskurssia, ovat peräisin länsimaisista parlamenteista ja oikeusistuimista ja suosivat tiettyjä puheen muotoja toisten kustannuksella. Keskusteluja ohjaavat normit ovat väitetysti universaalista luonteestaan huolimatta kulttuurisidonnaisia ja toimivat sellaisen vallan muotona, joka hiljentää tai väheksyy joidenkin puheita. (Ferree et al 2002, 312.) Tämä on kiinnostavaa alkuperäiskansojen näkökulmasta, sillä ne korostavat perinteisesti oman kielensä ja kulttuurinsa merkitystä identiteetilleen, mutta viestivät YK:n areenoilla usein siinä missä kuka tahansa virkamieskieleen kouliintunut länsimainen byrokraatti (ks. esim. YK:n virallinen puheiden arkisto). Onko tällainen alkuperäisyydelle vieras viestinnän muoto sitten osallistamista vai syrjintää, on mielenkiintoinen kysymys, joka kuitenkin tämän tutkielman puitteissa jää jatkotutkimusideoiden asteelle.

Mitä tulee julkisuuden lopputulokseen, konstruktivistit ovat eri mieltä edustuksellisen liberaalin julkisuusteorian ja diskursiivisen teorian puolestapuhujien kanssa, sillä konstruktivistit haluavat välttää lopullisia päätöksiä. Konstruktivistisen julkisuuden tärkein tavoite on rakentaa diskursiivinen yhteisö, jossa ideoiden ja arvojen erilaisuus hyväksytään. Tätä tavoitetta ennenaikainen konsensus voi haitata. (Ferree et al 2002, 314.) Omasta mielestäni tällainen osallistujien moninaisuutta ja mielipiteiden erilaisuutta korostava julkisuuskäsitys vaikuttaa oikeudenmukaiselta ja vähemmistöjen kannalta hyvältä vaihtoehdolta. Senkin uhalla, että asioista ei yhteisymmärrykseen päästä, on mielestäni järkevää panostaa erilaisuuden huomioimiseen juuri syrjimisen ja siitä aiheutuvien konfliktien välttämiseksi.

Diskursiivisen julkisuusteorian ja konstruktivistisen julkisuusteorian välillä on siis merkittäviä eroja suhteessa osallistujien statukseen, keskustelun luonteeseen ja lopputulokseen. Ensimmäisen kohdalla julkisuuden normatiivisia kriteerejä ovat osallistujien tasa-arvoisuus, keskustelun rationaalisuus ja lopullinen yhteisymmärrys, kun taas jälkimmäinen painottaa osallistujien ja puhelijain monimuotoisuutta ja pitää tärkeänä lopputuloksen joustavuutta ja avoimuutta. Suuntauksissa onkin mielenkiintoinen jännite konsensuksen ja konfliktin välillä: Habermasin ajattelussa ne, jotka kyseenalaistavat rationaalisen konsensuksen ja joiden mukaan politiikassa on aina löydettävissä erimielisyyttä, tekevät hallaa koko demokratian mahdollisuudelle. Mouffe puolestaan on sitä mieltä, että konsensuksen tavoittelu ja vastakohtaisuuksien sivuuttaminen ovat suorastaan uhka demokratialle (Mouffe 2005, 13–14). Seuraavaksi syvennyn tarkemmin tähän jännitteeseen.

### 3.3 DELIBERATIIVINEN JA AGONISTINEN JULKISUUSTEORIA DIALOGISEN INSTITUUTION TARKASTELUSSA

Tutkimusasetelmaa rakentaessani huomasin, että myös foorumin toiminnassa vaikuttaa olevan moninaisuuteen, valtasuhteisiin ja konsensukseen liittyvä ristiriita: Kuten johdannossa kävi ilmi, foorumia voi pitää tasa-arvoisuuteen ja yhteisymmärrykseen pyrkivänä instituutiona, mutta alkuperäiskansojen ja valtioiden suhteita leimaa kuitenkin ”uhrin” ja ”kolonialistin” välinen jännite (esim. Niezen 2003), mikä voi johtaa hallinnan normien määrittelyssä kamppailuihin ja konflikteihin, kuten Tullykin huomauttaa.

Karppisen, Moen ja Svenssonin artikkeli (2008), jossa he käyttävät Habermasia ja Mouffea rinnakkain poliittisen viestinnän tutkimuksessa, toimii teoreettisen viitekehysten inspirointilähteenä ja analyysimenetelmäni ohjenuorana. Yhdistämällä Mouffeen agonistisen ja Habermasin deliberatiivisen julkisuuden samaan analyysiin Karppinen kollegoineen arvioi uusia keskustelevia järjestelyjä, jotka on perustettu parantamaan päättäjien ja kansalaisten välistä viestintää. (Karppinen et al. 2008, 14–17.) Mouffea ja Habermasia ei keskinäisistä eroistaan huolimatta kannata ajatella toisilleen vastakkaisina, vaan kahtena välttämättömänä näkökulmana minkä tahansa sosiaalisen instituution demokratisoimisessa. (Karppinen et al. 2008, 7-8.) Karppisen, Moen ja Svenssonin esimerkitapaus Ruotsista onkin palvellut mallina omaa tutkimustani suunnitellessani, sillä siinä arvioidaan nimenomaan kasvokkainviestintää poliittisen päätöksenteon kontekstissa ja tarkastellaan julkisen keskustelun luonnetta Habermasin ja Mouffeen teorioiden avulla.

Seuraavaksi tarkastelen Habermasin ja Mouffeen käsityksiä julkisuudesta ja työstän niistä analyyttiset työkalut foorumin tarkastelua varten. On kuitenkin syytä muistaa, että tässä tekemäni tiivistykset ja jaottelut ovat yksinkertaistuksia Habermasin ja Mouffeen vivahteikkaista ja monipuolisista teorioista, jotka olen tutkielmaani varten pyrkinyt tiivistämään analyysin kannalta käypään muotoon ja joutunut siksi jättämään ulkopuolelle joitakin Habermasin ja Mouffeen laajan tuotannon osia.

### *3.3.1 HABERMAS: PARHAAN ARGUMENTIN VOIMALLA YHTEISYMMÄRRYKSEEN*

Habermasin lähtökohtana teoksessa *Julkisuuden rakennemuutos* (1999/2004) on deliberatiivinen demokratia ja siihen liittyvä julkisuusteoria, joka painottaa tasa-arvoisten ja vapaiden kansalaisten sosiaalista yhtenäisyyttä ja rationaalista yhteisymmärrystä. Habermasin määritelmän mukaan demokraattisessa julkisuudessa keskeistä on, että pääsy julkisuuteen on kaikille avointa, että kaikki keskustelijat ovat keskenään tasa-arvoisia, että mitään aihetta ei ole rajattu keskustelun ulkopuolelle, että keskustelun lopputulos syntyy pätevien argumenttien perusteella ja että keskustelussa tavoitellaan konsensusta (Habermas 2004). Deliberatiivisessa demokratiassa keskeistä on, että keskustelijat luottavat toistensa tarkoitukseen. Lisäksi yhteisymmärrys vaatii yhteisen arvopohjan, jolle keskustelun lopputulosta voi rakentaa. (Nieminen 2008, 21.)

Kuten Craig Calhounkin toteaa, Habermasin porvarillisessa julkisuudessa keskeistä on paitsi jaottelu valtion ja yhteiskunnan välillä, myös diskurssien rationaalinen ja kriittinen, yksityisistä intresseistä vapaa luonne. Totuus ja oikea politiikka on porvarillisen julkisuuden yhteisten intressien perusta, ja siksi julkisuuteen osallistuvien statuksella ei ole merkitystä. Habermasin ajattelussa rationaalinen argumentointi ylittää puhujien identiteetin, ja siten vastakkainasettelua puhujien välillä ei tapahdu. (Habermas 2004, Habermas 1996, Calhoun 1992, 9, 13.)

Habermasin normatiivinen julkisuuskäsitys on herättänyt myös paljon keskustelua. Hannu Niemisen (2008, 20) mukaan Habermasin julkisuuskäsityksen eniten kritiikkiä saanut ominaisuus on edellytys yksimielisyydestä, jonka mukaan keskustelijoiden on oltava yhtä mieltä sekä keskustelun perusteista että lopputuloksesta. Deliberatiivisen demokratian kannattajien mukaan konsensus on demokratian ydin, sillä ilman sitä keskustelu muuttuu valtasuhteiden värittämäksi neuvotteluksi. (Nieminen 2008, 20.) Rissen mielestä konsensus on tarpeeton lähtökohta julkiselle keskustelulle, sillä julkisuus on pikemminkin sitä varten, että erimielisyyksistä keskustellaan (Risse 2010, 108). Jaettu näkökulma ei siten olisi julkisuuden edellytys, vaan julkisuus edellyttäisi nimenomaan kiistanalaisia aiheita, joista neuvotellaan. Jos olisimme yhtä mieltä, ei keskustelua syntyisi eikä julkisuutta periaatteessa tarvittaisi.

Calhounin mukaan Habermas jättää huomiotta sen, ettei julkinen keskustelu voi käsitellä kaikkea samaan aikaan, sillä sen agenda perustuu aina jollekin vallitsevalle ideologialle ja hegemonialle. (Calhoun 1992, 36–37.) Erilaisia julkisuuksia tutkineen Juha Herkmanin mukaan porvarillinen ihannejulkisuus jättääkin ulkopuolelle suuren osan kansalaisista. Täysin rationaalinen parhain argumentoinnin perusteella tuotettu politiikka tuntuu mahdottomalta, sillä se unohtaa vastajulkisuuksien voiman ja ne ristiriitaisuudet ja jännitteet, joita henkilökohtaisten ja yhteisten intressien yhteensovittaminen väistämättä luo. (Herkman 2011, 77, ks. myös Young 2002.)

Ei kuitenkaan pidä ajatella, että Habermasin julkisuuskäsitys olisi edelleenkin aivan näin jyrkkä. Kuten Karppinenkin huomauttaa, deliberatiivinen demokratiateoria on kehittynyt joustavammaksi käsityksissään konsensuksesta. (Karppinen et al. 2008, 10.) Yksinkertaistettuna normatiivisena ihanteena se voi auttaa tutkijaa kyseenalaistamaan ja

analysoimaan todellisuutta monipuolisesti, ja siten palvelemaan enemmänkin ajatusten herättelijänä kuin todellisuuden kuvana. Youngin mukaan Habermas on ottanut etäisyyttä Julkisuuden rakennemuutoksessa esittämäänsä julkisuusteoriaan myöhemmissä tuotoksissaan, vaikka pitääkin kiinni yleisestä julkisuudesta, jossa keskustellaan koko yhteiskuntaa koskettavista ongelmista (Young 2000, 170). Vaikka Habermasin ajattelu on muuttunut julkisuusteoriasta kommunikatiivisen toiminnan ja diskurssietiikan teoriiaan (Habermas 1990, 1996, 246), hänen uskonsa parhaan argumentin voimaan ei ole horjunut.

**Yksinkertaistaen tiivistettynä Habermasin deliberatiivinen julkisuusteoria noudattaa siis seuraavanlaisia periaatteita:** Osallistujien status on näkymätön, jolloin he ovat keskenään *tasa-arvoisessa* asemassa. Sen vuoksi keskustelussa pätee yleisen, *kaikille yhteisen intressin* idea. Ongelma pyritään ratkaisemaan *rationaalisesti argumentoimalla*, noudattaen tätä yleistä etua. Tällainen keskustelu jättää jäljelle rationaalisesti kaikkein vahvimman argumentin, johon kaikki osallistujat voivat periaatteessa sitoutua, ja siksi tuloksena on *konsensus*. Vaihtoehtoisesti keskustelu päättyy yhteisymmärrykseen siitä, että erimielisyys osallistujien välillä on perusteltua.

### 3.3.2 MOUFFE: VALTAKAMPPAILUA JA KONFLIKTEJA

Monet kriitikot ovatkin sitä mieltä, että pitäessään tietynlaisia viestinnän muotoja ainoina legitimeinä vaihtoehtoina deliberatiivinen julkisuus normalisoi vallitsevia valtasuhteita. (Karppinen et al. 2008, 10.) Esimerkiksi Niemisen mukaan argumenttien pätevyyden perusteella määräytyvä lopputulos on ongelmallinen, sillä argumentteihin vaikuttaa väistämättä keskustelijoiden väliset valtasuhteet (Niemi 2008, 22). Juuri tätä ajatusta Chantal Mouffe pyrkii tuomaan julkisuudesta käytävään keskusteluun. Myös foorumin kontekstissa toimijoiden väliset valtasuhteet on tärkeää ottaa huomioon: alkuperäiskansat ja valtiot eivät voi irrottautua asemastaan jommankumman – tai molempien – ryhmien edustajana, sillä julkista keskustelua käydään aina jossain tietyssä kontekstissa, jota määrittävät keskustelijoiden itseymmärrys sekä niiden väliset historialliset, poliittiset ja sosiaaliset suhteet. Kuten foorumin perustamisneuvotteluissakin kävi ilmi, esimerkiksi kolonialismin taakkaa saattaa olla hankala pudottaa (ks. esim. Lindroth 2006).

Mouffe korostaa erityisesti niitä julkisuudessa vaikuttavia valtasuhteita, joiden Habermas uskoo keskustelussa häviävän. Mouffin radikaali-pluralistisen, agonistinen demokratiateorian keskiössä on valta, ja hänen teoriansa keskeinen käsite on antagonismi eli tapa ymmärtää itsemme suhteessa ”meihin” ja ”muihin” (Karppinen et al. 2008, 6-7, Mouffe 1993, 2005). Mouffin (2005, 12) mukaan agonistinen lähestymistapa voi paljastaa rationaalisen konsensuksen rajat: Hänen mukaansa Habermasin tapa pyrkii yhteisymmärrykseen jättää huomiotta yhteiskunnan todellisen moninaisuuden ja konfliktit, joita näiden mielipiteiden moninaisuus saattaa tuottaa. Mouffin ajattelussa ihmiset ovat oman maailmankuvansa vankeja, eivätkä koskaan voi täysin ymmärtää muiden näkökantoja (Karppinen et al. 2008, 7).

Mouffe vastustaa myös lopullisen rationaalisen ratkaisun tavoittelua: hänen ajattelusaan kansalaisyhteiskunnalle ominaista ovat nimenomaan intressien konfliktit ja arvojen monimuotoisuus, ja siksi konsensushakuisuus on paitsi utopiaa, myös vaarallista. Mouffin mukaan jokainen yhteisymmärrys on vain ohimenevä väliaikaisen hegemonian tulos tai vallan hetkellinen vakaa asema. (Esim. Mouffe 2000.)

Mouffin mielestä "demokraattisten teoretikkojen ja poliitikkojen ei pitäisikään suunnitella mahdollisimman puolueettomia demokraattisia instituutioita vaan luoda eloisia agonistisia julkisuuksia, joissa erilaiset hegemoniset poliittiset projektit olisi mahdollista kyseenalaistaa" (Mouffe 2005, 3). Sen puitteissa pitäisi olla mahdollista identifioitua selkeästi toisistaan poikkeaviin asemiin ja valita aitojen vaihtoehtojen välillä. (Karppinen et al. 2008, 10.) Mouffea voi kuitenkin kritisoida esimerkiksi valtasuhteiden liiallisesta korostamisesta ja siitä, ettei hän koe tarpeelliseksi edes yritätä löytää kaikkia tyydyttävää ratkaisua julkisessa keskustelussa. Mouffin teoriassa julkisuuden ei kuitenkaan tule olla mikään tappeluareena, vaan julkisuuteen osallistuvien tulee tunnustaa toistensa mielipiteet legitiimeiksi (Karppinen et al. 2008, 15).

**Yksinkertaistaen tiivistettynä Mouffin julkisuusteoria toimii näin:** Julkisuudessa on moninainen joukko osallistujia, joilla on keskenään *epätasaiset valtasuhteet*. Siksi joukko jakaantuu ”meihin” ja ”muihin”, jotka pyrkivät edistämään keskustelussa omaa etuaan. Moninaisuudesta ja epätasaisista valtasuhteista johtuen keskustelussa korostuvat *yksityiset intressit* ja niiden välinen *kamppailu*. Koska osallistujat eivät koskaan voi

täysin ymmärtää toisiaan, ei julkisuus voi saavuttaa lopullista yhteisymmärrystä, ja siksi julkisuuteen liittyy hyvin usein jonkinasteinen *konflikti* keskustelijoiden välillä.

Vaikka olen tarkastellut deliberatiivista ja agonistista julkisuutta erillisinä kokonaisuuksina, ei tarkoitukseni ole käsitellä niitä toisilleen täysin vastakkaisina ja toisensa poisulkevinä, vaan toisiaan täydentävinä. Analyysissä ne palvelevat tutkijaa monin tavoin: Deliberatiivisen teorian ideana on, että keskustelijoiden asenteet muuttuvat – ei se, miten asioita esitetään, ja siksi se auttaa minua tutkijana tarkkailemaan muun muassa sitä, miten yksityiset intressit foorumilla saatetaan naamioida ja esittää keskustelussa yleis-työdyllisen kehyksen avulla. Agonistinen näkökulma puolestaan auttaa paljastamaan valtamekanismeja ja hegemonisia käytäntöjä, joita foorumilla ilmenee. Sen avulla voi myös hahmottaa tapoja, joilla tietyt ryhmät ja niiden intressit tunnustetaan paremmin kuin toiset.

Karppisen mukaan uudet tavat ymmärtää poliittista viestintää perustuvat pluralistiselle käsitykselle moninaisista ja päällekkäisistä julkisuuksista, joissa on tilaa monenlaiselle viestinnälle. Julkisuudessa on mahdollista ilmaista sekä solidaarisuutta että erilaisuutta – ajatus, jonka sekä Mouffe että deliberatiivisen demokratiateorian puolestapuhujat voivat jakaa. (Karppinen et al. 2008, 10–11.) Sovellan molempia normatiivisia julkisuuskäsityksiä foorumin tarkastelussa siksi, että uskon todellisuuden olevan mutkikkaampi kuin pelkästään Habermasin tai ainoastaan Mouffen käsitykset kuvaavat. Foorumi todellisuuden julkisuutena voi siis ilmentää sekä habermasilaista että mouffelaista julkisuutta.

### 3.4 HABERMASIN, MOUFFEN JA TULLYN VÄLINEN YHTEYS

Kuten olen edellä todennut, Tullyn ajatuksia hallinnan instituutioista voi mielestäni ymmärtää julkisuuden käsitteen näkökulmasta. Tullyn esittelemään instituutioiden paradigman muutokseen sisältyy ajatus demokraattisesta osallistumisesta, dialogista, identiteettien ja normikategorioiden liikkuvuudesta ja osallistujien ja valtasuhteiden moninaisuudesta. Tällaisia piirteitä myös edellä käsitellyt julkisuusteoriat tarkastelevat.

Monologisen ajattelutavan ongelmia hallinnan instituutioissa ovat olleet muun muassa järjestelmän hierarkkisuus ja oletus siitä, että sekä teorian että käytännön tasolla kamp-

pailuihin on olemassa lopullisia ja ehdottomia ratkaisuja. (Tully 2004, 91.) Ajatus rinnastuu myös Habermasin julkisuuskäsitykseen, jossa siis osallistujat oletetaan tasavertaisiksi ja jossa pyritään lopulliseen yhteisymmärrykseen. Muutoksen myötä normeja pyritään nyt määrittelemään kaikille avoimessa keskustelussa, joka antaa tilaa erilaisuudelle ja erimielisyyksille ja hyväksyy normien avoimen ja muuttuvan luonteen. (Tully 2004.) Tämä ajatus puolestaan rinnastuu Mouffen julkisuuskäsitykseen moninaisuudesta ja kamppailuista. Tullyn (2004, 85) mukaan normit ovat jatkuvasti alttiita muutoksille, ja siksi tunnustamisen kamppailuihin ei saada koskaan täysin pysyvää ratkaisua. Niihin liittyvät vahvasti taloudelliset, poliittiset ja oikeudelliset suhteet, joita Mouffekin ajattelussaan korostaa.

Yksinkertaistaen voi todeta, että Tullyn teoriassa habermasilaista julkisuuskäsitystä heijastelevat, normin pysyvyyteen ja osapuolten väliseen yhteisymmärrykseen pyrkivät dialogiset käytännöt ovat vaihtuneet käytäntöihin, joissa mouffelaiseen julkisuuskäsitykseen sisältyvä tietynasteinen jatkuva erimielisyys ja normien avoimuus hyväksytään. Toisaalta näistä muutoksen myötä syntyneistä uusista hallinnan instituutioista voi löytää myös Habermasin julkisuuskäsitykseen liittyviä piirteitä. Todellisuudessa tilanne ei ole ”joko/tai” siten, että esimerkiksi foorumilla voisi havaita ainoastaan Habermasin tai vain Mouffen julkisuuskäsityksen mukaisia toimintatapoja. Uudet vuorovaikutukseen perustuvat hallinnan instituutiot voivat sisältää elementtejä molemmista. Kiinnostavaa onkin pohtia sitä, missä suhteessa Tullyn teoreettinen näkemys ihanteellisesta normeja legitimiin määrittelevästä instituutiosta yhdistää näitä erilaisia julkisuuskäsityksiä.

Tullyn mukaan hallinnan instituutiossa on oltava hallinnan toimijoiden mahdollisuus kyseenalaistaa ja neuvotella uudelleen epätäydelliset tunnustamisen normit, jotka heitä koskevat. Instituutiossa tulee olla mahdollisimman vähän syrjintää ja assimilaatiota, ja neuvottelun tulee sujua ilman voimaa ja väkivaltaa. Lisäksi Tully muistuttaa, että tällaisiin dialogeihin osallistumisen pitäisi vahvistaa kamppailevien osallistujien keskinäistä ymmärrystä ja luottamusta, ja kiintymyksen tunnetta sitä hallinnollista systeemiä kohtaan, jonka toimijoita ne ovat, ja josta ne kiistelevät.

Tullya, Habermasia ja Mouffea yhdistävä tekijä on se, että ne asettavat kriteerejä julkiseen keskusteluun osallistumiselle, siihen osallistuville sekä sille, miten jostain kiistan-



alaisesta asiasta tulee keskustella. Niitä yhdistää osallistumisen ja keskustelun teemojen avoimuus, mutta kun Tully ja Mouffe painottavat valtasuhteiden merkitystä ja niiden vaikutusta keskusteluun, haluaa Habermas jättää ne kokonaan keskustelun ulkopuolelle. Tullyn mukaan keskustelun lopputulos voi päättyä erimielisyyteen, jonka perusteista kaikki ovat yhtä mieltä. Mouffen mukaan keskustelu päättyy aina konfliktiin, kun taas Habermas peräänkuuluttaa yhteisymmärrystä.

Tullyn ajatus sellaisista hallinnan käytännöistä, jotka eivät syrji ketään, on lähellä Mouffen julkisuuskäsitystä. Mouffen mukaan julkisuudessa on monenlaisia toimijoita, joiden ei voi olettaa olevan tasavertaisia keskenään. Monimuotoisuus pitäisi ottaa huomioon, jolloin syrjinnän voisi välttää. Lisäksi Mouffen käsityksessä korostuu julkisuudessa syntyvien määritelmien avoimuus, koska osallistujien erityiset intressit ja identiteetit tekevät normeista aina muuttuvia. Toisaalta taas Tullyn tavoittelema osallistujien välinen ymmärrys ja luottamus sekä sitoutumisen tunne suhteessa hallinnolliseen systeemiin, kuten foorumiin, voi hahmottua paremmin Habermasin julkisuuskäsityksen avulla, jossa osallistujat rakentavat parempaa ymmärrystä toisistaan keskustelun kuluessa. Lisäksi Habermasin käsityksen yhteisistä intresseistä voi ajatella viittaavan siihen, että hallinnan toimijat tunsivat jonkinlaista yhteenkuuluvuutta.

Jos ajatellaan, että konsensuksen muodostaminen julkisessa keskustelussa on mahdollista, johtaa se Habermasin teorian mukaan siihen, että poliittisista riidoista tulee vain puhtaasti strategisia valtakamppailuja. (Karppinen et al. 2008, 7, Nieminen 2008, 20.) Tämä on mielenkiintoinen huomio Tullyn näkökulmasta, sillä hän puhuu julkisista keskusteluista nimenomaan valtakamppailuina, jotka eivät koskaan päädy täysin pysyvään ja kaikkien hyväksymään lopputulokseen. Mouffen mukaan osallistujat eivät voi koskaan täysin ymmärtää toisiaan, sillä yksityiset intressit estävät asettumasta toisen asemaan. Toisaalta Tullyn ideaaliin sisältyy myös ajatus metakonsensuksesta: jotta molempuolisen tunnustamisen normeja voidaan määritellä ja rakentaa deliberatiivisen demokratian hengessä, on osapuolten tunnustettava toisensa legitiimeinä osallistujina kamppailuun. Tullyn ihanneinstituution julkisuudessa Habermasin ja Mouffen teorioiden voi siis nähdä yhdistyvän, sillä tällaisessa instituutiossa voi periaatteessa syntyä jonkinasteista yhteisymmärrystä keskenään kamppailevienkin osallistujien välillä.

Kamppailun ja yhteisymmärryksen välinen jännite on foorumin näkökulmasta mielestäni äärimmäisen kiinnostava, sillä foorumin julkisuudessa vuosisatoja keskenään kamppailleet valtiot ja alkuperäiskansat yrittävät päästä yhteisymmärrykseen hankalista resurssien jakoa määrittävistä normeista. Olen Mouffen ja Tullyn kanssa yhtä mieltä siitä, että yksityiset intressit ja henkilökohtaiset tunteet vaikuttavat väistämättä siihen, miten julkisuuden areenoilla keskustellaan. Toisaalta ajatus jatkuvasta konfliktista ja keskustelijoiden välisestä kamppailusta antaa lohduttoman kuvan julkisen keskustelun mielekkyydestä. Jos esimerkiksi valtiot, alkuperäiskansat ja YK:n organisaatiot kokisivat foorumin pelkkänä taistelutantereena, jonka keskustelut väistämättä päättyisivät konflikteihin, on hyvin vaikea perustella sitä, miksi ne vuosi toisena jälkeen kokoontuvat yhteen keskustelemaan niitä kaikkia koskevista asioista. Siksi Habermasin käsitys jonkinasteisesta yhteenkuuluvuudesta, solidaarisuudesta ja konsensukseen pyrkimisestä on mielestäni järkeenkäypä. Mielenkiintoista onkin tarkastella sitä, millaisena foorumi käytännössä näyttäytyy tällaisen teoreettisen viitekehyksen valossa.

#### 4. TUTKIMUSASETELMA

Tutkielmassani tarkastelen alkuperäiskansojen pysyvää foorumia julkisuuden käsitteen avulla. Foorumin omilla nettisivuilla ja sen perustamisasiakirjoissa käytetään sellaisia käsitteitä kuin konsensus, dialogi ja tasavertaisuus. Foorumin taustalla tuntuukin vaikuttavan käsitys habermasilaisesta ideaalijulkisuudesta. Sen perusteella valtioiden, alkuperäiskansojen ja YK:n organisaatioiden edustajat pitäisivät siis toisiaan tasavertaisina keskustelukumppaneina, joiden välisessä viestinnässä päädyttäisiin yhteisymmärrykseen parhaan argumentin voimalla. Alkuperäiskansojen ja valtioiden historiasta juontuvat ja resursseihin liittyvät epätasaiset valtasuhteet antavat kuitenkin aihetta foorumin toiminnan kriittiseen tarkasteluun. Vaikka osallistumisen mahdollisuudet ovat kaikille osapuolille samat, on foorumin tapaamisiin osallistuvien puhujien keskinäisissä valtasuhteissa merkittävää epätasapainoa, ja siksi myös niiden yksityiset intressit saattavat vaikuttaa normeista käytävän keskustelun kulkuun. Tällaiset piirteet puolestaan viittaisivat enneminkin Tullyn ja Mouffen teorioihin. Tässä luvussa esittelen näihin teemoihin pureutumista varten rakentamani tutkimusasetelman. Esittelen tutkimustehtäväni ja -kysymykseni, keräämäni aineiston, valitsemani analyysimenetelmän ja teoreettisen viitekehyseseni pohjalta muodostamani indikaattorit.

#### 4.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -KYSYMYKSET

Tutkielmani johtoajatus on Tullyn argumenttien perusteella muotoilemani ajatus siitä, että hallinnan käytännöt ja normien määrittely vaativat julkisuutta, jotta hallinnan kohteet pitäisivät niitä legitiimeinä. Vaikka hallinnassa pyrittäisiinkin pois subjekti/objekti –ajattelusta ja ajateltaisiin hallinnan osapuolia tasavertaisina toimijoina, on muistettava, että alkuperäiskansojen ja valtioiden valtasuhteet ovat monissa tapauksissa hyvin epätasaiset, ja siksi alkuperäiskansat voi joissain tilanteissa mieltää myös hallinnan kohteiksi. Suvereniteettinsa myötä vaikutusvaltaisten valtioiden toimista on siis käytävä julkista keskustelua, johon valtiot, alkuperäiskansat ja muut hallinnan vaikutuspiirissä olevat voivat osallistua. YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi on perustettu hoitamaan juuri tällaisen keskustelun areenan tehtävää.

Tästä lähtöasetelmasta muodostuu tutkielmani keskeinen tehtävä: foorumin rakenteita, käytäntöjä ja keskustelun kieltä tutkimalla pyrin valottamaan sitä, millainen julkisuus foorumilla rakentuu, ja miten tällainen julkisuus mahdollistaa globaalihallinnan normien luomisen ja muokkaamisen. Näitä julkisuuden käsitteen näkökulmasta keräämiäni havaintoja hyödynnän, jotta saan selville, millainen hallinnan instituutio foorumi käytännössä on. Tutkin erityisesti teoreettisesta viitekehyksestä johtamiani osallistumiseen ja osallistujiin sekä normien määrittelyyn liittyviä ominaisuuksia, joita tarkastelen osallistumisen avoimuutta, valtasuhteita, normien määrittelyn joustavuutta, puhetapoja ja keskustelun lopputulosta arvioivien indikaattorien avulla.

Tutkimustehtäväni ja siihen liittyvien teorioiden pohjalta olen muodostanut kaksi tutkimuskysymystä:

##### **1 Millaisia julkisuuteen osallistumiseen ja sen osallistujiin liittyviä piirteitä foorumilla ilmenee?**

Tämän tutkimuskysymyksen alla tarkastelen aineistoni sellaisia osia, jotka antavat vihiä osallistumisesta ja osallistujien välisistä valtasuhteista, jotka siis Tullyn, Habermasin ja Mouffin valossa ovat olennaisia normien määrittelyyn vaikuttavia piirteitä. Olen muodostanut analyysiani varten kaksi indikaattoria: avoimuus sekä status ja valtasuhteet. Esittelen ne tarkemmin kohdissa 4.4 ja 4.5. Käytän aineistona sekä foorumin perusta-

misiasiakirjoja ja muita sen käytännöistä kertovaa materiaalia, kuten verkkosivuja ja käsikirjaa, sekä keskusteluja, joita foorumin kokoontumisessa käydään.

## **2 Millaisia normien määrittelyyn ja normeista käytävään keskusteluun liittyviä piirteitä foorumilla ilmenee?**

Tullyn ihanteellisessa instituutiossa olennaista on myös normien määrittelyyn vaikuttavat ehdot, joiden Tullyn mukaan pitäisi olla joustavia. Julkisuusteorioiden näkökulmasta kiinnostavaa on se, miten normeja käytännön keskustelussa kyseenalaistetaan, vahvistetaan ja muokataan. Tähän liittyy kysymys normin rationaalisesta ja intresseihin perustuvasta määrittelystä sekä normiin olennaisesti liittyvästä kamppailusta. Käyttämäni indikaattorit ovat normien joustavuus, rationaalinen argumentointi/intressipuhe ja konsensus/konflikti. Näihin palaan kohdassa 4.4. Myös tähän kysymykseen vastaamiseen käytän aineistona foorumin perustamisasiakirjaa, sen toiminnasta kertovaa käsikirjaa sekä foorumin kokoontumisen keskusteluja.

Tullyn teoriassa hallinnan instituutio, jossa keskustelun avoimuus, tasavertaisuus ja normien määritelmien joustavuus on otettu huomioon, voi synnyttää toimijoiden keskinäistä luottamusta ja ymmärrystä sekä kiintymyksen tunnetta suhteessa hallinnolliseen järjestelmään. Nimitän näitä piirteitä yhteisesti sitoutumiseksi hallinnan käytäntöihin. Pidän sitoutumista kolmantena tutkimuskysymyksenäni jonkin aikaa, kunnes huomasin, että oman tutkielmani rajat tulevat vastaan, enkä pysty sitä sen puitteissa empiirisesti tutkimaan. En kuitenkaan halua jättää tätä Tullyn kolmatta kriteeriä kokonaan tutkielmani ulkopuolelle, sillä koen sen olevan olennainen osa legitiimisti ja rauhanomaisesti normeja määrittelevää hallinnan instituutiota. Siksi olen päättänyt pohtia sitoutumista ensimmäisen ja toisen kysymyksen yhteydessä keräämiäni havaintojen perusteella johdopäätösten yhteydessä.

## **4.2 AINEISTO**

Foorumin tarkasteleminen sen kahtalaisen luonteen, eli hallinnan instituution ja julkisuuden näkökulmaa, silmällä pitäen vaatii laaja-alaisen otteen aineistoon. Siksi olen valinnut aineistooni sekä foorumin institutionaaliin käytäntöihin että sen puitteissa käytävään keskusteluun liittyviä elementtejä. Foorumin julkisuudelle luomia puitteita

tarkastelen sen perustamisasiakirjan (ECOSOC 2000/22), sen virallisten verkkosivujen (UNPFII) ja sen käytännöistä kertovien käsikirjojen (Garcia-Alix 2003, UNPFII 2007) avulla. Lisäksi analysoin foorumin yhdeksännessä kokoontumisessa huhtikuussa 2010 käytyjä keskusteluja.

Tarkastelen analyysissani sekä foorumin institutionaalisia, julkisuudelle luomia puitteita että itse julkista keskustelua. Muun muassa perustamisasiakirjojen avulla tarkastelen sitä, millaiset puitteet foorumin käytännöt luovat sille julkiselle keskustelulle, jota hallinnan normeista käydään. Tullyn mukaan normi määrittää sekä toimijan itseymmärrystä heijastavia diskursiivisia käytäntöjä että yhteistyössä muiden kanssa sovellettavia menettelytapoja. Koska myös keskustelua ohjaavat käytännöt ovat normeja, voi ajatella, että foorumin toimintaa koskevat normit määrittävät sitä julkista keskustelua, jota hallinnan normeista käydään. Siksi on olennaista tarkastella, millaiset rakenteelliset normit foorumilla vaikuttavat.

Lisäksi tarkastelen sitä julkista keskustelua, jota foorumilla käydään. Uskon, että sen tarkastelu voi paljastaa niitä todellisuuden olosuhteita, jotka liittyvät esimerkiksi valtioiden, alkuperäiskansojen ja YK:n organisaatioiden välisiin valtasuhteisiin sekä siihen, miten itsemääräämisoikeuden normia määritellään. Tarkastelen myös lähemmin itsemääräämisoikeudesta käytävää keskustelua ja niitä tapoja, joilla osallistujat perustelevat siihen liittyviä näkemyksiään ja vaatimuksiaan.

#### *4.2.1 FOORUMIN KÄYTÄNNÖT*

Foorumin perustamisasiakirja, 28.7.2000 tehty Talous- ja sosiaalineuvoston päätös numero 2000/22, on keskeinen osa foorumin käytäntöjä valottavaa aineistoa. Se on kahden sivun mittainen englanninkielinen asiakirja, joka kuvaa foorumin perustamisen syitä ja määrää sen toiminnan tavoitteista ja muodoista. Sen lisäksi olen ottanut aineistooni Talous- ja sosiaalineuvoston päätöksen numero 2002/28 vuodelta 2002 perustaa forumille sihteeristö tukemaan sen työtä YK:ssa.

Olenainen osa aineistoani on myös Lola Garcia-Alixin (2003) kirjoittama käsikirja foorumin toiminnasta, jonka tarkoituksena on tarjota perustietoa foorumista ja siten edesauttaa alkuperäiskansojen organisaatioiden suurempia vaikuttamismahdollisuuksia

foorumilla. Käsikirja on kansainvälisen alkuperäiskansojen asioita käsittelevän työryhmän julkaisu. Koska käsikirja on alkuperäiskansojen asioita edistävän organisaation teos, on siihen suhtauduttava erityisellä kriitikillä, mutta olen silti päättänyt käyttää sitä osana aineistoa, sillä se esittelee selkeästi ja perusteellisesti foorumin toiminnan säännöt, tavoitteet ja muut sen toimintaan liittyvät piirteet. Lisäksi käytän analyysissäni foorumin omia verkkosivuja ja sen sihteeristön tuottamaa, verkossa julkaistua käsikirjaa vuodelta 2007, jossa foorumin toimintaa selitetään.

#### 4.2.2. *DIALOGIT*

Normien määrittelystä käytävää julkista keskustelua tutkiakseni olen valinnut aineistoksi foorumin yhdeksännen kokoontumisen, joka pidettiin New Yorkissa 19.–30.4 2010. Valitsin juuri tämän kokoontumisen kolmesta syystä. Ensiksikin siksi, että voin olla varma siitä, että kaikki olennaiset materiaalit on ehditty siirtää YK:n hallinnon pyörteistä sähköiseen arkistoon kaikkien saataville. Toiseksi, halusin analysoida tapaamista, jossa käsitellään tiettyä teemaa, eikä vain arvioida ja päivitetä edellisen vuoden suosituksia. Teemalliset ja arviointiin keskittyvät tapaamiset pidetään foorumilla vuorovuosina. Lisäksi halusin teeman, joka on hallinnan kannalta relevantti ja josta minulla itselläni tutkijana on tarvittava ymmärrys.

Foorumin yhdeksännen kokoontumisen teema on ”<sup>1</sup>Alkuperäiskansat: Kehitys kulttuurin ja identiteetin näkökulmasta. Alkuperäiskansojen oikeuksien julistus, artikkelit 3 ja 32.” Nämä molemmat artikkelit liittyvät keskeisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen, johon olen sivuaineopinnoissani syventynyt. Itsemääräämisoikeus määrittelee olennaisesti valtioiden ja alkuperäiskansojen suhteita, ja siksi se on kiinnostava teema hallinnan normien määrittelyn kannalta. Lisäksi itsemääräämisoikeus suhteessa kehitykseen on keskeinen alkuperäiskansoihin vaikuttava teema, sillä YK, monikansalliset yhtiöt ja hallitukset ovat suorittaneet tuhansia kehitysprojekteja keskustelematta alkuperäiskansojen kanssa (Lile 2006, 37), minkä voi ajatella viittaavan juurikin monologiseen tapaan toteuttaa hallintaa.

---

<sup>1</sup>Indigenous Peoples: Development with Culture and Identity. Articles 3 and 32 of the United Nations' Declaration on Indigenous Peoples' Rights.

Foorumin tapaamisessa tästä erityisestä temasta keskustellaan kolmessa eri ”dialogis- sa”. Dialogeiksi foorumilla kutsutaan sessioita, joissa valtiot, YK:n alaiset järjestöt sekä alkuperäiskansojen edustajat on ryhmitelty pitämään teemaan liittyviä puheita. Yhdeksän kokoontumisen ensimmäinen dialogi on varattu YK:n alaisille organisaatioille, toinen alkuperäiskansojen edustajien puheenvuoroille ja kolmas hallitusten delegaateille. Suurin osa puheista on valokopioina YK:n virallisessa sähköisessä arkistossa, ja niissä on puheesta riippuen tekstiä 2-6 sivua. Noin neljäsosa teksteistä on muun kuin englanninkielisiä, ja siksi olen joutunut käyttämään myös verkossa saatavilla olevaa virallista tapaamisessa kuvattua ja äänitettyä audiovisuaalista materiaalia (Dialogue Between Nations –verkkopalvelu 2010). Näistä englanniksi tulkatuista puheista olen tehnyt suomenkieliset muistiinpanot analyysiani varten.

Niissä kolmessa dialogissa, joita analyysissäni tarkastelen, puhui yhteensä 62 osallistujaa, jotka olen listannut liitteessä numero 2. YK:n alaisten järjestöjen edustajia oli paikalla 18, alkuperäiskansojen edustajia 25 ja valtiollisia edustajia 22. Tekstianalyysia varten kävin läpi kaikki sellaiset puheet, jotka jollain tavalla oli osoitettu kommentoimaan tapaamisen erityistä teemaa. Tämä sulki ulkopuolelle ensimmäisen dialogin kolme ensimmäistä puhujaa, jotka esittelivät toteavasti raportin, jonka erityinen työryhmä oli laatinut tapaamista varten. Puretuakseni erityisesti itsemääräämisoikeuden normista käytävään keskusteluun valitsin dialogien puheista yhdeksän sellaista tekstiä, joissa itsemääräämisoikeuden normia määritellään erityisen selvästi. Näitä puheenvuoroja analysoin suhteessa yhtä monta verrattuna valtioiden, alkuperäiskansojen ja YK:n järjestöjen edustajien kokonaismäärään.

### 4.3 ANALYYSIMENETELMÄ

Tutkimusasetelmassani keskeistä on testata teorioita todellisuudessa ja yhdistää kolme eri teoriaa analyttiseksi työkaluksi, jonka perusteella todellisuutta voi arvioida kriittisesti. Jotta voisin toteuttaa tutkimustehtäväni ja vastata tutkimuskysymyksiini, olen valinnut työkalukseni teorialähtöisen analyysin. Siinä keskeistä on foorumin toiminnan teoreettinen selittäminen suhteessa Tullyn tunnustamisen kamppailuja ja hallinnan instituutioita käsittelevään teoriaan sekä Habermasin ja Mouffin julkisuusteorioihin. Aineistoni analyysia ohjaa siis aikaisemman tiedon perusteella muodostettu kehys (Tuomi, Sarajärvi 2009, 113–114).

Teorialähtöisen tutkielman analyysimenetelmää oli tosin aluksi vaikeaa hahmottaa. Kantolan mukaan laadullisessa analyysissä voi olla harhaanjohtavaa puhua erityisestä menetelmästä, sillä aineiston analyysissä johtavana periaatteena tulisi olla ”teoreettisesta tutkimuskysymyksestä nouseva kysymyksenasettelu”. Ristiriita voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kielenkäytön rakenteisiin liittyvää teoriaa käytetään menetelmänä poliittisen vallan muotoja tutkittaessa. (Kantola 2006, 78.)

Päädyinkin valitsemaan analyysimenetelmäni puhtaasti teorian pohjalta. Analyysissäni hyödynnän teorialähtöistä eli deduktiivista sisällönanalyysia. Teorialähtöisessä analyysissä aineisto kerätään ja määritellään käsitteellisesti sen mukaan, mitä ilmiöstä tiedetään ennalta (Tuomi, Sarajärvi 2009, 98). Aineistoni luokittelu perustuu aikaisemman teorian perusteella muodostamaani viitekehykseen, eli julkisuutta ja normikamppailuja käsitteleviin teorioihin. Tavoitteeni oli testata näitä aikaisempia teorioita uudessa kontekstissa, ja siksi analyysirunkoni on strukturoitu. (Tuomi, Sarajärvi 2009, 113–115.) Aineiston keruuta ovat siis ohjeet nämä tietyt analyttiset intressit, ja lisäksi olen tarkastellut niistä vain tiettyjä piirteitä teoreettisen viitekehysten mukaisesti.

Julkisuusteorioiden analyttiseen soveltamiseen olen saanut suuntaa edellä mainitusta Karppisen, Moen ja Svenssonin artikkelista, jossa he haluavat nostaa esiin normatiivisen poliittisen teorian mahdollisuuksia viestinnän tutkimuksessa. He tarjoavat teoreettisen eklektisyyden näkökulmaa, jossa kriittisen teorian tehtävä on herättää kysymyksiä ja tarjota uusia normatiivisia ja analyttisiä näkökulmia ennemmin kuin etsiä selkeitä todellisuutta selittäviä vastauksia (Karppinen et al. 2008, 18). Youngin mukaan normatiivisen kriittisen teorian tavoite onkin luoda ideaaleja, jotka auttavat arvioimaan todellisuutta etäältä, paljastamaan nykyisten poliittisten järjestelyjen puutteita ja pohtimaan vaihtoehtoisia tapoja järjestää todellisuus. (Young 2000, tässä Karppinen 2008, 9.)

Karppisen, Moen ja Svenssonin (2008, 14–19) mukaan habermasilainen deliberatiivinen julkisuuskäsitys voi palvella tutkijaa, joka pyrkii analysoimaan sitä, miten julkisuudessa toteutuu yksityisistä intresseistä vapaan rationaalisen keskustelun ideaali, ja miten, jos ollenkaan, osallistujat kehittävät ymmärrystä toisistaan ja pyrkivät yhteisymmärrykseen. Agonistista teoriaa analyysissä käyttämällä voi puolestaan arvioida esimerkiksi sitä,



millaisia keskenään eriarvoisia ryhmiä julkisuudessa on, ja sitä, millaisia mahdollisuuksia vähemmistöillä on ilmaista itseään ja kyseenalaistaa vallitsevat valtasuhteet.

Yksinkertaisesti ilmaistuna analyysimenetelmäni on siis tulkinta. Tulkitsen aineistoani teoreettisen viitekehyksen pohjalta muodostamieni indikaattoreiden avulla (ks. kohta 4.4). Laadullista analyysia hyödyntävän tutkielman luotettavuuden kannalta on muistettava, että tulkinta on aina tutkijan oma näkemys siitä, mitä aineisto kertoo suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Aineistoa pitäisi siis pyrkiä esittelemään mahdollisimman selkeästi ja neutraalisti, mutta toisaalta tutkijan oman äänen saa ja pitää tulkinnassa kuulua. Olennaista on, että tutkija perustelee tekemänsä tulkinnat lukijalle niin, että lukija ymmärtää, miksi tutkija on päätenyt tiettyyn johtopäätökseen. Tutkijana ajattelen olevani linkki teorian ja aineiston välillä ja yhdistäväni niitä tavalla, joka parhaiten sopii tutkimustehtäväni täyttämiseen ja tutkimuskysymyksiini vastaamiseen. Näiden seikkojen takia pyrin analyysissäni aineiston mahdollisimman läpinäkyvään analyysiin ja sen perusteltuun tulkintaan.

#### 4.4 TULLY, HABERMAS JA MOUFFE ANALYYSIN TYÖKALUINA

Tutkielmassani teoriolla on keskeinen osa, ja siten teoreettinen viitekehykseni näyttelee keskeistä roolia aineiston analyysivaiheessa. Analyysia pohtiessani erittelin Tullyn, Habermasin ja Mouffen teorioista ensin kaikki sellaiset keskeiset kriteerit, joiden ajattelin jollain tavalla liittyvän foorumiin hallinnan instituutiona ja julkisuutena. Tässä vaiheessa on ehkä hyvä muistuttaa mieleen se, että vaikka Tullyn alun perin luomat kriteerit viittaavat hallinnan instituutioon, olen tutkielmassani lähestynyt niitä julkisuuden näkökulmasta. Näitä kriteerejä ovat esimerkiksi Tullyn ajatukset instituution avoimuudesta ja syrjimättömyydestä sekä normien joustavuudesta, Habermasin vaatimukset tasa-arvoisuudesta ja yhteisymmärryksestä sekä Mouffen ajatukset intressien vaikutuksesta ja kamppailusta julkisessa keskustelussa.

Näiden kriteerien pohjalta muodostin indikaattoreita, joiden avulla analysoin aineistoani. Työstin teorioista ensin kaksi erillistä analyysirunkoa, toisen Tullyn pohjalta ja toisen julkisuusteorioiden pohjalta, joihin loin indikaattorit ja niihin liittyvät apukysymykset, joita esitän aineistolle. Seuraavaksi esittelen lyhyesti näiden analyysityökalujen keskeiset piirteet. Kokonaisuudessaan analyysirungot löytyvän liitteestä numero 1.

Luvussa 2 tarkastelin niitä kriteerejä, jotka Tully liittyy ihanteelliseen hallinnan instituutioon, ja niistä kahta käytän indikaattoreina foorumin analysoimisessa: Osallistumisen avoimuus ja normien joustavuus kuvaavat niitä edellytyksiä, joilla normeja legitiimisti määrittelevä hallinnan instituutio toimii. Analyysirunkoni (ks. liite numero 1) yhteydessä olen listannut kriteerien alle apukysymyksiä, joita käytän aineiston tarkastelussa.

Tullyn mukaan legitiimisti hallinnan normeja määrittelevien instituutioiden tulee

1.) olla avoimia kaikille hallinnan käytäntöjen osapuolille ilman syrjintää ja assimilaatiota. Tämän kriteerin olen nimennyt lyhyesti **osallistumisen avoimuudeksi**. Siihen liittyvät avoimuuden lisäksi sellaiset käsitteet kuten monimuotoisuus ja valtasuhteet. Monimuotoisuus liittyy tässä nimenomaan osallistujien statukseen ja identiteettiin, toisin sanoen esimerkiksi siihen, tuntevatko he kuuluvansa johonkin alkuperäiskansaansa, olevansa valtioiden virkamiehiä tai kenties kuuluvansa molempiin tai eivät kumpaankaan.

Lisäksi tällaisten instituutioiden tulee

2.) mahdollistaa muuttuvien normien kyseenalaistaminen ja uudelleenmäärittely. Tätä kriteeriä kutsun lyhyesti **normien joustavuudeksi**. Siihen liittyvät kysymykset siitä, millaisia normien määrittelyyn liittyviä käytäntöjä foorumilla on. Keskeistä normien joustavuudessa on mahdollisuus kyseenalaistaa ja avata uudelleen vakiintuneet normit toimijoiden väliseen keskusteluun sekä se, että vakiintuneiden määritelmien puuttuminen hyväksytään.

Tullyn kriteerit osallistumisen avoimuudesta ja normien joustavuudesta ovat foorumin toimintaa arvioivia kriteerejä, joita pyrin syventämään Karppisen, Moen ja Svenssonin artikkelin esimerkkiä noudattaen Habermasin ja Mouffen julkisuusteorioiden perusteella muodostamillani indikaattoreilla. Olen tiivistänyt molempien julkisuusteoreetikkojen keskeiset ajatukset yhteen lauseeseen, jota käytän ohjenuorana aineistoa työstäessäni. Lisäksi olen pilkkonut teorit avainkäsitteisiin, joiden avulla luokittelen aineistoani.

Habermasin julkisuuskäsitystä kuvaa *asemasta ja vallasta riippumaton rationaalinen argumentointi, jonka perusteella päästään yhteisymmärrykseen ja jonka aikana syntyy keskustelijoiden välistä yhteenkuuluvuutta*. Mouffen julkisuusteoriassa keskeistä on *osallistujien moninaisuuden, valtasuhteiden ja yksityisten intressien määrittämä keskustelu, jolle ominaista on osallistujien väliset kamppailut ja päämäärien konfliktit*.

Näiden käsitysten pohjalta olen luonut seuraavat indikaattorit:

**1. Status/valtasuhteet:** Habermasin mukaan julkisuuden keskustelijoiden statuksella ei ole merkitystä, sillä keskustelussa pyritään yhteisen hyvän tavoitteluun. Mouffen mukaan status taas on hyvin keskeinen, sillä sen perusteella osallistujat hahmottavat itsensä suhteessa ”meihin” ja ”muihin”. Status ja sen määrittämät valtasuhteet vaikuttavat siihen, kuka foorumille pääsee osallistumaan ja miten. Siksi valtasuhteet liittyvät Tullyn ensimmäiseen kriteeriin osallistumisen avoimuudesta. Valtasuhteita tarkastelen muun muassa dialogien avulla. Analyysissa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei oleteta automaattisesti alkuperäiskansojen olevan valtioiden syrjimiä uhreja, vaan suhtauduttava siihenkin kriittisesti.

**2. Rationaalinen argumentointi/intressipuhe:** Rationaalisuus on Habermasin julkisuusteoriassa keskeinen keskustelun muoto ja liittyy tasa-arvoisten keskustelijoiden yhteisen hyvän tavoitteluun. Mouffen mukaan julkiseen keskusteluun vaikuttavat ennen kaikkea osallistujien omat intressit, jotka liittyvät toimijoiden statukseen ja niiden väliin valtasuhteisiin. Rationaalisuus ja intressit liittyvät foorumilla normien määrittelyyn. Analyysissa tutkin muun muassa sitä, miten keskustelijat perustelevat omia kantojaan suhteessa itsemääräämisoikeuteen sekä sitä, miten he mahdollisesti kamppailevat omien intressiensä puolesta.

**3. Konsensus/konflikti:** Yhteisymmärrys on Habermasin julkisuusteorian ihanteellinen lopputulos. Konflikti on Mouffen mukaan julkisuuden todennäköinen lopputulos silloin, kun osallistujat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. Yhteisymmärryksen ja konfliktin välinen jännite liittyy Tullyn ajatuksiin normien joustavuudesta. Konsensusta ja konfliktia foorumin dialogeissa tutkin tarkastelemalla muun muassa sitä, miten foorumilla

pyritään yhteisymmärrykseen sekä sitä, onko keskustelussa nähtävissä ristiriitoja, joita niiden aikana ei voida ratkaista.

#### 4.5 YHTEENVETO ANALYYSITYÖKALUISTA

Tullyn, Habermasin ja Mouffin teorioiden pohjalta luodut kriteerit oli jotenkin yhdistettävä toimivaksi kokonaisuudeksi, ja lopullisen analyysityökalun muodostaminen olikin pitkä prosessi, sillä minun oli hahmotettava indikaattorien keskinäiset suhteet ja muodostettava niistä tutkimusasetelman kannalta relevantti paketti. Teoreettisen viitekehyseseni kokoava ajatus on siinä, että tarkastelen foorumia julkisuutena. Siksi käsitän myös Tullyn kriteerit ihanteellisina ominaisuuksina julkisuuden areenalle. Aluksi hämäännyin foorumin kahtalaisesta luonteesta hallinnan instituutiona sekä julkisuutena ja käsittelin yhtäältä Tullya ja toisaalta Habermasia ja Mouffea pitkään erillään.

Lopulta onnistuin kuitenkin yhdistämään kaikki indikaattorit yhtenäiseksi analyysityökaluksi. Kaikki kolme teoreetikkoa asettavat kriteerejä hallinnan käytäntöihin osallistumiselle, niiden osallistujille sekä normien määrittelyprosessille. Siksi olen ryhmitellyt indikaattorini sen mukaan, viittaavatko ne pääasiassa osallistumiseen ja osallistujiin vai normeihin. Tämä jako noudattaa myös ensimmäisen ja toisen tutkimuskysymykseni jakoa. Yhdistäessäni Tullyn, Habermasin ja Mouffin indikaattorit yhteen analyysityökaluun lähtökohtani on ollut se, että Habermasin ja Mouffin teorioiden pohjalta muodostetut indikaattorit täydentävät ja syventävät analyysia, jolla pyrin selvittämään foorumin osallistumisen avoimuutta ja normien joustavuutta, jotka ovat Tullyn teorian pohjalta valittuja kriteerejä. On kuitenkin muistettava, että analyysissa indikaattorit eivät ole keskenään aivan yhtä suuressa roolissa, sillä joitakin piirteitä ilmenee foorumilla enemmän kuin toisia.

Olen siis koonnut indikaattoreistani yhden ison analyysirungon, joka on tiivistetty taulukkoon 4.1. Osallistumisen avoimuuteen liittyy Tullyn mukaan vahvasti ajatus syrjimättömyydestä ja moninaisuudesta. Siksi valtasuhteita käsittelevä indikaattori palvelee mielestäni foorumilla vaikuttavien syrjimättömyyteen viittaavien piirteiden tarkastelussa. Normien määrittelyprosessien arvioimisessa niiden joustavuuden lisäksi on mielestäni olennaista tarkastella myös niitä käytännön tapoja, joilla normeista puhutaan sekä sitä, päästäänkö foorumilla yhteisymmärrykseen mistään normista. Alla olevaan tauluk-

koon olen koonnut indikaattoreiden lisäksi aineiston, jota kyseisessä kohdassa hyödynnän. Seuraavassa luvussa pääsenkin soveltamaan analyysityökalujani käytäntöön.

Taulukko 4.1 TUTKIMUSASETELMA

<b>JULKISUUDEN JA HALLINNAN ULOTTUVUUS</b>	<b>INDIKAATTORIT</b>	<b>AINEISTO</b>
<b>Osallistuminen ja osallistujat</b>	Avoimuus	Asiakirjat, nettisivut, käsikirjat
	Status ja valtasuhteet	Dialogit
<b>Normien määrittelyn ehdot ja normeista käytävä keskustelu</b>	Joustavuus	Asiakirjat, nettisivut, käsikirjat
	Rationaalinen argumentointi/intressipuhe	Dialogit
	Konsensus/konflikti	Dialogit, perustamisasiakirjat

## 5. JULKISUUS JA HALLINTA ALKUPERÄISKANSOJEN PYSYVÄLLÄ FOORUMILLA

Tässä luvussa päästään käsiksi foorumin empiiriseen tarkasteluun: luetaan foorumin perustamisasiakirjoja, sen toimintaa esitteleviä käsikirjoja sekä sen verkkosivuja ja kuunnellaan, mitä valtioilla, alkuperäiskansoilla ja YK:n organisaatioilla on sanottavanaan. Luku johdattelee lukijan tasavertaisuuden periaatteelle perustuvan foorumin todellisuuteen, jossa sittenkin keskeistä on hallinnan toimijoiden väliset epätasaiset valtasuhteet. Tällaisten valtasuhteisiin liittyvien piirteiden merkitys normien legitiimiin määrittelyyn ja foorumin toimintaan sitoutumiseen on foorumin ymmärtämisessä keskeistä.

Analyysini tuloksista antaa vihiä tieto siitä, että alkuperäiskansojen ja valtioiden välisiä suhteita on kuvattu tutkimuskirjallisuudessa selkeästi kamppailuksi. Jo foorumin perus-

tamiseen liittyy vahvasti ajatus kamppailusta valtioiden ja alkuperäiskansojen kesken. Esimerkiksi Lilen (2006, 43) mukaan foorumin perustaminen oli ”valtava voitto” alkuperäiskansoille. Niezen (2003, 47–48), ja Garcia-Alix (2003, 56) puhuvat pitkästä kamppailusta, joka johti foorumin perustamiseen. Lindrothin (2006, 243) mukaan foorumin perustamisesta käytyjä neuvotteluja vaikeutti valtioiden suvereniteetin ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden välinen konflikti. Garcia-Alixin (2003) tekstistä välittyy vastakkainasettelu alkuperäiskansojen ja valtioiden välillä, sillä hän näkee foorumin keskustelut mahdollisuutena jatkaa alkuperäiskansojen kamppailua kansan statuksen puolesta (Garcia-Alix 2003, 72). Lile puolestaan ruotii foorumin keskustelua ihmisoikeuksista ja toteaa, että erityisen hankalaksi ihmisoikeuksista puhumisen tekee ainainen vastakkainasettelu valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä suhteessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen (Lile 2006, 34).

Alkuperäiskansojen ja valtioiden historiallinen ja tutkimuskirjallisuudesta paistava vastakkainasettelu ei kuitenkaan saa ohjata analyysiani liikaa. Jos Mouffen teoria julkisuuden moninaisuudesta pätee todellisuudessa, niin foorumilla saattaa olla myös ennalta määriteltujen ryhmien sisäisiä ristiriitoja ja eroja ryhmien jäsenten välillä. Vastaavasti yhteneväisyyksiä voi löytyä yllättävienkin tahojen kesken. Juuri tällaisten piirteiden tarkastelussa kahden erilaisen julkisuusteorian hyödyntäminen yhdessä voi olla hyödyllistä. Tässä luvussa tarkastelen foorumia dialogisena hallinnan käytäntönä ja arvioin sitä edellisessä luvussa esittelemieni indikaattoreiden avulla.

## 5.1 UUSI DIALOGINEN HALLINNAN KÄYTÄNTÖ ANALYYSIN LÄHTÖKOHTANA

Kuten johdannossa mainitsin, analyysini lähtökohta on Tullyn nimeämä uudempi teoriasuuntaus, joka ottaa lähtökohdakseen uudet dialogiset hallinnan käytännöt, jossa normeja pyritään määrittelemään legitimiillä tavalla. Ennen varsinaisten analyysikriteerien soveltamista perustelen lyhyesti, miksi foorumi on mielestäni tällainen dialoginen instituutio.

Vaatus vuoropuhelusta valtioiden ja alkuperäiskansojen kesken juontuu historiasta. Lindrothin (2006, 245) tutkimuksessa kävi ilmi, että foorumia edeltäneissä keskusteluissa alkuperäiskansat tekivät selväksi, että niiden nykyinen ahdinko on valtioiden aiheuttamaa, ja siksi tarvittiin areena, joka mahdollistaisi rakentavan dialogin alkuperäis-

kansojen ja valtioiden välillä ja parantaisi alkuperäiskansojen mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti ja vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon. Myös foorumin perustamisasiakirja viittaa YK:n pääsihteerin raporttiin, jossa tuodaan esiin tarve sellaiselle toimielimelle, joka koordinoisi alkuperäiskansojen asioita koskevaa tietoa ja yhdistäisi kaikki osapuolet, eli valtiot, alkuperäiskansat ja YK:n. (ECOSOC 2000/22).

YK:ssa syntyikin siis alkuperäiskansojen pysyvä foorumi, joka kokoaa vuosittain yli tuhat YK:n, alkuperäiskansojen, valtioiden ja kansalaisjärjestöjen edustajia ”vuorovai-  
kutteiseen dialogiin” keskustelemaan alkuperäiskansoja koskevista hallinnan käytännöistä (UNPFII 2007, 12). Foorumin ensimmäisen kokoontumisen jälkeen Talous- ja sosiaalineuvosto päätti perustaa foorumille sihteeristön tukemaan sen työtä ja ilmaisee haluavansa vahvistaa edelleen ”interaktiivista dialogia ja kumppanuutta” foorumin, hallitusten, YK:n ja muiden relevanttien toimijoiden kanssa (ECOSOC 2002/28).

YK:n asiakirjoissa halu rakentaa dialogia voi kuulostaa vain sanahelinältä, ja dialogisen instituution perustamiseen saatetaankin suhtautua varauksella. Foorumi ei kuitenkaan ole mielestäni monologinen käytäntö, sillä se osallistaa hallinnan kohteet niitä koskevaan keskusteluun. Lilen (2006, 26) mukaan kauniiden sanojen lausuminen ei foorumilla riitä, sillä alkuperäiskansojen edustajat ovat itse paikalla arvioimassa ja kommentoimassa järjestöjen ja organisaatioiden raportteja ja siten käyvät vuoropuhelu keskenään.

Käytännössä dialogit koostuvat osallistujien pitämistä puheista, joita muilla osallistujilla ei kyseisen session aikana ole mahdollisuus kommentoida. Dialogisuus on siis rakenteiden sanelemana melko jäykkää, eikä jätä tilaa spontaanille kommentoinnille yhteisen tilaisuuden aikana. Käytännön näkökulmasta ”dialogi”, jota foorumilla käydään, lähenteleekin monologista käytäntöä, sillä yhden dialogin aikana pitävät puheita pelkästään saman ryhmän edustajat. Käytännön dialogi ei foorumilla ole kovin vapaata ja spontaania vaan tarkkaan rajattua. Puhujat pitävät puheita oman ryhmänsä puitteissa, ja keskustelukumppaneihin viitataan pääasiassa virallisesti puheiden alussa.

Laajemmassa mittakaavassa foorumin voi kuitenkin sanoa luovan dialogia, sillä se kokoaa keskustelijat saman katon alle kuulemaan toisiaan ja keskustelemaan asioista, jotka koskevat kaikkia yhteisesti. Kun Tullyn mukaan normeja määriteltiin aikaisemmin il-

man kaikkia niitä, joihin nämä normit vaikuttavat, on foorumilla tehty harppaus kohti vuorovaikutteista ja keskustelevaa normien määrittelyä. Instituutiona foorumi siis pyrkii luomaan dialogia ja ajatustenvaihtoa hallinnan osapuolten välille, vaikka se yksittäisen kokoontumisen aikana onkin melko kankeaa.

## 5.2 OSALLISTUMISEN AVOIMUUS

Tullyn mukaan keskeistä uusien dialogisten hallinnan käytäntöjen kehittämisessä on niiden avoimuus suhteessa osallistumiseen siten, ettei mitään hallinnan toimijaa syrjitä. Osallistumisen avoimuus tarkoittaa tässä siis sitä, että kaikilla hallinnan toimijoilla on vapaa pääsy foorumille ja mahdollisimman matala kynnys osallistua keskusteluun. Toimijoiden väliset valtasuhteet ja niiden huomioiminen vaikuttavat olennaisesti siihen, miten nämä toimijat voivat osallistua normeista käytävään määrittelykamppailuun.

Ajatus avoimesta osallistumisesta on ollut foorumin toiminnassa läsnä sen perustamisesta alkaen. Verkkosivujensa mukaan alkuperäiskansojen pysyvä foorumi perustettiin toimielimeksi, jonka tarkoituksena on keskittyä globaaleihin alkuperäiskansojen asioihin ja tarjota alkuperäiskansoille tehokkaan osallistumisen mahdollisuudet (UNPFII). Foorumin perustamisessa päädyttiin malliin, jossa osallistuminen foorumin vuotuisiin tapaamisiin on sallittua kaikille organisaatioille, asiantuntijoille ja muille kiinnostuneille riippumatta niiden statuksesta suhteessa YK:iin. Perustamisasiakirjassa sanotaan, että valtiot, YK:n toimielimet ja organisaatiot, hallitustenväliset organisaatiot ja alkuperäiskansojen organisaatiot voivat osallistua foorumille tarkkailijoina (ECOSOC 2000/22).

Tällainen järjestely tarkoittaa sitä, että halukas organisaatio voi ilmoittautua mukaan ilman, että sen täytyy olla Talous- ja sosiaalineuvoston hyväksymä neuvonantaja (ks. esim. Garcia-Alix 2003, 73). Foorumin noudattama avoimen osallistumisen malli antaa alkuperäiskansoille mahdollisuuden osallistua nimenomaan alkuperäiskansojen edustajina eikä pelkästään kansalaisjärjestöjen edustajina (Garcia-Alix 2003, 80). Toisaalta se ei anna alkuperäiskansoille mahdollisuutta osallistua omien hallitustensa kautta, koska vain valtiot voivat olla YK:n jäseniä. Siksi alkuperäiskansojen on osallistuttava foorumille kansalaisjärjestönä. (Lindroth 2006, 242).



Myös itse keskusteluun osallistuminen on foorumilla avointa, sillä foorumin tapaamisessa kaikilla on oikeus puhua. Puheenjohtajalla on lista, johon halukkaat voivat ilmoittautua ennen kutakin sessiota. Pysyvillä jäsenillä on etuoikeus puhua milloin tahansa. Puheenvuorojen määrän rajoittamattomuus on johtanut siihen, että kullakin puhujalla on yleensä vain muutama minuutti aikaa ilmaista asiansa, ja puheenjohtaja joutuukin olemaan hyvin tiukka. (Garcia-Alix 2003, 91–92, UNPFII 2007, 14.)

Avoimen osallistumisen kannalta on hyvä asia, että foorumi tarjoaa kaikille halukkaille mahdollisuuden puhua. Keskusteluun käytetyn ajan rajallisuus voi kuitenkin vaikuttaa merkittävästi normien määrittelyyn, sillä muutamassa minuutissa puhujien voi olla vaikea perustella kantaansa siten, että kaikki kuulijat ymmärtäisivät perusteet ja voisivat ehkä jopa hyväksyä ne. Avoimuus tässä suhteessa onkin ehkä enemmän symbolista kuin varsinaisesti foorumilla käsiteltävien asioiden ja sen antamien suositusten muodostumisen kannalta merkittävää.

Myös kieli, jolla foorumilla operoidaan, tuottaa hankaluuksia suhteessa osallistumiseen, sillä kaikki suulliset kommentit ja puheet tulee pitää jollain YK:n kuudesta virallisesta kielestä. Foorumi operoi yleensä englanniksi ja espanjaksi, mutta jotkin alkuperäiskansojen edustajat ovat toivoneet myös ranskan ja venäjän käytön lisäämistä. (Garcia-Alix 2003, 91.) Kielten rajoittaminen YK:n virallisiin kieliin sulkee pois sen vaihtoehdon, että alkuperäiskansat saisivat käyttää omia kieliään keskustellessaan niitä itseään koskevista asioista. Lisäksi kielet määrittävät sitä, kenellä on kompetenssia osallistua keskusteluun. Siten kielten valinta suosii selkeästi valtioiden delegaatteja alkuperäiskansojen kustannuksella. On toki mahdotonta nimetä kieltä, jolla operoiminen olisi kaikkia osapuolia kohtaan neutraalia, mutta juuri siksi kielenkäytön voi nähdä yhtenä foorumilla käytetyistä valtamekanismeista, jotka rajoittavat osallistumista normeista käytävään keskusteluun.

Foorumilla kaikilla delegaateilla on sama tarkkailijan asema ja yhtäläinen oikeus puhua. Osallistumisen avoimuus ei kuitenkaan ole niin yksiselitteistä kuin se perustamisasiakirjassa saattaa näyttää. Keskustelujen järjestämisessä osallistujien statuksella on äärimmäisen olennainen rooli, sillä sen mukaan puhujat ryhmitellään foorumin kokoontumisessa dialogeihin: yhdeksännessä kokoontumisessa ensimmäisessä dialogissa puhuvat

YK:n organisaatioiden edustajat sekä muutama foorumin pysyvä jäsen. Toisessa dialogissa ääneen pääsevät alkuperäiskansojen edustajat ja kolmannessa valtioiden edustajat. Halukkaat keskusteluun osallistujat siis lokeroidaan tiettyihin ryhmiin, mikä samalla sivuuttaa osallistujien päällekkäisten ja moninaisten identiteettien mahdollisuuden. Käytäntö syrjii esimerkiksi niitä, jotka edustavat sekä alkuperäiskansaa että valtiota. Siten nämä edustajat joutuvat ikään kuin valitsemaan puolen, jonka instituution rakenne ennalta määrittelee sen sijaan, että he voisivat edustaa todellisuutta, jossa moninaisuus on jatkuvasti läsnä.

### 5.3 OSALLISTUJIEN STATUS JA VALTASUHTEET

Foorumin analyysissä keskeistä on löytää niitä piirteitä, jotka paljastavat jotain osallistujien statuksesta ja valtasuhteista ja ymmärtää niiden vaikutusta normeista käytävään julkiseen keskusteluun. Valtasuhteet voivat vaikuttaa muun muassa siihen, kuka foorumin keskusteluihin osallistuu, missä suhteessa keskustelu on intressien puolesta kamppailua ja rationaalista argumentointia, ja syntykö julkisuudessa yhteisymmärrys vai pikemminkin konflikteja. Kiinnostavaa on tarkastella myös sitä, ilmeneekö foorumilla jakautumista ryhmiin, kuten Mouffen lähestymistapa olettaa. Osallistujien väliset valtasuhteet ja se, miten niitä foorumilla käsitellään, voi vaikuttaa osallistujien keskinäiseen luottamukseen sekä sitoutumiseen foorumin toimintaan.

Dialogien jaon perusteella foorumin julkisuus rakentuu siis sille oletukselle, että alkuperäiskansat, valtiot ja YK:n organisaatiot ovat erillisiä, ikään kuin vastapuolia, eivätkä samaan ryhmään kuuluvia kumppaneita, jotka keskustelisivat samassa dialogissa keskenään. Hallitukset ja alkuperäiskansat eivät kuitenkaan välttämättä ole toistensa vastakohtia, ja esimerkiksi osa Latinalaisen Amerikan hallitusten edustajista, kuten Nicaraguan ja Guatemalan edustajat, kuuluu itse johonkin alkuperäiskansaan.

Dialogijaon osittaista keinotekoisuutta kuvaa myös osallistujien halu rikkoa kaavaa (ks. liite 2): YK:n organisaatioille varatun dialogin aikana alkuperäiskansoja edustava järjestö IITC ja YK:n Ruoka- ja maatalousjärjestö FAO pitävät yhteisen puheenvuoron, kun IITC raportoi näiden kahden järjestön yhteistyöstä ja kehottaa kuulijoita toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Myös Australian puheenvuoron aikana poiketaan säännöstä, kun

australialaisen alkuperäiskansan aluehallinnon edustaja puhuu valtion edustajan jälkeen Australian puheenvuoron aikana.

Foorumin puheissa osallistujien status ja keskinäiset valtasuhteet korostuvat etenkin alkuperäiskansojen puheissa, kuten alla olevista esimerkeistä käy ilmi. Dialogeista syntyneen kokonaiskuvan perusteella alkuperäiskansojen erityisyys kansoina ja siitä juontuva oikeus kollektiivisiin, kansalle kuuluviin oikeuksiin liitetään pääasiassa joko kulttuurisiin tai uskonnollisiin erityispiirteisiin tai historian vääryyksiin ja oikeuksien palauttamiseen. Ryhmittely alkuperäiskansoihin ja valtioihin kuultaa vahvana erityisesti alkuperäiskansojen puheenvuoroissa, jotka pyrkivät luomaan keskinäistä yhtenäisyyttä muun muassa puhuttelemalla muita alkuperäiskansojen edustajia siskoina ja veljinä. Näin tekevät myös ne valtioita edustavat puhujat, jotka itse kuuluvat alkuperäiskansaansa.

Valtio ja alkuperäiskansat asetetaan puheissa vastakkain myös kielikuvien avulla, ja jako alkuperäiskansojen luonnonläheisyyden ja valtioiden kapitalismin välillä korostuu puheissa: Andien alkuperäiskansojen organisaatio kyseenalaistaa YK:n päätöksen kieltää koka-lehden viljely ja vertaa niiden viljelyä kola-juomiin, kuten Pepsiin ja Coca-Colaan. Alkuperäiskansojen globaalin järjestön mukaan kolonisaatio on johtanut ympäristön tuhoon, kun taas alkuperäiskansojen luonnonläheinen elämäntapa voi suojella sitä. Äiti Maa esitetään usein uhrina, jota valtiot turmelevat ja josta alkuperäiskansat haluaavat pitää huolta. Alkuperäiskansojen nuorten ryhmän sanoin:

*Äiti maa on elävä olento, josta me polveudumme ja joka meitä elättää. Jos väkivalta Äiti Maata kohtaan jatkuu, ainutlaatuinen ja henkinen yhteytemme häneen katoaa.*

Tahitilaisen alkuperäiskansan järjestön edustaja tekee eroa länsimaalaisen ja tahitilaisen alkuperäiskansan edustajan välille näin:

*Meidän alkuperäisen maailmankuvamme mukaan me kysymme, 'mikä veden lähde me olemme', emme, 'keitä me olemme'. -- Yhteys synnyinmaahan on yhtä elintärkeä kuin kiintymys perheeseen ja esi-isiin, joiden geneettiset juuret ulottuvat maan syvimpiin osiin.*

Myös Nepalin alkuperäiskansojen edustajan puhe kuvaa identiteetin ja maailmankuvan eroa alkuperäiskansojen ja ”muiden” välillä.

*Alkuperäiskansoilla on luonnonmukainen ja symbioottinen suhde asuttamaansa maahan. Monet niiden sosiaaliset toimet yhdistyvät luonnolliseen ympäristöön: maa, metsä ja vesi ovat pyhiä tiloja.*

Suhteessa valtioihin alkuperäiskansat esittävät itsensä yhtäältä haavoittuvaisina uhreina ja toisaalta valtioiden kanssa tasavertaisina toimijoina, joilla on oikeus maahan ja resursseihin. Sand Band Hill -järjestön edustaja esittää alkuperäiskansat erityisen selvästi uhreina:

*Toiveemme ja rukouksemme on, että tämä neuvokas toimielin ja globaali yhteisö kuulisi meidän kauan tukahdutetun itkumme ja tulisi avuksemme!*

Grönlannin edustaja asettaa alkuperäiskansat ja valtiot vastakkain hiukan vähemmän narratiivisella tavalla ja vihjaa valtasuhteiden epätasaisuudesta:

*Grönlannista Kanadaan ja Alaskasta Venäjälle inuitit kohtaavat jäänsä läpi ja rannikkokyliensä ohi tulevia laivoja, joita he eivät koskaan ennen ole nähneet. Kaivosyhtiöt löytävät uusia mahdollisuuksia avatessaan kaivoksia. Öljyä etsivät yhtiöt poraavat rannikkoa.*

Kiinnostavaa ristiriitaa asetelmaan tuo näkemys alkuperäiskansoista tasavertaisina kansoina valtioiden rinnalla. Esimerkiksi Australian alkuperäiskansojen edustaja pyrkii korostamaan alkuperäiskansojen tasavertaisuutta suhteessa valtioihin:

*Kuten olemme vuosisatojen ajan todistaneet, alkuperäiskansat ovat hallinneet menestyksekkäästi maa-alueitamme ja kulttuuriamme ja vasta viime aikoina globaali yhteisö on alkanut arvostaa sivistyksemme, lakiemme ja käytäntöjemme tärkeyttä ja kestävyyttä.*

Myös alkuperäiskansojen naisten globaalien ryhmien puheesta kuultaa tasavertaisuutta korostava viesti kohdeyleisölle osoitettuna:

*Syvä ja korvaamaton perinteinen tietomme ja maailmankuvamme pitää sisällään työkaluja globaalien kriisien, kuten ruokaturvan, kestävän ympä-*

*ristön, ilmastonmuutoksen ja köyhyyden korjaamiseen ja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen.*

Sorretut mutta tasavertaista kohtelua vaativat alkuperäiskansat myös syyttävät valtioita avoimesti menneisyyden – ja nykyisyyden – vääryyksistä ja peräävät niille kuuluvien oikeuksien toteutumista ja valtasuhteiden tasapainottamista. Australian alkuperäiskansojen puheenvuoro on kokonaisuudessaan hyökkäys maan hallitusta vastaan:

*Huolimatta kansanmurhan hirveästä maineesta, Australian hallitus on ilmeisesti tietämätön [alkuperäiskansojen oikeuksien] julistuksen artiklojen 7 ja 8 tärkeydestä, merkityksestä ja relevanssista.*

Myös Sand Band Hill –järjestön edustaja syyttää Yhdysvaltoja historian vääryyksistä:

*Kalastukseen, metsästyksen ja oman maamme käyttöön liittyvien perusoikeuksien kieltäminen johti melkein kansanmurhaa lähentelevään kansamme, kulttuurimme ja elämäntapamme tuhoamiseen.*

Nepalin alkuperäiskansojen edustaja kertoo, että

*Nepalin alkuperäiskansat tavoittelevat, poliittisesta kiellosta huolimatta, oikeuksiaan muuttamalla valtion rakennetta ja vaatimalla etnisyydelle perustuvaa autonomiaa.*

Korostamalla omia erityispiirteitään ja uhreuttaan alkuperäiskansat tekevät eron valtioiden ja alkuperäiskansojen välille ja korostavat epätasaisten valtasuhteiden epäoikeudenmukaisuutta. Valtioiden ja järjestöjen puheissa status ja valtasuhteet eivät kuitenkaan tule yhtä radikaalisti esiin, mutta jotkut valtiot pyrkivät ikään kuin vaivihkaa korostamaan suvereenia asemaansa alkuperäiskansojen yläpuolella: on esimerkiksi eri asia kertoa haluavansa suojella alkuperäiskansojen oikeuksia, kuten esimerkiksi USA, Chile, Saksa ja EU tekevät, kuin ilmoittaa suojelevansa alkuperäiskansoja, kuten muun muassa Ruotsi ja Kuuba tekevät. Suojelevan asenteen voi tulkita vihjaavan paternalistisesta suhtautumisesta alkuperäiskansoihin. Myös Norja viestittää selkeästi, että suhteessa päätöksentekoon valtiolla on valta-asema:

*Erityisiä konsultaatiomenettelyjä käytetään varmistamaan alkuperäiskansojen osallistuminen silloin, kun valtion päätökset voivat vaikuttaa alkuperäiskansojen erityisiin intresseihin”.*

Myös valtiot puhuttelevat alkuperäiskansoja (niiden omien toimien!) uhreina. Esimerkiksi USA:n delegaatti sanoo että

*Kansallamme ei voi olla oikeudenmukaista ja hyvää tulevaisuutta ilman, että ensimmäisten amerikkalaisten yhä kokemaan katkeraan syrjintään ja kurjuuteen puututaan.*

Kanadan edustaja sanoo, että

*kehitys [suhteessa alkuperäiskansoihin] on edennyt sellaisten politiikkojen tuloksena, joilla on ollut negatiivinen vaikutus alkuperäiskansojen elämään ja jotka ovat edesauttaneet sosiaalisten ongelmien ja konfliktien syntymistä. Tiedämme, että historiallisesti tätä on tapahtunut myös Kanadassa, ja siksi hallitus on sitoutunut ottamaan askelia yhdessä alkuperäiskansojen kanssa kohti parempaa nykyisyyttä ja tulevaisuutta.*

Myös Chilen edustaja toteaa, että

*[hallituksen] politiikan on edistytävä hyvinvointi-ajattelusta (welfarism) alkuperäiskansojen valtaistamiseen ja edesautettava niiden koulutusta ja kehitystä.*

Toisaalta esimerkiksi Vatikaani korostaa alkuperäiskansojen kulttuurin tasavertaisuutta vakuuttamalla, että

*alkuperäiskansojen kulttuurin edistäminen ei aina tarkoita kulkemista menneeseen, vaan myös eteenpäin, säilyttäen perinteisesti siirretyt arvot ja periaatteet.*

Olennaista puhujien välisten valtasuhteiden tarkastelussa onkin pohtia sitä, onko kyse tasavertaisuudesta resursseihin ja päätöksentekoon vai kulttuuriin. Ehkä valtioidenkin on helpompi myöntää alkuperäiskansoille niiden kieleen ja perinteisiin liittyvät oikeudet kuin luovuttaa niille päätösvaltaa suhteessa valtion maihin.

Hallitukset ovat siis omissa puheissaan aktiivisia toimijoita, jotka pyrkivät korjaamaan historian vääryyksiä ja noudattamaan kansainvälisiä alkuperäiskansojen oikeuksien koskevia sopimuksia. YK:n organisaatiot puolestaan raportoivat toimistaan neutraalisti siten, että puheista on ikään kuin häivytetty mahdolliset ristiriidat ja viittaukset valtasuhteiden selviin epätasaisuuksiin alkuperäiskansojen ja valtioiden ja näiden organisaatioiden välillä. Organisaatioiden tapa puhua on lähinnä toteava ja neutraali: ne raportoivat omista projekteistaan ja vastaavat suoraan edellisten vuosien suosituksiin, mutta eivät esitä selkeitä vaatimuksia tai haasta aktiivisesti muita toimijoita.

UNICEF vakuuttaa jatkavansa

*alkuperäiskansojen asioiden valtavirtaistamista ihmisoikeuksien näkökulmasta - - ja vastaten foorumin suosituksiin jatkaa kulttuurinäkökulman sisällyttämistä terveystalitiikkaan, ohjelmiin ja lisääntymisterveyspalveluihin.*

UNITAR puolestaan raportoi, että

*konfliktien estämisen ja alkuperäiskansojen rauhanneuvottelukapasiteetin koulutusohjelma luotiin vuonna 2000 —. Ohjelman puitteissa korostetaan alkuperäiskansojen edustajien, hallitusten ja yksityisen sektorin välistä dialogia parantavia aloitteita.*

Järjestöjen dialogin perusteella vaikuttaa siltä, että niiden halutaan olevan neutraaleja ja yleishyödyllisiä toimijoita, jotka ajavat kaikkien etuja. Niiden toiminnan perustan muodostavat alkuperäiskansojen ihmisoikeudet, ja itsemääräämisoikeus liitetään lähinnä kulttuuriin ja kieleen. Kansainvälisen maanviljelyn kehitysrahaston kommentti kuvaa hyvin YK:n organisaatioiden puheiden yleistä viestiä:

*Kehitys kulttuurin ja identiteetin näkökulmasta toteutuu, kun ihmiset voivat ilmaista moninaisuutta, rakentaa ja hallita instituutioita ja määrätä omasta tulevaisuudestaan. Olemme varmoja, että foorumin vuosia ajavia periaatteita toteuttamalla hallitukset ja kansainväliset instituutiot ja meidän organi-*

*saatiomme, voivat tukea ja suojella paremmin alkuperäiskansojen itsemääräämistään kehitystä.*

Tällainen neutraali vaikutelma onnistuu ehkä siksi, että monetkaan järjestöt eivät varsinaisesti ota kantaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen tai kehityksen käsitteeseen. ILO on tästä kuitenkin poikkeus, sillä ensimmäisenä alkuperäiskansojen oikeuksia määrittelevän julistuksen luojana se ajaa voimakkaasti alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämisoikeuteen, kuten myöhemmin kohdassa 5.5 ilmenee. Onkin syytä muistaa, että YK:n organisaatiot eivät välttämättä ole keskenään samanlaisia, ja että niillä saattaa esimerkiksi mandaattinsa puitteissa olla erilaisia näkemyksiä suhteessa alkuperäiskansojen oikeuksiin, vaikka ne eivät niitä aina esiin toisikaan.

#### 5.4 NORMIEN JOUSTAVUUS

Kuten tutkielmani toisessa luvussa selitin, tapani ymmärtää normi on hyvin laaja: se viittaa sekä käytäntöihin että identiteetteihin, jotka toisinaan kulkevat myös limittäin. Seuraavaksi analysoin sekä foorumin käytäntöihin vaikuttavia normeja että suuremmin identiteettiin ja hallinnan toimijoiden välisiin suhteisiin vaikuttavaa itsemääräämisoikeuden normia.

Alkuperäiskansojen ja valtioiden toimintaan vaikuttavat hallinnan normit, joista foorumilla voi keskustella, on rajattu sen mandaatin mukaan. Asialista määräytyy mandaatin ja pysyvien jäsenten esiin nostamien teemojen mukaan siten, että foorumin toimivallan ulkopuolelle jäävistä asioista ei yleensä keskustella. Mandaattinsa mukaisesti foorumin tulee keskustella taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä, kulttuurista, ympäristöstä, koulutuksesta, terveydestä ja ihmisoikeuksista (ECOSOC 2000/22). Talous- ja sosiaalineuvoston alaisena toimielimenä foorumi ei kuitenkaan voi keskustella alkuperäiskansojen oikeuksien juridisista sisällöistä tai tulkinnoista (Garcia-Alix 2003, 90, 92). Kuten analyysissäni aikaisemmin on käynyt ilmi, ihmisoikeusloukkaukset kuitenkin tuotiin yhdeksännen kokoontumisen keskusteluihin, vaikka niiden selvittely ei foorumin mandaattiin varsinaisesti kuulukaan. Ainakin foorumilla käsiteltäviä teemoja koskevaa normia pyritään siis tässä mielessä venyttämään.



Keskeistä foorumin käytäntöjä määrittelevien normien tarkastelussa on kysymys siitä, millainen yhteisö saa osallistua alkuperäiskansana alkuperäiskansoille varattuun dialogiin. Kuten johdannossa kävi ilmi, itse alkuperäiskansan käsite on moniselitteinen ja yksi konflikteja aiheuttavista teemoista valtioiden ja alkuperäiskansojen suhteessa. Foorumin perustamisasiakirjassa puhutaan systemaattisesti alkuperäisihmisistä eikä alkuperäiskansoista, eikä käsitteitä määritellä millään tavalla (ECOSOC 2000/22). Yhtäältä tämän voi tulkita alkuperäiskansoja syrjiväksi käytännöksi, koska se sivuuttaa niiden vaatimukset saada tunnustusta kansoina, mutta toisaalta kansan käsitteen määritelmän puuttuminen viittaa myös tasa-arvoon ja määritelmän laajaan joustavuuteen: avoimen käsitteen myötä millä tahansa itsensä alkuperäiskansaksi määrittelevällä ryhmällä on mahdollisuus osallistua foorumin keskusteluun (Lindroth 2006, 247), ja siten alkuperäisyys yhtenä osallistumiseen liittyvänä normina kielii osaltaan foorumin normien joustavuudesta.

Itse keskustelun kulkua määrittävien normien tulee Tullyn mukaan myös olla joustavia. Kuten dialogien analyysissä kävi ilmi, jotkut keskustelijat pyrkivät rikkomaan dialogien kaavaa loikkaamalla muiden dialogien puhujalistalle. Normien varovainen venyttäminen on siis ainakin tässä tapauksessa mahdollista.

Myös siitä, miten foorumilla tulisi käydä keskustelua käytännössä, vaikutti olevan hiukan erilaisia käsityksiä puhujien kesken. Kun alkuperäiskansat listaavat epäkohtia ja tekevät suosituksia foorumin loppuraporttiin, raportoivat valtiot ja YK:n alaiset järjestöt neutraalisti omasta toiminnastaan ja politiikoistaan ja korostavat sitoutumistaan alkuperäiskansojen oikeuksien takaamiseen. Voisi siis ajatella, että keskustelun muotoa määrittävä normi on foorumilla joustava siinä mielessä, että puheita voi tietyissä rajoissa pitää monella tapaa huolimatta siitä, että nyt ollaan virallisen ja byrokraattisen YK:n alaisuudessa.

Huomionarvoista on vielä sekin, että perustamisasiakirjassa (ECOSOC 2000/22) todetaan, että kaikkea foorumin toimintaa tulee arvioida uudelleen viisi vuotta sen perustamisen jälkeen, mikä voi viitata siihen, että myös foorumin luoman julkisen keskustelun puitteita, kuten osallistumista ja agendan määrittelyä, koskevia normeja on mahdollista muuttaa ja muokata.

## 5.5 ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS: YHTEINEN HYVÄ VAI YKSITYINEN INTRESSI?

Tässä analyysin osassa tutkin sitä, millaista itsemääräämisoikeuden normista käytävä keskustelu foorumilla on. Itsemääräämisoikeus, jota käsittelin kohdassa 2.2.1, on hyvin keskeinen alkuperäiskansojen ja valtioiden suhteita määrittävä normi, joka liittyy sekä hallinnan toimijoiden identiteettiin että resurssien käyttöön. Itsemääräämisoikeus sinänsä on kansainvälisen oikeuden mukaan kaikkien kansojen oikeus ja siksi sen voisi kuvitella olevan yhteinen intressi, johon pyritään löytämään kaikkien kannalta järkevä ratkaisu.

Keskeisiä käsitteitä analyysissäni ovat rationaalinen argumentointi ja intressit. Kuten edeltävässä analyysissä on käynyt ilmi, alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n organisaatioiden väliset valtasuhteet vaikuttavat hyvin epätasaisilta, ja siksi itsemääräämisoikeuden normista käytävä keskustelu saattaa olla ennemminkin intressien kamppailua kuin rationaalista argumentointia. Seuraavaksi tarkastelen sitä, millaista keskustelua itsemääräämisoikeuden normista foorumilla käydään ja miten siihen liittyviä vaatimuksia ja näkökulmia perustellaan.

### **Alkuperäiskansat**

**Kwatutu-järjestön** puheenvuoro ilmentää sekä resursseihin ja maa-alueisiin että identiteettiin liittyvää itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta. Puheessa viitataan San-alkuperäiskansan haluun elää sekä modernina että perinteitä kunnioittavana kansana ja saada itse määritellä itsensä alkuperäiskansana. Puheen mukaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen liittyy vapaus olla sekä perinteinen että moderni:

*Jos he voisivat, monet kansastani haluaisivat elää lähellä luontoa ja samaan aikaan nauttia informaatioyhteiskunnan hyödyistä.*

Itsemääräämisoikeus perustellaan maa-alueisiin liittyvien historiallisten, ”*ihmismuistin ajoilta*” periytyvien sidosten avulla.

**Pohjois-Amerikan alkuperäiskansojen** edustajien puheenvuoro ottaa kantaa Pohjois-Amerikan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Kommentissa viitataan moneen kertaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen liittyviin ihmisoikeusloukkauksiin,

joita hallitukset ovat alkuperäiskansoille aiheuttaneet. Itsemääräämisoikeus määritellään oikeudeksi hallita luonnonvaroja ja kulttuuria.

*--kanadalainen itsehallintoon ja maankäyttöoikeuksiin liittyvä politiikka loukkaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta, eikä tunnusta alkuperäiskansojen luontaisia oikeuksia ja toimivaltaa.*

Itsemääräämisoikeus liitetään siis ennen kaikkea luonnonvaroihin ja perustellaan yleisiin ja kaikkia koskettaviin oikeuksiin nojaten.

**Aasian alkuperäiskansojen** järjestö määrittelee itsemääräämisoikeutta kehityksen näkökulmasta:

*meille kehitys identiteetin näkökulmasta tarkoittaa, että läpi kehitysprosessin alkuperäiskansojen oikeudet maahan, alueisiin ja itsemääräämiseen tunnustetaan – .*

Puheenvuorossa syytetään hallituksia alkuperäiskansojen häätämisestä omilta mailtaan ja näiden maiden varastamisesta sekä kansojen syrjimisestä ja marginalisoinnista. Itsemääräämisoikeus perustellaan siis suhteessa kaikille kuuluviin ihmisoikeuksiin.

**Alkuperäiskansojen globaali ryhmittymä** pitää voimakkaan puheenvuoron alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden puolesta. Se viittaa alkuperäiskansojen perinteiseen koskemattomuuteen, ekologiseen itsemääräämisoikeuteen ja niiden merkitykseen alkuperäiskansojen maailmankatsomukselle. Se korostaa alkuperäiskansojen pitkää historiaa ennen kuin kolonialismi valtasi alkuperäiskansojen maat ja resurssit.

*Esi-isiemme ja kansojemme epäinhimillistäminen on johtanut monarkkien ja valtioiden vääriin vaatimukseen oikeudesta hallita maitamme ja alueitamme ja sukulaisiamme, joita kutsutaan resursseiksi.*

Jälleen kerran itsemääräämisoikeus viittaa sekä identiteettiin että resursseihin – vieläpä hyvin havainnollistavalla tavalla – ja perustellaan luonnollisena ja itsestään selvänä oikeutena, joka alkuperäiskansoille kuuluu.

### **YK:n organisaatiot**

**Kansainvälinen maahanmuuttojärjestö** (International organization for migration, IOM) määrittelee itsemääräämisoikeutta suhteessa alkuperäiskansojen kulttuuriin ja nimeää erityisesti esi-isiltä perityt maa-alueet ja niiden merkityksen perinteisten elä-

mäntapojen säilyttämisessä. Se korostaa myös alkuperäiskansojen oikeutta päättää itse omasta identiteetistään: IOM kritisoi hallituksia, jotka ottavat pois alkuperäiskansan jäsenyyden niiltä, jotka ovat assimiloituneet toiseen yhteisöön. Kiinnostavaa kommentissa on se, että IOM luettelee lukuisia ihmisoikeuksia tasavertaisuudesta koulutukseen ja terveyteen, mutta ei missään vaiheessa mainitse itsemääräämisoikeutta nimeltä. Joko organisaatio haluaa pysyä neutraalina suhteessa itsemääräämisoikeuteen, tai sitten sen voi ajatella vaikenemisellaan vahvistavan valtioiden nykyistä itsemääräämisoikeutta.

**Kansainvälinen työjärjestö** (International Labour Organization, ILO) on keskeinen alkuperäiskansojen oikeuksiin vaikuttava järjestö, sillä sen julistus numero 169 oli ensimmäinen sitova alkuperäiskansoille itsemääräämisoikeuden takaava kansainvälinen julistus.

*Alkuperäiskansojen oikeus itse määrittelemäänsä kehitykseen, niiden omien prioriteettien määrittäminen ja oikeus vain niiden suostumuksella tehtyyn päätöksentekoon vahvistetaan alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen artikloissa 3 ja 32. ILO on sitoutunut edesauttamaan näiden oikeuksien realisoitumista alkuperäiskansoille soveltamalla ILO:n julistusta 169--.*

ILO luo siis laajan ja kattavan määritelmän itsemääräämisoikeudesta ja perustelee sitä kansainvälisen oikeuden periaatteiden avulla.

### **Valtiot:**

**Espanja** niin ikään vetoaa yleisiin kulttuurisiin oikeuksiin itsemääräämisoikeuden perusteena. Sen mukaan alkuperäiskansojen

*identiteetin, kulttuurin, maailmankatsomuksen ja maa-alueiden hoitamisen välillä on vahva yhteys, sillä ne muodostavat perustan alkuperäiskansojen kulttuuriselle erityisyydelle.*

Siksi Espanja vakuuttaa tukevansa alkuperäiskansojen tehokasta ja täyttä osallistumista niitä koskeviin asioihin. Espanja on siinä mielessä mielenkiintoinen aktiivisena maa-alueisiin liittyvän itsemääräämisoikeuden puolustajana, että sillä itsellään ei ole alkuperäiskansoja.

**Suomi** viittaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen saamelaiden näkökulmasta ja määrittelee sen oikeudeksi ”ylläpitää ja kehittää omaa kieltä ja kulttuuriaan”, jolle

Suomi antaa laajan, elintavat sisältävän merkityksen. Keskeisintä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudessa on Suomen mukaan niiden oikeus tulla kuulluksi ja osallistua keskusteluun niitä koskevissa asioissa, mikä on kirjattu myös maan perustuslakiin. Siten Suomikin viestittää noudattavansa yleisiin ihmisoikeuksiin perustuvaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta.

**Kuuba**, jonka mukaan julistus alkuperäiskansojen oikeudesta on merkittävä alkuperäiskansojen legitiimien muinaisten oikeuksien tunnustus, korostaa yhteistyön tärkeyttä alkuperäiskansojen tasa-arvon ja itsemääräämisoikeuden tunnustamiseksi. Kuuba kommentoi poikkeuksellisesti muiden *valtioiden toimia suhteessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen sanomalla että ”vain harvat valtiot tunnustavat alkuperäiskansojen oikeuden maahan”*. Kuuba korostaa erityisesti alkuperäiskansojen oikeutta nauttia kaikille kuuluvia ihmisoikeuksia.

Kaikissa puheissa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta perustellaan universaalien ihmisoikeuksien avulla. Hallitukset vakuuttavat sitoutumistaan ihmisoikeuksien ja alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseen ja antavat ymmärtää, että nämä periaatteet ovat kaiken toiminnan taustalla. Myös alkuperäiskansat yhdistävät omat resursseihin liittyvät vaatimuksensa ihmisoikeuksien kehykseen, jolloin vaatimus alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta vaikuttaa perustellulta. YK:n järjestöt niin ikään vetoavat ihmisoikeuksiin vaatimustensa perusteena. Ihmisoikeuksien ja kansainvälisten julistusten, kuten alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen kunnioittaminen esitetään kaikkien etua ajavana ja luonnollisena perusteena itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi.

Ristiriita ihmisoikeuksille perustuvien itsemääräämisoikeuden perusteluihin syntyykin siitä, että sekä alkuperäiskansojen että valtioiden alueilla elävillä on yhtäläiset ihmisoikeudet. Valtiot ovat sinänsä tukalassa asemassa, sillä useassa tapauksessa alkuperäiskansat tosiaan ovat olleet tietyllä alueella aikaisemmin. Identiteettiin liittyvä itsemääräämisoikeus on tietyssä mielessä helpompi, sillä oikeus määrittellä itse itsensä on mutkattomampi toteuttaa kuin luonnonvarojen hallinto-oikeuden siirtäminen.

Kiinnostavaa on se, että mikään valtio ei perustele selkeästi omaa suvereenia asemaansa eikä sitä, miksi valtiolla on oikeus historiallisesti alkuperäiskansoille kuuluneisiin mai-

hin. Alkuperäiskansat pyrkivät kyseenalaistamaan valtioiden maa-alueisiin liittyvän omistajuuden legitimitetin vetoamalla esimerkiksi historiaan ja perinteeseen, mutta valtiot eivät millään tavoin pyri perustelemaan omaa toimintaansa. Voisi ajatella, että todistelun tai perustelun puuttuminen on valtioiden tapa esittää oma asemansa itsestään-selvyytenä, järkeenkäypänä ja normaalina tilana, mutta joka itse asiassa pyrkii vahvistamaan niiden valta-asemaa suhteessa alkuperäiskansoihin.

Jos kaikkien puhujien argumenttien perusteena olisi nimenomaan aidosti ihmisoikeudet eli kaikkien yhteinen intressi, niin eikö silloin osallistujien tulisi olla yhtä mieltä siitä, miten itsemääräämisoikeuden normi määritellään ja miten sitä sovelletaan käytännössä? Perusteissa on siis jotain mätää. Pohdinnassa auttaa Karppisen huomautus siitä, että keskustelussa yksityisiä intressejä voidaan naamioida yleisen vaatteisiin.

Näennäisesti rauhallisen, kansainväliseen oikeuteen perustuvan rationaalisen argumentoinnin lisäksi itsemääräämisoikeudesta käytävään keskusteluun sisältyi kamppailua omien yksityisten intressien puolesta: alkuperäiskansojen edustajien puheissa korostuu vahva vastakkainasettelu valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä. Alkuperäiskansat pyrkivät aktiivisesti haastamaan valtioiden toiminnan legitimitetin ja kamppailevat omien oikeuksiensa puolesta. Foorumilla keskustellaankin nyt resursseista, joita molemmat halajavat. Alkuperäiskansat tuovat esiin myös vähemmän yleispäteviä perusteita: ne vetoavat esimerkiksi ihmisen ja luonnon väliseen henkiseen suhteeseen, jota ilman näiden kansojen kulttuuri ei voi selvitä, ja siksi niiden oikeudet maa-alueisiin olisivat perusteltuja.

Historiallisten siteiden, perinteisen elämäntavan ja kulttuuriin kautta määriteltyyn itsemääräämisoikeuteen liittyvät intressit voidaankin naamioida yleiseen ihmisoikeuksien kehykseen, jolloin sen pitäisi periaatteessa saada helposti kaikkien YK:n harjoittaman hallinnan toimijoiden hyväksyntä. Näin ei kuitenkaan ole, sillä valtioillakin on yksityisiä, esimerkiksi luonnonvaroihin liittyviä intressejä, jotka voisivat vaarantua, jos alkuperäiskansat saisivat samantapaisen itsemääräämisoikeuden kuin valtioilla on.

Olisi naiivia väittää, ettei alkuperäiskansoilla voisi olla saman tyyppisiä luonnonvaroihin liittyviä intressejä, jotka ne kuitenkin esittävät perinteisten elämäntapojen ja esi-

isiltä perittyihin maihin muodostetun henkisen yhteyden näkökulmasta. Kuten Tully huomauttaa, normeissa on aina kyse vallasta käyttää resursseja, ja siksi niistä käytävä keskustelu on kamppailua. Itsemääräämisoikeudesta käyty keskustelu foorumilla on siitä mitä oivallisin esimerkki.

## 5.6 KONSENSUS JA KONFLIKTI

Yhteisymmärryksen ja ristiriitojen syntymisestä foorumilla voi saada viitteitä sekä edeltäneen analyysin että foorumin toimintaperiaatteiden avulla. Foorumin mandaatti määrittelee sen suositusten laadintaa koskevat säännöt siten, että Foorumin pysyvät jäsenet voivat tehdä päätöksiä ja suosituksia vain konsensuksen perusteella (ECOSOC 2000/22). Nämä suositukset kootaan vuotuisissa tapaamisissa käytyjen keskustelujen pohjalta.

Yksittäisillä jäsenillä on kuitenkin mahdollisuus liittää raporttiin omia kommenttejaan, joita ei kuitenkaan huomioida päätöksinä tai suosituksina (Lile 2006, 35). Siten foorumi joustaa hieman eriävien mielipiteiden suhteen, mutta pakottaa silti muodostamaan yhden yhteisen mielipiteen. On huomioitava, että yhteisymmärryksen tavoite koskee vain pysyviä jäseniä, ei kaikkia foorumin dialogeissa puhuvia, sillä he ovat viralliselta asemaltaan vain tarkkailijoita. Pysyvien jäsenten tekemän päätöksen on kuitenkin perustuttava foorumilla käytyihin keskusteluihin, ja siksi ne mielipiteet, joita dialogeissa esitetään, ovat olennaisia lopullisessa päätöksenteossa.

Lilen mukaan yhteisymmärrykseen pyrkiminen voi auttaa säilyttämään yhtenäisyyttä foorumin jäsenten kesken, mutta toisaalta se myös vaikeuttaa päätöksentekoa. (Lile 2006, 35.) Normien määrittelyssä ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole kyse päätöksenteosta vaan toimijoiden välisiä suhteita määrittelevistä käytännöistä. Nämä suhteet muuttuvat, ja siksi myös normeilla pitäisi olla tilaa muuttua. Koska foorumin toiminta on sidottu yhteisymmärrykseen, se pyrkii sulkemaan normit, joita se suosituksissaan määrittelee, eikä siten jätä mahdollisuutta niiden avaamiselle ja keskustelun jatkamiselle.

Konsensus-periaate Foorumin lopullisen raportin ja suositusten laadinnassa on yksi keskeinen elementti Habermasin ja Mouffin teorioiden kannalta. Habermasilainen tavoite yhteisymmärryksestä on siis hyvin eksplisiittisesti läsnä foorumin toiminnassa.

Vaikka foorumin on käytännössä pakko toimia konsensusperiaatteella, on se hankalaa, sillä todellisuudessa osallistujien valtasuhteet ovat epätasaiset ja status dominoiva, jolloin erityiset intressit saavat painoarvoa keskustelussa. Myös osallistumisen avoimuudesta johtuva puheenvuorojen paljous vaikeuttaa yhteisymmärryksen ja yksimielisyyden muodostumista. Habermasin hengessä niiden pitäisi perustua riittävälle rationaaliselle argumentaatiolle, jolle dialogin puitteissa ei kuitenkaan ole aikaa.

Habermasille ideaalijulkisuuden funktio on arvioida avoimesti mielipiteitä ja rationaalisen keskustelun avulla päätyä kaikkien hyväksymään lopputulokseen. Tavallaan Foorumi uusintaa nimenomaan tällaista habermasilaista ideaalia: on yksi yhteinen tila, joka on periaatteessa kaikille avoin, ja sen keskustelussa pyritään dialogin kautta yhteisymmärrykseen. Todellisuudessa Mouffen teorian mukainen kamppailu ja osallistujien jako vastakkaisiin leireihin on vahvasti läsnä. Analyysissa kävi ilmi, että foorumin julkisuuteen osallistuvat keskustelijat ovat keskenään epätasa-arvoisessa asemassa ja erilaisia keskenään. He perustelevat vaatimuksiaan sekä rationaaliseksi puetun ihmisoikeuskehysten että tietyn ryhmän etujen mukaisesti. He kamppailevat resursseista, joita itsemääräämisoikeuden mukaan jaetaan, eivätkä vaikuta pääsevän yhteisymmärrykseen siitä, miten normi tulisi määritellä.

Itsemääräämisoikeuden normin määritelmästä päästään lopulliseen yhteisymmärrykseen tuskin koskaan. Valtiot ja alkuperäiskansat ovat ainakin toistaiseksi melko polaarisia suhteessa toisiinsa, ja lisäksi tällaisen vastakkainasettelun purkamista vaikeuttaa niiden epätasaiset valtasuhteet. Tästä johtuen valtioiden ja alkuperäiskansojen keskinäinen keskustelu on pitkälti omien intressien puolesta kamppailua, jonka on vaikea päätyä yhteisymmärrykseen resurssien jakoa määrittelevien normien merkityksestä. Itsemääräämisoikeuden määritelmää ja sen käytännön toteutusta koskevista erimielisyyksistä huolimatta kaikista teksteistä välittyy ainakin jonkin asteinen yhteinen tavoite parantaa alkuperäiskansojen oikeuksia ja asemaa. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja alkuperäiskansojen oikeuksien toteutuminen ovatkin tavoitteita, jotka vaikuttavat yhdistävän kaikkia foorumilla puhuneita tahoja.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET: FOORUMI HALLINNAN NORMIEN MÄÄRITTELIJÄNÄ

Olen tutkielmassani halunnut selvittää sitä, millaista julkisuutta foorumi hallinnan instituutiona ilmentää, ja millainen hallinnan instituutio se on normien legitiimin määrittelyn kannalta. Olen tarkastellut foorumia James Tullyn, Jürgen Habermasin ja Chantal Mouffin normatiivisten ideaalien avulla ja pyrkinyt arvioimaan sen toimintaa kriittisesti ja monipuolisesti. Tiivistettynä analyysin tuloksen voi sanoa näin:

*Foorumi on avoimeen vuorovaikutukseen ja osallistumiseen pyrkivä keskustelun areena, jolla alkuperäiskansojen, valtioiden ja muiden toimijoiden on mahdollista kyseenalaistaa ja määritellä niitä koskevia hallinnan normeja. Konsensuspyrkimyksistä huolimatta foorumilla esiintyy kuitenkin ristiriitoja sen moninaisten toimijoiden kesken, sillä niiden väliset epätasaiset valtasuhteet ovat vahvasti läsnä normeista käytävässä keskustelussa. Foorumin toiminta perustuu myös pitkälti jaotteluun alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n organisaatioiden välillä, ja siten toisaalta korostaa näiden välisiä eroja ja häivyttää toimijoiden monimuotoisuutta.*

Seuraavaksi pohdin vielä hiukan tarkemmin sitä, millaisia foorumin toimintaan liittyviä piirteitä analyysissäni kävi ilmi, ja voisiko se Tullyn ajatuksia noudattaen synnyttää osallistujien keskinäistä luottamusta ja vahvistaa niiden sitoutumista hallintaan.

### 6.1 VALTASUHTEET VAHVASTI LÄSNÄ

Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että foorumin käytännöt, joilla julkisen keskustelun puitteita luodaan, pyrkivät yksinkertaistamaan valtioiden, alkuperäiskansojen ja YK:n välisiä todellisia suhteita. Esimerkiksi osallistujien jakaminen statuksen mukaan dialogeihin on ristiriidassa todellisuuden moninaisten identiteettien kanssa. Statuksella ei kuitenkaan pitäisi olla mitään virkaa konsensukseen pyrkivässä foorumin keskustelussa, mikä aiheuttaa ristiriidan foorumin periaatteellisten tavoitteiden ja käytäntöjen välillä. Myös puheista välittyvä epätasaisten valtasuhteiden keskeinen rooli osallistujien välillä. Tavallaan foorumi pyrkii yksinkertaistamaan ja häivyttämään osallistujien väli-

siä suhteita tarjoamalla yhtäläistä osallistumisen mahdollisuutta kaikille halukkaille, mutta toisaalta statuksen merkitys korostuu sekä dialogien rakenteissa että itse puheissa.

Dialogien puheista välittyikin valtioiden hegemoninen asema suhteessa alkuperäiskansoihin. Alkuperäiskansat korostivat omaa tasavertaisuuttaan suhteessa valtioihin, mutta toisaalta uhreus ja alistetun asema olivat puheissa vahvasti läsnä. Alkuperäiskansat eivät siis pyri häivyttämään statustaan, vaan pikemminkin korostamaan sitä tilanteeseen sopivalla tavalla. Sortamisen ja alistumisen painottamista voikin ajatella myös eräänlaisena diskursiivisena aseena, jolla alkuperäiskansat pyrkivät edesauttamaan itsemääräämisoikeuteen liittyvien vaatimuksiensa toteutumista.

Valtiot puolestaan pääasiassa korostivat halukkuuttaan yhteistyöhön ja olivat pahoillaan historian tapahtumien takia, mutta eivät missään vaiheessa perustelleet sitä, miksi niille kuuluisi erilainen itsemääräämisoikeus kuin alkuperäiskansoille. Pahoittelun voikin tulkita valtioiden haluksi pitää kiinni omasta valta-asemastaan kuittaamalla kolonialismin historia julkisella anteeksipyynnöllä. YK:n alaiset organisaatiot sen sijaan voisi ymmärtää Habermasin ajatusten mukaisen puolueettomuuden ja yleisen intressin ilmentäjinä. Ne eivät kuitenkaan ole ulkopuolisia toimijoita vaan YK:n alaisuudessa toimivia järjestöjä. Suurin osa kokoontumisessa puhuvista järjestöistä antoi itsestään kuitenkin hyvin neutraalin kuvan suhteessa sekä valtioihin että alkuperäiskansoihin.

Analyysissa yllättävää oli se, miten vähän eroja eri dialogiryhmien välillä ilmeni. Valtioidet, alkuperäiskansat ja YK:n organisaatiot vaikuttivat olevan hyvin samoilla linjoilla oman ryhmänsä sisällä. Tämä voisi olla seurausta siitä, että tietty normi normalisoi ja vakiinnuttaa käytäntöjä, jota normin subjektit eivät osaa tai voi kyseenalaistaa. Ehkä alkuperäiskansojen edustajat käyttäytyvät lähes järjestelmällisesti samalla tavalla siksi, että niiden asema vihaisina ja valtioita vastustavina toimijoina on sisäänkirjoitettu alkuperäiskansan normiin. Foorumin käytännöt eivät ainakaan auta tällaisen normin uudelleenmäärittelyä: juuri se tapa, jolla dialogit on järjestetty perinteisen valtioiden ja alkuperäiskansojen vastakkainasettelun mukaan, vahvistaa mielikuvaa vakiintuneista identiteettejä määrittelevistä normeista ja sulkee yhteistyön ja ajatuksenvaihdon ovia – juuri niitä ovia, joita foorumin on toivottu avaavan.

Vaikka periaatteessa osallistuminen foorumille noudattaa Tullyn kriteerejä ja on avointa ja tasavertaista, niin käytännössä valtasuhteet ovat foorumin julkisen keskustelun ytimessä ja vaikuttavat vahvasti normeista käytäviin kamppailuihin. Foorumilla ei ole huomioitu epätasaisia valtasuhteita siten, että osallistumisen mahdollisuus olisi käytännössä kaikille hallinnan osapuolille samanlainen, sillä foorumin toimintaa määrittelee merkittävästi YK:n käytännöt, ja siten se hallinnan instituutiona tarjoaa paremmat lähtökohdat nimenomaan valtioille.

Kun foorumin toimintaa perustamisasiakirjan asetuksen mukaisesti arvioidaan tietyin väliajoin uudelleen, kannattaisi sen kehittämisessä harkita ainakin seuraavia seikkoja: Dialogijakoa tulisi muuttaa siten, että puhujat saavat joustavimmat mahdollisuudet muodostaa ryhmiä ja ilmaista mielipiteitään yhdessä muiden toimijoiden kanssa statuksesta riippumatta. Lisäksi foorumin antamisen suositusten muodostamisessa voisi harkita äänestysperiaatetta, sillä kaikkia tyydyttävään konsensukseen pyrkiminen saattaa hidastaa ja vaikeuttaa suositusten tekoa. Myös foorumilla käytettäviä kieliä voisi laajentaa esimerkiksi tulkkauksen avulla siten, että myös alkuperäiskansat saisivat puhua omia kieliään. Tällöin vastakkainasettelu foorumilla lievenisi ja moninaisuuden huomioiminen paranisi, jolloin myös alkuperäiskansojen, valtioiden ja YK:n yhteistyö voisi kehittyä entisestään.

## 6.2 FOORUMI SITOUTTAVANA HALLINNAN INSTITUUTIONA?

Tullyn kolmas hallinnan instituutioon liittämä ominaisuus, jonka olen nimennyt sitoutumiseksi, on seurausta kahden ensimmäisen kriteerin täyttymisestä ja viittaa ihanteellisen hallinnan instituution kykyyn luoda tunnetta keskinäisestä ymmärryksestä ja luottamuksesta kilpailevien osapuolien kesken ja vahvistaa kiintymyksen tunnetta kiistan kohteena olevaan hallinnolliseen systeemiin. Hallinnan instituutio voi olla sitouttava ja luoda kiintymyksen tunnetta osallistujien kesken, jos se on avoin kaikille hallinnan osapuolille ja mahdollistaa normien joustavan määrittelyn. Tällainen instituutio luo osallistujille tunteen siitä, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa hallinnan normeihin. (Tully 2004, 99–100.) Sen puitteissa kiinnostavaa on pohtia muun muassa sitä, miten foorumin käytännöt tukevat tai heikentävät osallistujien keskinäisen luottamuksen syntyä ja kannustavat sitoutumaan sen toimintaan ja päätöksiin.

Foorumi kannustaa hallinnan kohteita osallistumaan niitä koskevaan normien määrittelyyn kutsumalla kaikki halukkaat mukaan keskusteluun. Se ei kuitenkaan ota täysin huomioon osallistujien monimuotoisuutta esimerkiksi statukseen perustuvan dialogijaon ja keskustelun määrättyjen kielten yhteydessä, mikä vaikuttaa myös normeista käytävään julkiseen keskusteluun. Se, että foorumi on YK:n eli valtioiden alainen toimielin, eikä esimerkiksi alkuperäiskansojen kokonaan itse perustama instituutio, kieltii valtioiden hegemonisesta asemasta foorumilla.

Foorumin voi olettaa sitouttavan osallistujia ainakin siinä mielessä, että he palaavat suurella joukolla foorumin kokoontumisiin vuosi toisensa jälkeen. Mutta onko osallistujilla yhteinen käsitys siitä, mikä foorumin toiminnan tarkoitus on ja mihin kyseinen sessio pyrkii? Miksi he kaikki palaavat New Yorkiin? Dialogien aikana pidettyjen puheiden perusteella vaikuttaa siltä, että foorumin tarjoaman keskustelun areenalla nähdään olevan erilaisia tehtäviä: alkuperäiskansat käyttävät tilanteen hyväkseen ja kritisoivat hallituksiaan julkisesti, kun taas valtiot omissa puheenvuoroissaan pyrkivät antamaan kuvan alkuperäiskansojen oikeuksien eteen kaikkensa tekevistä mallihallituksista. YK:n alaisille organisaatioille foorumi on ikään kuin luonnollinen ja välttämätön paikka tiedottaa omien projektinsa etenemisestä. Foorumi siis koetaan hyödylliseksi arenaksi, vaikka sen funktio ei olisikaan sama kaikkien hallinnan toimijoiden silmissä.

Toimijoiden sitoutumiseen johonkin käytäntöön saattaa vaikuttaa myös se, ketä varten ne ajattelevat instituution olevan ylipäättään olemassa. Foorumi on tässä suhteessa potentiaalisesti ristiriitainen. Mandaattinsa mukaan foorumin pitäisi olla alkuperäiskansoihin liittyvistä asioista objektiivisesti keskusteleva toimija. Perustamisasiakirjassa on selkeästi pyritty yleistä etua ajavaan organisaatioon, johon kaikkien osapuolien olisi helppo sitoutua: Kuten edellä kävi ilmi, perustamisasiakirjan mukaan foorumin mandaattiin kuuluu tarjota Talous- ja sosiaalineuvostolle ja muille YK:n toimielimille alkuperäiskansojen asioihin liittyviä neuvoja ja suosituksia, lisätä tietoisuutta ja koordinoita niitä YK:n toimintoja, jotka koskettavat alkuperäiskansoja sekä valmistella ja levittää alkuperäiskansoihin liittyvää tietoa (ECOSOC 2000/22). Perustamisasiakirja ei siis anna foorumille mahdollisuutta edesauttaa erityisesti alkuperäiskansojen intressejä, vaan sen tehtävä on käsitellä alkuperäisyyteen liittyviä asioita objektiivisesti. Kuitenkin muun muassa Garcia-Alixin (2003, 73) mukaan foorumin tärkein tavoite on pitää silmällä

*alkuperäiskansojen intressejä* (oma painotus) koko YK:n laajuisesti. Myös alkuperäiskansojen puheenvuoroista välittyi suhtautuminen foorumiin juuri alkuperäiskansojen asioiden edistäjänä sen sijaan, että se pyrkisi ajamaan tasapuolisesti kaikkien hallinnan toimijoiden etuja.

Jos foorumin ajatellaan olevan selkeästi alkuperäiskansojen asialla, se ei välttämättä houkuttele valtioita sitoutumaan sen toimintaan. Valtasuhteiden epätasaisuus, foorumin asema nimenomaan YK:n eli valtioiden alaisena organisaationa ja esimerkiksi itsemääräämisoikeuden normiin liittyvä näkemysten erilaisuus eivät tosiaan viestitä hallinnan osapuolten välisestä luottamuksesta ja ymmärryksestä. Alkuperäiskansoihin liittyviä asioita käsittelevän pysyvän foorumin on kuitenkin oltava jollain tavalla tärkeä: liittykö se sitten valtioiden strategisiin päämääriin tai hyväntahtoisuuteen, alkuperäiskansojen yhteistyöhaluun vai itsehallintopyrkimykseen tai YK:n organisaatioiden haluun valvoa ja olla suhteista perillä, on kenties seuraavan tutkimuksen teema. Selvää on, että foorumi on kaiken kaikkiaan äärimmäisen kiinnostava globaalihallinnan instituutio, jonka toimintaa ja kehitystä seuran edelleen suurella mielenkiinnolla.

### 6.3 TUTKIMUSMATKAN ARVIOINTIA

Kansojen kamppailu kansainvälisen oikeuden toteutumisesta on ollut paitsi tutkielmani teema, myös inspiraation lähde ja innoittaja silloinkin, kun tutkielman tekeminen on tuntunut haasteelliselta. Olen tutkimustaipaleeni aikana pohtinut kysymyksiä muun muassa globaalihallinnan ja julkisuuden suhteesta, valtasuhteiden vaikutuksesta viestintään ja hallintaan sekä ylipäätään siitä, miten näitä teemoja voi ja kannattaa tutkia. Kysymykset alkuperäiskansojen oikeuksista ovat tarjonneet mahdollisuuden tehdä tutkielmaa, jossa teoreettinen viestinnän ja hallinnan tutkimus yhdistyy kansainvälisen oikeuden ja ihmisten jokapäiväisen elämän tematiikkaan, ja siksi tutkielman tekeminen on ollut erittäin mielenkiintoista, opettavaista ja palkitsevaa.

Koko tutkielman ajan minua on johdattanut ajatus siitä, että julkinen keskustelu on tärkeää alkuperäiskansoihin vaikuttavien hallinnan normien kyseenalaistamisessa ja legitimoinnissa. Julkisuus ei kuitenkaan voi olla minkälaista tahansa, jotta hallinnan normit vaikuttaisivat legitimeiltä ja jotta asianosaiset toimisivat niiden mukaan. Olen seurannut James Tullyn ajatuksia siitä, että hallinnan instituutiossa on muodostuttava julki-

suus, joka on avointa, osallistavaa, moninaisuuden huomioivaa ja joustavaa suhteessa normien määrittelyyn ja tarkastellut julkisuuden muodostavaa hallinnan instituutiota edelleen Jürgen Habermasin ja Chantal Mouffen teorioiden avulla.

Olen tutkielmassani rajannut ulkopuolelle foorumin konkreettisen poliittisen vaikutusvallan ja lähtenyt siitä ajatuksesta, että esimerkiksi itsemääräämisoikeuden normia määrittellen nimenomaan hallinnan toimijoiden välisessä viestinnässä konkreettisesta toimivallasta huolimatta. Olen keskittynyt foorumin toimintaperiaatteisiin ja sen puitteissa käytyyn julkiseen keskusteluun, joka on foorumin toiminnan näkyvin osa. Siten olen rajannut ulkopuolelle esimerkiksi kokoontumisten välillä tapahtuvan suositusten valmistelun, pysyvien jäsenten vuotuisen asiantuntijatyön ja kokoontumisissa virallisten sessioiden ulkopuolella käydyt keskustelut. Niinpä olen tutkielmani puitteissa kyennyt arvioimaan vain yhtä, joskin merkittävää, foorumin toiminnan osaa. Saadaksean täysin kattavan kuvan siitä, millainen hallinnan instituutio kokonaisuudessaan on, olisi tutkimuksessa otettava huomioon kaikki foorumin toiminnan ulottuvuudet.

Kansojen itsemääräämisoikeus on globaali normi, joka kuitenkin usein toteutuu hyvin paikallisella tasolla. Käytännössä foorumilla voi siis olla melko vähän mahdollisuuksia vaikuttaa yksittäisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuteen, mutta toisaalta foorumi on tärkeä globaalihallinnan periaatteiden ilmentäjä ja ainoa globaali areena, jolla alkuperäiskansoja koskevan hallinnan normeista voi keskustella. Käytännön näkökulmasta foorumilla on varmasti paremmat vaikutusmahdollisuudet itsemääräämisoikeutta pienempien teemojen parissa, mutta hallinnan toimijat yhteen kokoavana ja niiden identiteettejä ja toimijoiden välisiä suhteita keskustelussa määrittelevänä instituutiona sen voi kuitenkin ajatella olevan hyvin merkittävä.

Tutkielmani toinen pääteema empiirisen alkuperäiskansojen oikeuksia tutkivan otteen ohella oli normatiivisten, teoreettisten ideaalien soveltaminen empirian tarkasteluun. Minua on kiehtonut erityisesti se, miten erilaisia ja eri tutkimusaloiltakin peräisin olevia teorioita voi hyödyntää todellisuudessaakin potentiaalisesti monia erilaisia piirteitä yhdistelevän foorumin tarkastelussa. Siksi päätin yhdistää Tullyn, Habermasin ja Mouffen teorialat ja työstää niistä analyyttiset työkalut foorumin tarkastelua varten.

Analyysini olisi toki ollut erilainen, jos olisin käyttänyt esimerkiksi monia erilaisia hallintaa ja julkisuutta käsitteleviä teorioita. Käyttämäni kolmen teoreetikon ajatuksiin pääasiassa keskittyvä viitekehyseni on tavallaan kapea, mutta toisaalta se on mielestäni toiminut hyvin tutkielman näkökulman ja analyysin rajaamisessa. Lisäksi Tullyn ajatukset uusista dialogisista instituutioista ja Habermasin ja Mouffin keskenään hyvin erilaiset julkisuuskäsitykset puolsivat paikkaansa juuri dialogisuuteen pyrkivän, mutta ristiriitaisuuksia ja jännitteitä ilmentävän foorumin tarkastelussa.

Tutkielmani hyöty liittyykin mielestäni juuri niihin tapoihin ja näkökulmiin, joiden avulla hallinnan instituutioiden toimintaa voi tarkastella kriittisesti. Yhdistämällä hallinnan, julkisuuden ja kansainvälisen oikeuden näkökulmaa olen pyrkinyt luomaan viitekehysen, jolla paitsi foorumia, myös muita keskustelevia hallinnan instituutioita voisi tarkastella kokonaisvaltaisesti ja oivaltavasti. Oma analyttinen ajatteluni suhteessa foorumiin kehittyi matkan varrella huomattavasti, ja siten olen oppinut arvioimaan kriittisemmin myös muita hallinnan instituutioita.

Analyysini tarkoitus oli ennen kaikkea arvioida ja ymmärtää foorumin toimintaa. Valitsemieni indikaattoreiden ja aineiston avulla sain mielestäni hyvän käsityksen muun muassa siitä, miten moninaisuus ja valtasuhteet on foorumilla otettu huomioon ja miten ne vaikuttavat hallinnan normien määrittelyyn. Tekemäni valinnat ovat luonnollisesti rajanneet joitakin tuloksia pois. Pohdin esimerkiksi sitä, olisivatko epätasaisten valtasuhteiden merkitys ja alkuperäiskansojen ja valtioiden välinen kamppailu nousseet vähemmän esiin, jos olisin analysoinut jotain vähemmän kiistanalaisempaa temaa kuin itsemääräämisoikeutta käsittelevää dialogia. Foorumin tarkasteluun julkisuuden näkökulmasta olisi myös voinut ottaa muunlaisen lähestymistavan ja tutkia sitä esimerkiksi valta- ja vastajulkisuuksien käsitteiden kautta. Julkisuuden olisi niin ikään voinut vaihtaa aivan toiseen viestinnälliseen näkökulmaan ja tutkia esimerkiksi sitä, millainen viestintäprosessi syntyy foorumin konkreettisten suositusten luomisessa, käytäntöön panossa ja toteutumisen seuraamisessa.

Aineistoa tutkielmassani oli ehkä hieman liikaa, ja haastetta aiheutti esimerkiksi muistiinpanojen tekeminen nauhoitettujen englanninkielisten tulkkausten perusteella. Pyrin analyysissäni foorumin kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, ja siksi muutamissa kohdissa

tuntui, että analyysini jäi vain pintaraapaisuksi. Muun muassa valtasuhteita voisi jatko-tutkimuksen puitteissa tarkastella syvemmin esimerkiksi tutkimalla dialogeista sitä, mi-ten erilaiset puhetavat ilmentävät valtasuhteita: osa alkuperäiskansojen pitämistä pu-heista oli kirjoitettu hyvin tarinalliseen, kansansatua muistuttavaan muotoon, kun taas valtiot ja YK:n organisaatiot pysyivät tiukasti länsimaisen virkamiesmäisen ilmaisun rajoissa.

Konflikteja alkuperäiskansojen ja valtioiden, kuten myös muiden erilaisten ryhmien välillä on aina ollut ja tulee aina olemaan. Tutkielmassani olen käsitellyt alkuperäiskan-sojen asioita globaalista näkökulmasta, mutta kauas ei tarvitse mennä kohdatakseen samantyyppisiä haasteita: Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän alueella asuvien saame-laisten oikeuksista on käyty jo pitkään kiivasta keskustelua niin meillä Suomessa kuin saamelaisalueen laajuisestikin. Luonnos pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta saatiin aikaan vuonna 2005, ja sen lopullisesta muodosta on tarkoitus päästä sopuun viimeis-tään vuonna 2016. Seuraavaksi voisinkin tutkia esimerkiksi sitä, millainen yhteispoh-joismainen hallinnan instituutio saamelaisopimuksen ympärille kannattaisi perustaa, jotta instituutio toimisi avoimen, osallistavan ja monimuotoisuuden huomioivan vuoro-vaikutuksen alustana, kuten sekä Pohjoismaat että saamelaiset oletettavasti toivovat.

Viestinnän näkökulma hallintaan on tuonut hiukan raskaalta vaikuttavaa YK-instituutiota tarkastelemaan tutkielmaani sopivasti ihmisläheisyyttä. On rohkaisevaa aja-tella, että vaikka hallinnan instituutio tutkimuskohteena saattaa kuulostaa kuivalta ja kankealta, on niiden toiminnassa kyse ihmisistä ja heidän oikeuksistaan. Alkuperäiskan-sojen ja valtioiden on YK:n foorumin ja muiden hallinnan instituutioiden puitteissa teh-tävä kovasti töitä rakentaakseen dialogia ja vahvistaakseen käytäntöjä, joiden avulla kaikkien kansojen oikeuksien täysi toteutuminen voidaan taata. Toivon, että viestinnän tutkimus voi jatkossakin auttaa ymmärtämään alkuperäiskansoja ja valtioita koskettavan hallinnan käytäntöjä ja tarjoamaan keinoja, joilla näistä käytännöistä voi tehdä entistä parempia.



## LÄHTEET

Abbot, Kenneth W., Snidal, Duncan 2001: Why States Act Through Formal International Organizations. Teoksessa Diehl, Paul F. 2001: The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World. Lynne Rienner Publishers.

Anaya, James 2009: International Human Rights and Indigenous Peoples. Aspen. Yhdysvallat.

Bjørklund, Ivar. 2003: Sami Pastoral Society in Northern Norway - The National Integration of an Indigenous Management System. Teoksessa Anderson, David G., Nuttall Mark: Cultivating Arctic Landscapes, Oxford: Berghahn Press.

Calhoun, Craig 1992: Habermas and the Public Sphere. MIT Press.

Diehl, Paul F. 2001: The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World. Lynne Rienner Publishers.

Eidheim, Harald 1997: Ethno-Political Development among the Sami after World War II: The invention of selfhood. Teoksessa Gaski, Harald: Sami Culture in a New Era: The Norwegian Sami Experience, Davvi Girji.

Fraser, Nancy 2007: Special Section: Transnational Public Sphere: Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westphalian World. Theory Culture Society 24: 7-30. Sage Publications. Iso-Britannia.

Garcia-Alix, Lola 2003: The Permanent Forum on Indigenous Issues. International Working Group For Indigenous Affairs, Kööpenhamina.

Habermas, Jürgen 1990: Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle.

Habermas, Jürgen 1996: *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Edited by Cronin, Ciaran ja De Greill Pablo. Polity Press.

Habermas, Jürgen 1990/2004: Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. Suom. Veikko Pietilä. Vastapaino.

Hathaway, Michael 2010: The emergence of indigeneity: Public Intellectuals and an Indigenous Space in Southwest China. *Cultural Anthropology* 25 (2): 301-333.

Herkman, Juha 2011: *Politiikka ja mediajulkisuus*. Vastapaino. Tampere.

Hurd, Ian 1999: Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*. Vol. 53,2: 379-408.

Kantola, Anu 2006: *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Loki-kirjat.

Karppinen, Kari, Moe, Hallvard, Svensson, Jakob 2008: Habermas, Mouffe and political communication. A case for theoretical eclecticism. *Javnost-the public*. Vol 15,3: 5-22.

Kymlicka, Will 2007: *Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity*. Oxford University Press. New York.

Kymlicka, Will 1995: *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Clarendon Press.

Lile, Hadi Khosravi 2006: A New Era for Indigenous Peoples. The United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. *Journal of Indigenous Peoples Rights* 2.

Lindroth, Marjo 2006: Indigenous-state relations in the UN: establishing the indigenous forum. *Polar Record* 42:239-248. Iso-Britannia.

Makkonen Timo 2000: Identity, Difference and Otherness. The Concepts of 'People', 'Indigenous People' and 'Minority' in International Law. The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights Research Reports 7/2000. Helsinki.

Marx Ferree, Myra - Gamson, William A. - Gerhards, Jürgen - Rucht, Dieter 2002: Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society* 31: 289-324. Kluwer Academic Publishers. Alankomaat.

Minde, Henry 2008: The Destination and the Journey. Indigenous Peoples and the United Nations from the 1960's through 1985. Teoksessa Minde Henry: Indigenous Peoples. Self-determination, Knowledge, Indigeneity.

Moilanen, Pentti – Räihä, Pekka 2010: Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aalto, Juhani – Valli, Raine: Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-Kustannus.

Morgan, Rhiannon 2004: Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and Its Impact on the Normative Development of International Law. *Social and Legal Studies* 13:481-500. Sage Publications.

Mouffe, Chantal 1993: Return of the political. Verso.

Mouffe, Chantal 2000: The Democratic Paradox. Verso.

Mouffe, Chantal 2005: On the political. Routledge.

Nieminen, Hannu 2008: Eurooppalainen julkisuus tutkimuksen kohteena: neljä plus yksi näkökulmaa. Teoksessa Nieminen, Hannu, Karppinen Kari, Mörä, Tuomo 2008: Onko Eurooppa olemassa? Näkökulmia eurooppalaiseen julkisuuteen ja demokratiaan. Gaudeamus.

Niezen, Ronald 2003: The Origins of Indigenism. Human Rights and the Politics of Identity. University of California Press.

Pietikäinen Sari 2008: Sami in the Media: Questions of Language Vitality and Cultural Hybridisation. *Journal of Multicultural Discourses* 3:1.

Risse, Thomas 2010: *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Cornell University Press. Ithaca ja Lontoo.

Tully, James 2004: Recognition and Dialogue: The Emergence of a New Field. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Vol 7, 3:84-106. Taylor & Francis Ltd.

Tuomi, Jouni - Sarajärvi, Anneli 2009: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

Weiner, James F. 1999: Culture in a sealed envelope: the concealment of Australian aboriginal heritage and tradition in the Hindmarsh Island Bridge affair. *Journal of the Royal Anthropological Institute*. Vol 5 (2) 193-210.

Young, Iris Marion 2000: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumin viralliset verkkosivut:  
<http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/AboutUsMembers.aspx> (haettu 12/6/2012).

YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumin sihteeristö 2007: *Käsikirja osallistujille*.  
[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/handbook\\_participants\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/handbook_participants_en.pdf)

Foorumin perustamisasiakirja, ECOSOC 2000/22:  
<http://www.un.org/documents/ecosoc/dec/2000/edec2000-inf2-add2.pdf> (haettu 28/5/2012)

Foorumin sihteeristön perustamisasiakirja, ECOSOC 2002/28:  
<http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-28.pdf> (haettu 28/5/2012)

Yhdeksännen session tallenteet:

<http://www.dialoguebetweennations.com/N2N/PFII/English/10MediaCoverage.htm>

(haettu 14/6/2012)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus: <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006> (haettu 14/7/2012)

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=252614> (haettu 14/7/2012)

## LIITTEET

### LIITE 1: Analyysirungot

#### A.) James Tullyn teorian pohjalta muodostetut indikaattorit ja niiden analyysirunko

Tullyn mukaan legitimi hallinnan normeja määrittelevien instituutioiden tulee

**1.) olla avoimia kaikille hallinnan käytäntöjen osapuolille ilman syrjintää ja assimilaatiota.**

##### = OSALLISTUMISEN AVOIMUUS

- Ovatko mahdollisimman monet toimijat mukana? Instituutio ei saa jättää ulkopuolelle ketään, jota hallinta koskee, joten onko osallistujien monimuotoisuus huomioitu? Voivatko esimerkiksi uudet itsensä alkuperäisiksi identifioivat ryhmät osallistua foorumin keskusteluun?
- Miten instituutiossa on huomioitu se, miten resurssit ja valtasuhteet vaikuttavat osallistumismahdollisuuksiin?

**2.) mahdollistavat muuttuvien normien kyseenalaistamisen ja uudelleenmäärittelyn**

##### = NORMIEN JOUSTAVUUS

- Mistä asioista saa keskustella? Pitääkö keskustelun päättyä tulokseen, joka on ikään kuin loppuun käsitelty?
- Onko foorumilla mahdollisuus kyseenalaistaa normeja ja neuvotella niitä uudelleen? Myös neuvottelukäytäntöjä koskevien normien uudelleenmäärittelyn on oltava mahdollista.

#### B.) Jürgen Habermasin ja Chantal Mouffin teorioiden pohjalta muodostetut indikaattorit ja niiden analyysirunko

**HABERMAS:** Asemasta ja vallasta riippumaton rationaalinen argumentointi, jonka perusteella päästään yhteisymmärrykseen ja jonka aikana syntyy keskustelijoiden välistä yhteenkuuluvuutta.

**MOUFFE:** Osallistujien moninaisuuden, valtasuhteiden ja yksityisten intressien määrittämä keskustelu, jolle ominaista on osallistujien väliset kamppailut ja päämäärien konfliktit.

#### Status/valtasuhteet

**Mitä tarkoittaa:** Statuksessa on kyse osallistujien samanlaisuudesta ja erilaisuudesta, yhtenäisyydestä ja moninaisuudesta, suhteessa toisiinsa. Habermasin mukaan julkisuuden keskustelijoiden statuksella ei ole merkitystä, sillä keskustelussa pyritään yhteisen hyvän tavoitteluun. Mouffen mukaan status on hyvin keskeinen, sillä sen perusteella osallistujat hahmottavat itsensä suhteessa ”meihin” ja ”muihin”. Kyse on siis keskustelijoiden välillä vaikuttavista valtasuhteista.

**Apukysymykset:** Onko kaikilla keskustelijoilla sama status ja jos on, niin mikä? Miten mahdolliset erot yksittäisten keskustelijoiden välillä, ryhmien kesken tai niiden sisällä ilmenevät? Pyritäänkö niitä häivyttämään tai korostamaan? Millaisia viitteitä enemmistön tai vähemmistön kaltaisista ryhmistä keskustelussa näkyy? Miten osallistujien välisiä valtasuhteita tuodaan esiin tai häivytetään?

### **Rationaalinen argumentointi**

**Mitä tarkoittaa:** Rationaalisuus on Habermasin julkisuusteoriassa keskeinen keskustelun muoto ja liittyy tasa-arvoisten keskustelijoiden yhteisen hyvän tavoitteluun. Rationaalinen argumentointi johtaa luontevasti yhteisymmärrykseen.

**Apukysymyksiä:** Esitetäänkö asioita esitetään yhteisen edun mukaisina, ja jos, niin miten? Kehittykö keskustelu argumenttien perusteella kohti yhteisymmärrystä?

### **Intressipuhe**

**Mitä tarkoittaa:** Mouffen mukaan julkisuudessa syntyy kamppailua, koska keskenään epätasa-arvoisessa asemassa olevat keskustelijat ajavat omia etujaan. Tullyn mukaan keskustelu, jossa hallinnan normeja määritellään, on nimenomaan kamppailua resursseista, joita valtasuhteet määrittävät.

**Apukysymyksiä:** Perustellaanko omaa käsitystä normista yksityisten etujen avulla? Näkykö keskustelussa viitteitä kamppailusta omien intressien puolesta?

### **Konsensus**

**Mitä tarkoittaa:** Yhteisymmärrys on Habermasin julkisuusteorian ihanteellinen lopputulos. Habermasin mukaan julkisen keskustelun tulisi vähintäänkin pyrkiä yhteisymmärrykseen. Mouffenkin teoriassa julkisuudessa pitää olla yhteisymmärrys ainakin keskustelijoiden roolista.

**Apukysymykset:** Mistä ollaan samaa mieltä? Kuka on samaa mieltä kenekin kanssa, vai ovatko kaikki yhtä mieltä? Miten yhteisymmärrykseen pyritään ja mahdollisesti miksi?

**Konflikti**

**Mitä tarkoittaa:** Konflikti voidaan Mouffen mukaan päätyä julkisuudessa silloin, kun osallistujat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. Konflikti on antagonistisen julkisuuden perustavanlaatuinen tuntomerkki, sillä ne vastaan ne –asetelmassa konfliktia ei voi välttää.

**Apukysymykset:** Onko keskusteluissa ristiriitoja, joita dialogien aikana ei ratkaista? Keiden välillä on konflikti? Onko ristiriitoja myös ryhmien sisällä?



## **LIITE 2: Foorumin yhdeksännen kokoontumisen erityistä teemaa käsittelevien dialogien puhujat**

### **1. YK:n organisaatiot**

- 1 Kansainvälinen maahanmuuton organisaatio (International organization for Migration IOM)
- 2 Kansainvälinen työjärjestö (International organization for Migration ILO)
- 3 Ruoka- ja maanviljelyjärjestö (Food and Agriculture Organization FAO)
- 4 Elisa Canqui Mollo, pysyvä jäsen
- 5 Bartolome Clavero, pysyvä jäsen
- 6 Tonya Gonnella Frichner, pysyvä jäsen
- 7 YK:n väestörahassto (United Nations Population Fund UNFPA)
- 8 YK: koulutus- ja tutkimusinstituutti (United Nations Institute for Training and Research UNITAR)
- 9 Maailman terveysjärjestö (World Health Organization WHO)
- 10 YK:n asuttamisohjelma (United Nations Human Settlements Program UN-HABITAT)
- 11 YK:n koulutus-, tiede- ja kulttuuriohjelma (United Nations Educational, Scientific and Cultural organization UNESCO)
- 12 International Indian Treaty Council ja Ruoka- ja maanviljelyjärjestö (Food and Agriculture Organization FAO)
- 13 Kansainvälinen maanviljelyn kehittämisrahasto (International Fund for Agricultural Development IFAD)
- 14 YK:n lastenrahasto (United Nations Children's Fund UNICEF)
- 15 Biodiversity Convention

### **2. Alkuperäiskansat**

- 1 Pasific caucus
- 2 Global womens caucus
- 3 North American Indigenous peoples caucus
- 4 Global Indigenous Caucus

- 5 Indigenous Parliament of America ja People's Congress of Guatemala:
- 6 Asia indigenous peoples caucus
- 7 Youth Caucus
- 8 Andean Platform
- 9 Asia Pasific Indigenous Youth Network
- 10 Mike Dodson, pysyvä jäsen
- 11 International Indigenous Women's forum
- 12 Seventh generation fund
- 13 Latinalaisen Amerikan naisjärjestö
- 14 Sand Band Hill
- 15 Rohutu
- 16 Innu nation
- 17 Project access global capacity building ja Tribal Link
- 18 Indigenous peoples organization Australia
- 19 CAPAJ
- 20 International Organization of Indigenous Resource Development
- 21 Inuit Circumpolar Council
- 22 Amazonin ja grand chacon alueella Paraguaissa asuvien suojeluyhdistys
- 23 Kwa Tu
- 24 Mayas of guatemala:
- 25 Nepal indigenous nationalities

### **3. Valtiot**

- 1 Brasilia
- 2 USA
- 3 Chile
- 4 Ecuador
- 5 Nicaragua sekä alkuperäiskansojen oma hallinto
- 6 Kanada
- 7 Kolumbia
- 8 Australia / Torres Strait Regional Authority:
- 9 EU
- 10 Suomi

- 11 Espanja
- 12 Kuuba
- 13 Saksa
- 14 Venezuela
- 15 Peru
- 16 Bolivia
- 17 Meksiko
- 18 Nepali
- 19 Venäjä
- 20 Ruotsi
- 21 Norja
- 22 Vatikaani

### **LIITE 3: Puheenvuorojen alkuperäiset lainaukset**

**Lainaukset ovat siinä järjestyksessä kuin ne ovat tekstissä.**

**Alkuperäiskansojen nuorten ryhmä:** "Mother Earth is a living person from who we derive and for who sustains us. If the violations against Mother Earth continue, our unique and spiritual connection with her will be lost --."

**Rohutu:** "In our indigenous worldview, we ask 'which water sources are we', not 'who are we?'. The link to the land of his birth is as vital as attachment to family and ancestors whose genealogical roots reach into the furthest depths of the earth, to the first ancestor now become a guardian animal--."

**Sherpa association of Nepal:** Indigenous peoples have organic and symbiotic relationship with the land they inhabit. Many of their social practises equate natural environment: Land Forest and Water as sacred space and entity."

**Sand Band Hill:** "It is our hope & prayer that this astute body and the global community will hear our long suppressed cry and come to our aid!"

**Grönlanti:** "From Greenland to Canada to Alaska to Russia, Inuit have ships never seen before coming through our see ice and past our coastal communities. We have mining companies seeing new opportunities as they open mines. We have oil exploration companies drilling offshore."

**Australia:** "As has been witnessed over many centuries, Indigenous Peoples have successfully managed our territories and cultures and it is only in very recent times that the global community has come to appreciate the importance and sustainability of our civilization, laws and practices."

**Alkuperäiskansojen naisten globaali ryhmä:** "Our deep and invaluable traditional knowledge and worldviews contain tools to correct global crises such as food security, environmental sustainability, climate change, poverty, and the achievement of the Millennium Development Goals".

**Australia:** "Despite the horrifying reputation of genocide, the Australian Government apparently remains oblivious to the significance, meaning and relevance of Articles 7 and 8 of the Declaration."

**Sand Band Hill:** The denial of our basic rights to hunt, fish and utilize our own lands resulted in near genocidal destruction of our people, our culture and our way of life".

**Sherpa association of Nepal:** "The indigenous peoples in Nepal – are seeking their rights though political injunction by restructuring the state and claiming autonomy on the basis of ethnicity."

**Norja:** "To ensure indigenous peoples' participation, special consultation procedures are called for when State decisions may affect the particular interests of indigenous peoples."

**USA:** There can be no just and decent future for our nation that does not directly tackle the legacy of bitter discrimination and sorrow that the first Americans still live with”.

**Kanada:** ”development has resulted as a result of policies and programs that have had negative effects on Indigenous peoples’ lives and livelihoods and have contributes to a host of social problems and conflict. We know, historically, this has far too often been the case in Canada and the government is committed to taking steps, progressively together with Aboriginal communities, to ensure a better today and future.”

**Chile:** ”the policy must progress from welfarism to empowerment of indigenous communities, promoting their training and development.”

**Vatikaani:** ”Fostering indigenous cultures does not mean always going back to the past, but entails going forward maintaining traditionally transmitted values and principles.”

**UNICEF:** UNICEF continues to mainstream indigenous peoples’ issues within a human-rights approach – and in response to the Forum’s recommendations, UNICEF continues its efforts to incorporate a cultural perspective into its health policies, programmes and reproductive health services.

**UNITAR:** The UNITAR Training programme to enhance the conflict prevention and peacebuilding capacities of indigenous peoples’ representatives was created in 2000 --. Initiatives to facilitate dialogue between indigenous peoples’ representatives, governments and the private sector are also highlighted.

**IFAD:** Development with culture and identity happens when people are able to embrace and celebrate their diversity, build and manage their institutions and determine and shape their own future. We are convinced that by complying with the principles this Permanent Forum has been promoting over the years, governments, and international institutions, and our own organization, can better support and protect the self-determined development of indigenous peoples.

**Kwatu:** If they could, many of my people would like to live close to nature and at the same time enjoy the advantages of the information age.

**Pohjois-Amerikan alkuperäiskansat:** “--- Canadian policies on land rights and self-government violate the right to self-determination and do not recognize the inherent rights and jurisdictions of indigenous peoples.”

**Aasian alkuperäiskansat:** for us, development with identity means that, throughout the development process, indigenous peoples’ right to land, territories and self-determination are recognized--”.

**Alkuperäiskansojen globaali ryhmä:** Dehumanization of our ancestors and our peoples has resulted in wrongful claims by monarchies and states of a right to dominance and territorial sovereignty over our lands and territories, and our relatives called resources”.

**ILO:** Indigenous peoples' right to self-determined development, to set their own priorities and to free prior informed consent are enshrined in Articles 3 and 32 of the United Nations Declaration on the Rights of indigenous people. The ILO is firmly committed to contributing to making these rights a reality for indigenous peoples, including through the promotion and application of ILO Convention No. 169--.

**Espanja:** "-- There exists a close tie between identity, culture and the view of the cosmos and the effective stewardship of lands and territories since these constitute the foundation of these peoples' existence as culturally differentiated social entities."

**Kuuba:**"Few are the countries recognizing the right of indigenous peoples to the land."