

# **UUDEN KANSAINVÄLISEN KULTTUURIPOLITIIKAN AIKA?**

*”Kulttuuri-ilmaisun moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä”* -  
konvention luomisprosessit UNESCO:n toimesta vuosina 2003 – 2005

Salla Vanhala

Pro gradu -tutkielma

Kulttuuripolitiikan maisteriohjelma/

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian  
laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2012

## TIIVISTELMÄ

### UUDEN KANSAINVÄLISEN KULTTUURIPOLITIIKAN AIKA?:

#### ”Kulttuuri-ilmaisun moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä” -konvention luomisprosessit UNESCO:n toimesta vuosina 2003 - 2005

Tekijän nimi: Salla Vanhala

Oppiaine/maisteriohjelma: Yhteiskuntapolitiikka/ Kulttuuripolitiikan maisteriohjelma

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Anita Kangas

Kevät 2012

sivumäärä: 122

Voidaan sanoa, että 2000 -luvun alussa kansainvälinen kulttuuripolitiikka eli murrosvaihetta. Tämä näkyi globalisaation luomana yhteiskunnallisena muutoksena, jonka vaikutuksien takia huomattiin, että kulttuuri oli jäänyt paitsioon kansainvälisen kulttuuripolitiikan kentällä. Asiaan haluttiin muutos. Tilanne lähti kehittymään UNESCO:n toimesta ja kysymys uuden kansainvälisen kulttuurisopimuksen luomisesta heräsi.

Kyseisen pro gradu -tutkielman tehtävänä oli selvittää kuinka ”Kulttuuri-ilmaisun moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä” - konventio syntyi UNESCO:n toimesta vuosien 2003 ja 2005 välillä. Sopimus sai alkunsa muuttuneesta yhteiskunnallisesta tilanteesta, jonka pääsyyinä voidaan pitää globalisaatiota. Tämän pohjalta kansainvälinen yhteisö lähti luomaan uutta kansainvälistä kulttuuripoliittista työkalua, joka vastaisi uuden maailman haasteisiin. Tutkimuksen aineistona toimivat konvention luomisprosessien asiakirjat, jotka on löydettävissä UNESCO:n Internet-sivuilta. Niiden pohjalta on pyritty selvittämään, miten konventio syntyi ja käsitteellistyi. Lähemmin tarkasteltiin sitä, mistä teemoista keskusteltiin eniten sopimuksen luomisvaiheessa ja mitkä asiat mahdollisesti aiheuttivat erimielisyyksiä.

Aineistoa analysoitiin globaalin hallinnon periaatteiden mukaisesti ja niitä verrattiin yleisesti UNESCO:n toimintaan. Globaalin hallinnon kautta pystyttiin arvioimaan UNESCO:n vahvuuksia ja heikkouksia konvention luomisprosesseissa. Analysointiprosessista saatiin selville, että yleisimmät teemat, joista uuden kulttuurisopimuksen luomisessa keskusteltiin, liittyivät kansainväliseen lakiin ja jäsenmaiden velvollisuuksiin konvention puolesta. Paljon huomiota saivat myös konvention käsitteellistyminen sekä kansainvälisen yhteistyön ihanteet. Kaiken kaikkiaan konventio oli kaksivaiheisin luomisprosessin tulos, josta tuli ensimmäinen lainvoimainen kansainvälinen kulttuurisopimus.

Tutkimustuloksena on mahdollista esittää, että UNESCO:n toiminta konvention luomiseksi kulki sille ominaisella tavalla. Sen luomisessa oli mukana laaja asiantuntijoiden joukko, jäsenmaiden edustajia sekä kansalaisjärjestöjä. Kaikki ne omalla tavallaan saivat sopimuksen luotua nopeassa aikataulussa. Tietyllä tavalla UNESCO onnistui tehtävässään vaikka voidaankin sanoa, että varsinaiset haasteet konvention onnistumiselle ovat UNESCO:n harteilla kun puhutaan sopimuksen täytäntöönpanosta sekä seurantamenetelmistä. Nähtäväksi kuitenkin jää, miten tehokas varsinainen konventio loppujen lopuksi on.

**Avainsanat:** UNESCO, kulttuurinen moninaisuus, kansainvälinen kulttuuripolitiikka, globaali hallinto, kulttuuri, 2000 -luku, kulttuurisopimukset

## Sisältö

1. Johdanto.....	4
2. Tutkimuksen lähtökohdat .....	6
2.1 Aineiston esittely.....	6
2.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset .....	9
2.3 Tutkimuksen rakenne.....	12
3. Tutkielman institutionaalinen tausta ja metodit.....	14
3.1 UNESCO kansainvälisen kulttuurin puolestapuhujana.....	14
3.2 Globaali hallinto konvention taustavoimana .....	19
4. Kulttuuri kansainvälisessä kontekstissa .....	31
4.1 Kulttuuri UNESCO:n ja YK:n sopimuksissa.....	31
4.2 Tarve uudelle kulttuurisopimukselle herää.....	39
4.3 Konvention alkuvaiheet.....	44
4.4 Konvention neuvotteluprosessien kulku pähkinänkuoressa .....	47
5. Konventio: kansainvälisen yhteistyön ja kunnioittamisen tulos.....	55
5.1 Konventio kansainvälisen lainsäädännön näkökulmasta.....	55
5.2 Konventio luomassa jäsenmaille toimintanuorat toimia .....	61
5.3 Toive solidaarisuudesta ja yhteistoiminnasta kulttuurin hyväksi .....	69
6. Konvention päälinjojen suunnittelua .....	74
6.1 Perustuksien valamista.....	74
6.2 Konvention tavoitteet ja periaatteet .....	78
6.3 Määrittelemisen vaikeus.....	83
7. Erilaiset toimijat konvention taustoissa ja ytimissä .....	94
7.1 UNESCO:n rooli konvention ilmentäjänä .....	94
7.2 Kansalaisjärjestöt mahdollistamassa konvention toimeenpanoa.....	100
7.3 Seurantamenetelmät mahdollistamassa konvention onnistumisen .....	105
8. Johtopäätökset.....	110
LÄHDELUETTELO.....	114

## 1. Johdanto

Kansainvälinen toiminta ja kansainvälisen yhteisön tavoitteet ovat muuttuneet paljon aikojen kuluessa. Tilanteeseen on vaikuttanut yhteiskunnallinen kehitys ja globalisaation vaikutus kansainväliseen tilanteeseen. Ilmiö on näkynyt monissa kansainvälisen yhteisön toiminnassa ja esimerkiksi kestävän kehityksen tulossa yhdeksi tärkeimmistä yhteisön tavoitteista. Kyseisellä kehityskululla on ollut vaikutuksensa myös kulttuuripolitiikkaan.

Kansainvälinen kehitysagenda ja kestävän kehityksen esiinmarssi sai alkunsa 1970-luvulla, jolloin ympäristön tilaan alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Huoli ympäristön tilasta kulminoitui ensimmäisen kerran Tukholman ympäristö - ja kehityskokouksen jälkimainingeissa vuonna 1972, jolloin kestävästä kehityksestä tuli käsite, jonka avulla kehityspäämääriä pyrittiin viemään eteenpäin. (Vanhala 2010, 1). Tämän jälkeen Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio määritteli kestävän kehityksen määritelmän Yhteinen tulevaisuutemme -raportissa vuonna 1987 seuraavalla tavalla:

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. (Our Common Future 1987, 1).

Tämän jälkeen kestävä kehitys otettiin vahvasti huomioon kansainvälisen yhteisön kesken ja käsitteestä tuli erittäin suosittu. Kestävä kehitys jaettiin taloudellisiin, ympäristöllisiin sekä sosiaalisiin pilareihin ja ne dominoivat kansainvälistä toimintaa vahvasti. Kestävä kehitys otettiin kaikkien yhteiskuntien viralliseksi tavoitteeksi Rio de Janeirossa pidetyssä ns. Earth Summitissa vuonna 1992 sekä kymmenen vuotta myöhemmin pidetyssä Johannesburgin maailmankokouksessa oli tarkoitus arvioida kestävän kehityksen toimeenpanoja. Johannesburgissa kuitenkin huomattiin se tosiasia, että toimenpiteet kestävän kehityksen hyväksi olivat olleet riittämättömät eikä konferensseissa syntyneitä toimintasuunnitelmia ollut pystytty laittamaan käytäntöön tehokkaalla tavalla. (Ks. esim. Rogers et al. 2007).

Kestävän kehityksen viitekehyksessä oli huomattavissa myös muita ongelmia. Kulttuuripoliittisesti katsottuna kansainvälinen yhteisö piti edellä mainittua kestävän kehityksen jakoa taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöllisiin seikkoihin toimimattomana. Tämän vuoksi, 1990-luvulta lähtien, erityistä huomiota alettiin kiinnittää kulttuuristen resurssien merkitykseen ihmisten elämässä. Pää tavoitteena oli, että jokaisella tuli olla oikeus elää sellaista elämää kun he kulttuurisesti halusivat. Samalla kulttuuri haluttiin mukaan kehityksen yhdeksi pääpilareista, niin kutsutuksi kestävän kehityksen neljänneksi pilariksi. (Thorsby 2008, 2-3).

Kulttuuri tiedostettiin yhdeksi osaksi kehitystä erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa, mutta silti sen merkitys kehityksen osalta oli laajalti väärinymmärretty tai vähätelty. Tietyllä tavalla kestävä kehitys otettiin vastaan selkeänä politiikantekona, mutta kulttuuri siitä oli unohdettu. (Soini & Birkeland 2010, 2). Kulttuurin asemaa oli kuitenkin pyritty vahvistamaan aikojen saatossa UNESCO:n alaisten erilaisten konferenssien kautta ja kyseisiä kulttuuriin liittyviä kokouksia oli pidetty 1950 -luvulta lähtien. Kuitenkin kulttuuriset seikat liittyen kehityspäämääriin otettiin ensimmäistä kertaa varsinaisesti huomioon UNESCO:n *Kulttuurin ja kehityksen maailmankomissiossa*, joka ensimmäistä kertaa otti kantaa kyseiseen ajatusmaailman muutokseen *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportissa vuonna 1995. Raportti pääasiallisesti vaatii kulttuurin tuomista kehityksen reunoilta sen keskiöön painottaen kulttuurisen moninaisuuden tärkeyttä. Sanoma otettiin huomioon myös *Kulttuuripolitiikan ja kehityksen konferenssissa* Tukholmassa vuonna 1998, jolloin 150 jäsenmaiden hallitusta hyväksyi kulttuurin kehityspäämäärien keskiöön. Samalla kulttuurista moninaisuutta määriteltiin uudelleen ja kulttuurin ehdotettiin tulevan yhdeksi avainkomponenteista kohti kestävästä kehitystä. Perinnettä jatkoi myös *Kulttuurista moninaisuutta* koskeva julistus vuodelta 2001. (Thorsby 2008, 3; Liedes 2009, 2).

UNESCO oli ollut viemässä eteenpäin kulttuurista kestävyttä ja kulttuurien tunnustamista yhtenä kehitysohjelmansa osana vuosia. Näytti siltä, että tilanne oli muuttumassa radikaalisti ja kulttuuri otettiin entistä vakavammin huomioon kansainvälisessä politiikassa. Kehityskulku ei kuitenkaan edennyt vaivattomasti. Tietyntyylinen toimeenpanon vaikeus, joka vaivasi jo itse kestävän kehityksen täytäntöönpanoja, oli nähtävissä myös tässä asiassa. Kaikista suurista lupauksista huolimatta, politiikantekoko harvoin huomioi kulttuuriset seikat taloudellisen ja ympäristöllisen kestävyuden rinnalle. Itse asiassa sekä kehittyvät että kehittyneet maat systemaattisesti unohtivat kulttuurin omasta toiminnastaan.

(Thorsby 2008, 3). Kansainvälistä toimintaa asian tiimoilta haittasi myös se, että kestävä kehitys on itsessään vaikeasti määriteltävissä oleva käsite ja sen osalta on esitetty useita tulkintoja, ilman konsensuksen löytymistä. (Ks. esim. Vanhala 2010). Luonnollisesti kyseinen havainto on vaikuttanut vahvasti myös siihen millä tehokkuuksilla kulttuuria oli pystytty tuomaan kehityksen piiriin. Kulttuuri oli sivuutettu kehitysagenda -ajattelusta. Samalla tilannetta vaikeutti se, että kulttuurisopimukset olivat sisällöltään sellaisia, että ne eivät sisältäneet mitään laillisia velvoitteita jäsenmaita kohtaan.

Tilannetta ilmentää se, että varsinaista kansainvälistä ja merkittävää yhteistyösopimusta kulttuurin hyväksi kansainvälisen yhteisön kesken ei ollut olemassa ennen 2000-luvun alkua. Tilanne kuitenkin korjaantui vuonna 2005, jolloin UNESCO:n yleiskokous hyväksyi *yleissopimuksen kulttuuri-ilmaisun moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä*<sup>1</sup>. Yleissopimuksen tavoitteina on suojella ja edistää kulttuuri-ilmaisujen moninaisuutta ja edistää kulttuurienvälisyyttä sekä vuorovaikutusta maailman kansojen kesken. Sopimuksen oli tarkoitus vastata silloisen maailmantilanteen haasteisiin ottamalla huomioon esimerkiksi maailmassa kasvaneen eriarvoisuuden. (Yleissopimus, 2005).

## 2. Tutkimuksen lähtökohdat

### 2.1 Aineiston esittely

Kyseinen pro gradu -tutkielma tulee pitämään edellä mainittua *yleissopimusta kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä* tutkimuksen ajallisena päätekohtana ja varsinainen tutkimustyö tulee keskittymään varsinaisen sopimuksen valmisteluprosesseihin.

Pro gradu -tutkielmassa käytetty aineisto on laaja-alainen ja UNESCO:n virallisiin julkilausumiin pohjaava. Tutkielman pääasiallisena aineistona on tarkoitus käyttää yleissopimuksen valmisteluprosesseista syntyneitä asiakirjoja ja pitää niitä analyysin lähtökohtana. Kyseiset aineistot ovat löydettävissä UNESCO:n internetsivuilta<sup>2</sup> ja ne on

---

<sup>1</sup> Tästä lähtien kutsun sopimusta sen tunnetulla kutsumanimellä konventio.

<sup>2</sup> Kaikki asiakirjat löytyvät osoitteesta: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/historical-background/>.

kattavasti tallennettu kyseiseen tietokantaan. Pääasiallisesti asiakirjat ovat tiivistelmiä jokaisesta keskustelukerrasta, joita sopimuksen suunnitteluun liittyvät osapuolet kävivät.

Aineistosta on mahdollista eritellä kolmen tyyppisiä asiakirjoja. Koska konvention luomisprosessi jakaantui pääasiallisesti kahteen osaan, itsenäisten asiantuntijoiden sekä hallitusten välisten virkamiesten puheenvuoroihin, ovat kyseiset julkilausumat tärkeimmässä osassa tässä työssä. Ne ovat samalla laajin sekä informatiivisin aineistotyyppi, jota on käytetty. Asiakirjat ovat tiivistelmiä kyseisissä tapaamisissa käydyistä keskusteluista. Kuten tiivistelmille on ominaista, niistä ei tule puhujien identiteettiä vaan keskusteluiden asiasisältö. Kyseiset tiivistelmät on otsikoitu aina puhutun teeman mukaisesti ja niistä on nähtävissä mistä asioista oltiin samaa mieltä ja mistä eri mieltä. Niiden avulla on mahdollista saada tarkka kuva siitä, millaisia keskusteluita on jokaiseen teemaan liittyen.

Keskustelut on käyty seuraavilla ajanjaksoilla:

I itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen: 17. – 20.12.2003

II itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen: 30.3 – 3.4.2004

III itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen: 28. – 31.5.2004

I hallitusten välinen tapaaminen: 20. – 24.9.2004

II hallitusten välinen tapaaminen: 31.1 – 11.2.2005

III hallitusten välinen tapaaminen: 25.5 – 4.6.2005

Varsinainen pohja kyseisille neuvotteluille luotiin kuitenkin jo marraskuussa 2003, jolloin luotiin pohja sille, että uudelle kulttuurisopimukselle on tarvetta. Kyseisessä istunnossa käytiin läpi perustelut sille, miksi uutta sopimusta tarvittiin. Kyseinen dokumentti on löydettävissä samasta osoitteesta.

Toinen tärkeä aineiston laji on UNESCO:n pääjohtajan Koichiro Matsuuran<sup>3</sup>, pitämät puheenvuorot jokaisen tapaamisen alussa ja lopussa. Puheenvuoroissaan hän vetää yhteen jo päätettyjä asioita ja tuo ilmi mahdollisia parannuksia ja kommentteja luomisprosessiin.

---

<sup>3</sup> Koichiro Matsuura toimi Unescon pääjohtajana vuodesta 1999 lähtien. [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

Samoin aineistosta on kuitenkin löydettävissä jäsenmaiden tapaamisten puhemiehen Kader Asmalin puheenvuoroja ja mielipiteitä konvention etenemisessä. Etenkin pääjohtajan puheenvuoroilla on tärkeä merkitys kun arvioidaan, miten onnistunutta työryhmien työ oli. Hän loi suuntaviivat, joiden mukaan hän toivoi työryhmien tekevän työtä.

Kolmas tärkeä aineistolaji oli konvention luomisprosesseissa syntyneet asiakirjat ja luonnokset, jotka veivät sopimusta eteenpäin. Näillä tarkoitetaan itsenäisten asiantuntijoiden luomaa alustavaa luonnosehdotusta konventiosta (*Preliminary Draft*) sekä luonnoskomitean (*Report of the Drafting Committee*) omaa raporttia, joka sisälsi parannusehdotuksia alustavaan suunnitelmat. Kyseiset dokumentit ikään kuin luovat suuremman kuvan siitä, mistä asioista konventio tulee muodostumaan ja mihin asioihin oltiin tyytyväisiä tai mitkä seikat vaativat uudelleen pohdintaa. Kyseiseen aineistotyyppiin kuuluivat vahvasti myös esimerkiksi jäsenmaiden antamat kommentit alustavasta konvention ehdotelmasta.

Luonnollisesti aiemmilla UNESCO:n luomat julkilausumat ja sopimukset olivat tärkeä analyysin selkäranka. Ne loivat kontekstin sille, mitä oli aiemmin kansainvälisen kulttuuripolitiikan saralla tehty ja mitä oli vielä tekemättä. Ne loivat historiallisen viitekehyksen silloiselle tilanteelle ja kontekstoivat sopimuksen aikaansa ja paikkaansa. Kyseisiä tärkeitä dokumentteja olivat *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raporttia, *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistusta sekä *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* julkilausumaa. Kaikki asiakirjat on löydettävissä UNESCO:n verkkosivuilta.

Lähdekriittisesti ajateltuna aineisto on aito ja luotettava. Tietysti, kun asiakirjat on translitteroitu vieraskielisistä keskusteluista, on muistettava, että mahdollisissa käännöstapahtumissa kieli ja merkitykset ovat voineet jonkin verran muuttua. Suurimmaksi alkuperäislähteiden ongelmaksi piirtyi se, että varsinaisista tapaamisista oli luotu tiivistelmät, joissa puhujien identiteetti ei tullut selväksi. Tämän vuoksi tämä työ keskittyy pääasiassa kansainvälisen sopimuksen luomisprosessin tarkasteluun. Asiakirjat konvention luomisprosessissa olivat siis yleisesti tiivistelmiä keskusteluista.

Tutkimuskirjallisuutta aiheeseen löytyy suhteellisen hyvin. Työn metodista pohjaa vahvistaa monet globaalista hallinnosta kirjoitetut teokset kuten Taustoitusta aiheeseen antavat UNESCO:sta tehdyt historiakatsaukset, kuten esimerkiksi Federico Mayorin *UNESCO -An Ideal in Action* teos. Varsinaisen suuri apu on ollut Kaisa Savolaisen



väitöskirja ”*Education as a Means to World Peace*”, jonka avulla UNESCO:n tehokkuuksia oli helppo laittaa kontekstiin. Kansainvälisistä järjestöistä ja niiden toimintaperiaatteistaan kertoi myös Sami Lahdensuon toimittava teos *Maailma muuttuuko entä YK?* Kansainvälisestä toiminnasta yleensä kertoi Francianon sekä Scheinin toimittama teos *Cultural Human Rights*.

Globaalia hallintoa toi tutuksi esimerkiksi Alan Alexandroffin toimittama teos ”*Can the World Be Governed?*”. Myös Kazancigilin ja de Senarclens teos *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance* auttoi ymmärtämään globaalin hallinnon perusteita.

Kulttuurista moninaisuutta ja sen historiaa käsittelevät monet teokset. Etenkin konventiota käsittelevistä kirjoituksista Jukka Liedeksen kirjoitukset ovat olleet tärkeässä osassa. Samoin kulttuurisesta kestävyydestä on mahdollista lukea esimerkiksi Katariina Siivosen teoksesta *Kulttuurista kestävyyttä*, joka esimerkiksi luokittelee sitä, miten kulttuurinen kestävyys on mahdollista ymmärtää. David Throsbyn monet kulttuurin taloustiedettä koskevat teokset, kuten *Economics of Cultural Policy* (2010) tekevät taloudellisen ja kulttuurisen näkökulman yhteenliittymät ymmärrettäviksi.

## **2.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset**

Kyseisen pro gradu -tutkielman tarkoituksena on pohtia konventiota kansainvälisen kulttuuripolitiikan tekemisen näkökulmasta. Tutkielman laajempaan tutkimusongelmaan voidaan pitää sitä, miten tärkeitä ja toimivia kansainväliset kulttuurisopimukset ovat globaalissa ja tietyllä tavalla muuttuneessa maailmassa UNESCO:n toiminnan näkökulmasta. Tutkielman lähestymistapa on historiallis – analyyttinen ote tutkimusaiheeseen. Sen avulla on tarkoitus saada selville konvention luomisprosessit kontekstioimalla ne hyvin aiempaan historialliseen tapahtumaketjuun tutkimalla aiempien kulttuurisopimusten sisältöä. Tietyllä tavalla kyseinen tutkielma pohtii kulttuuripolitiikka osana kansainvälisen yhteisön toimia, mutta pitää sitä marginaalisena osana suhteessa esimerkiksi kansainväliseen politiikkaan.

Tutkimuksen institutionaalisenä viitekehyksenä tulee toimimaan UNESCO, minkä vuoksi on tärkeää pohtia ja arvioida sitä, miten tärkeä kulttuuripoliittinen toimija kyseinen kansainvälinen järjestö on. Tämän vuoksi kyseinen työ pyrkii arvioimaan UNESCO:n tehokkuuksia luoda kansainvälistä kulttuuripoliittikkaa sen luomien sopimusten valossa. UNESCO:n päätoimielimissä toimii lähemmäs kaksi sataa toimijaa, jotka keskustelevat asioista oman maansa näkökulmasta. Tämän vuoksi UNESCO:n yleiskokous on helposti rinnastettavissa esimerkiksi YK:n yleiskokoukseen toiminnanmuotojensa kannalta, missä taas on ollut nähtävissä vuosikymmeniä kestäneet epäonnistumiset kestävän kehityksen saralla. (ks. esim. Vanhala 2010).

Mahdolliset UNESCO:n epäonnistumiset kulttuurisopimusten toimeenpanija saa myös viitteitä siitä, että vaikka kulttuurisen kestävyuden esiinmarssi oli ollut UNESCO:n tavoitellut vuosia, mutta sen asema oli yleissopimuksen ratifioimisen jälkeen vielä epävakaa. (Ks. esim. Thorsby 2008). Tietyllä tavalla onkin oikeutettua, että UNESCO:a tarkastellaan kriittisenä toimijana. Kyseiselle tutkimukselle on myös tilausta, koska itse UNESCO:a organisaationa on tutkittu erittäin vähän. Tämänkin vuoksi sen liittäminen YK:n toimintaan on erittäin tarpeellista.

Kyseisistä lähtökohdista syntyi myös se, miten aineistoa lähdetään tarkastelemaan. Päättökysymyksenä tutkielmassa on se, miten varsinainen konvention luomisprosessi eteni ja mihin seikkoihin erityisesti kiinnitettiin huomiota kansainvälisen toimijajoukon kesken. Miten konventio soveltui kansainvälisen lainsäädännön kenttään ja mitä erityisiä teemoja nousi keskusteluissa esille?

Luonnollisesti tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten konventio käsitteellistyi. Käsitteet, joihin erityisesti kiinnitetään huomiota, ovat kulttuurinen moninaisuus, kulttuuri, kulttuuripoliittikka sekä kulttuurioikeudet. Käsitteiden avulla on mahdollista saada esille se, miten sopimuksen mahdolliset sisällöt ymmärrettiin ja miten niitä pyrittiin määrittelemään moninaisen joukon kesken. Analyysissä pyritään tuomaan esille myös sitä mitä asioita pidettiin sopimuksen kannalta tärkeinä. Luonnollisesti keskusteluista tarkastellaan myös sitä, miten monien mielipiteiden sekä argumentaatioiden seasta pystyttiin luomaan konsensus, jonka avulla sopimus saatiin aikaan.

Avustavina tutkimuskysymyksinä ovat: Oliko olemassa joitakin tiettyjä artiklakohtia mistä käytiin suurta keskustelua ja jotka aiheuttivat mahdollisia ristiriitoja? Miten kulttuurisuutta pyrittiin tuomaan kestävän kehityksen määritelmiin? Kyseinen seikka on tärkeä siltä osin,

että muuttuneessa globaalissa maailmassa kestävästä kehityksestä oli tullut tärkeä ideologia, jonka avulla maailmaa pyrittiin muuttamaan paremmaksi paikaksi elää. Tietyllä tavalla kulttuuria ja sen kansainvälistä asemaa onkin mahdollista tarkastella juuri kestävän kehityksen viitekehyksen kautta.

Kestävän kehityksen toimeenpanoissa olikin ollut suuria ongelmia, minkä vuoksi se on jäänyt hädässä olevien valtioiden diskurssiksi paremmasta tulevaisuudesta. YK instituutiona ei ollut sitä pystynyt toimeenpanemaan tehokkaasti vuosikymmeniä kestäneistä yrityksistä huolimatta. Tämän takia tietynlainen vertailu kulttuurisen kestävyuden normien sekä kestävän kehityksen itsensä kanssa on loogista. Molempia on pyrkinyt toimeenpanemaan suuri kansainvälinen organisaatio vaihtelevin tuloksin. Se, miten kulttuurinen moninaisuus ja kulttuuri kestävän kehityksen osana tulee muotoutumaan on yksi seikka kyseisen tarkastelun takana. Aihetta on muutenkin vaikeaa sivuuttaa, koska kestävä kehitys ja sen onnistuminen on pelkästään kansainvälisen yhteisön yhteistyön vastuulla. YK:lla ja UNESCO:lla on myös oma linkkinsä liittyen siihen, miten kulttuuri ymmärretään kehityspäämääränä. Tarkastelu tuo esille sen millä tavalla kansainvälinen organisaatio pystyy säilyttämään kulttuurista moninaisuutta

Pääpainona analyysissa on UNESCO:n toiminnan käytänteissä sekä globaalin hallinnon tehokkuuksissa. Tietyllä tavalla globalisaatio oli luonut uuden järjestyksen maailman, jolloin perinteiset hallinnon muodot eivät välttämättä olleet riittäviä. Siksi tässä työssä katsotaan, että kansainvälisillä organisaatioilla kuten YK:lla ja UNESCO:lla on oma roolinsa viedä kansainvälisen yhteisön toimintaa eteenpäin ja hallinnoida asioita globalisoituneessa maailmassa.

Pääasiallisesti lähdeaineistoa on tarkoitus tarkastella siltä osin, miten sopimuksen syntyprosessi eteni ja miten sopimus käsitteellistyi kansainvälisen lain näkökulmasta. Globaalissa maailmassa hallinnosta oli tullut moniulotteisempaa, jolloin hallinnon tasot olivat ratkaisevasti muuttuneet. Tämän vuoksi teoreettinen tarkastelu painottuu konvention luomisprosessien toimijoihin ja siihen, mitä he saivat aikaan. Mielenkiintoista konvention osalta on se, että siinä oli monia toimijoita mukana sen eri luomisvaiheissa. Prosessissa oli mukana itsenäisiä asiantuntijoita, UNESCO:n jäsenmaita sekä kansalaisjärjestöjä, joten se miten konvention luomisesta selvittiin tulee oleelliseksi asiaksi pohtia.

Tutkimuksen institutionaalisenä viitekehyksenä tulee toimimaan UNESCO, minkä vuoksi on tärkeää pohtia ja arvioida sitä, miten tärkeä kulttuuripoliittinen toimija kyseinen

kansainvälinen järjestö on. Tämän vuoksi kyseinen työ pyrkii arvioimaan UNESCO:n tehokkuuksia luoda kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa sen luomien sopimusten valossa. UNESCO:n päätoimielimissä toimii lähemmäs kaksi sataa toimijaa, jotka keskustelevat asioista oman maansa näkökulmasta. Tämän vuoksi UNESCO:n yleiskokous on helposti rinnastettavissa esimerkiksi YK:n yleiskokoukseen toiminnanmuotojensa kannalta, missä taas on ollut nähtävissä vuosikymmeniä kestäneet epäonnistumiset kestävän kehityksen saralla. Mahdolliset UNESCO:n epäonnistumiset kulttuurisopimusten toimeenpanija saa myös viitteitä siitä, että vaikka kulttuurisen kestävyuden esiinmarssi oli ollut UNESCO:n tavoitelistalla vuosia, mutta sen asema oli yleissopimuksen ratifioimisen jälkeen vielä epävakaa. (Ks. esim. Thorsby 2008).

Kuten aiemmin tuli ilmi kestävän kehityksen toimeenpanoissa oli ollut suuria ongelmia, minkä vuoksi se on jäänyt hädässä olevien valtioiden diskurssiksi paremmasta tulevaisuudesta. YK instituutiona ei ollut sitä pystynyt toimeenpanemaan tehokkaasti vuosikymmeniä kestäneistä yrityksistä huolimatta. Tämän takia tietynlainen vertailu kulttuurisen kestävyuden normien sekä kestävän kehityksen itsensä kanssa on loogista. Molempia on pyrkinyt toimeenpanemaan suuri kansainvälinen organisaatio vaihtelevin tuloksin. Se, miten kulttuurinen moninaisuus ja kulttuuri kestävän kehityksen osana tulee muotoutumaan on yksi seikka kyseisen tarkastelun takana. Aihetta on muutenkin vaikeaa sivuuttaa, koska kestävä kehitys ja sen onnistuminen on pelkästään kansainvälisen yhteisön yhteistyön vastuulla. YK:lla ja UNESCO:lla on myös oma linkkinsä liittyen siihen, miten kulttuuri ymmärretään kehityspäämääränä. Tarkastelu tuo esille sen millä tavalla kansainvälinen organisaatio pystyy säilyttämään kulttuurista moninaisuutta.

## **2.3 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen lähestymistapa on tietyllä tavalla lopusta alkuun suuntaava. Työ esittelee ensin varsinaisen konvention ja siihen liittyvän historiallisen kaaren. Kun toiminnan varsinainen lopputulos on selvillä, voidaan keskittyä tarkemmin itse sopimuksen luomiseen. Tutkielman selvyuden kannalta työn rakenne on kronologis-temaattinen. Tämä tarkoittaa sitä, että asiantuntijoiden sekä jäsenmaiden mielipiteet käsitellään saman teeman osalta kerralla, jolloin luomisprosessin punainen lanka säilyy helposti näkyvillä.

Luvussa kolme tarkastellaan tarkemmin tämän tutkielman tutkimustilanteeseen vaikuttaneita taustoja. Pääasiallisesti tilanteessa valotetaan UNESCO:n toimintaperiaatteita ja kontekstoidaan se tulevaan tutkimustehtävään. Tämän jälkeen UNESCO sidotaan globaalin hallinnon käytänteisiin, jotka toimivat tämän tutkimuksen metodologisena runkona. Globaali hallinto on se työväline, jonka avulla globalisaation luomia tilanteita pyritään hallitsemaan.

Luvussa neljä tilannetta pohditaan aiempien UNESCO:n luomien kulttuurisopimusten kautta. Tarkasteluun on valittu kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa eniten ilmentäviä sopimuksia. Niiden sisällöt on eritelty ja pohdittu, miten merkittäviä sopimuksia ne ovat. Tarkastelulla kontekstoidaan sitä, miksi uusi kulttuurisopimus oli niin tärkeää luoda. Samalla pohditaan kulttuurin asemaa kansainvälisessä politiikassa. Päälähtökohtana on se, miten globalisaatio muutti yhteiskunnallista yleistilannetta ja herätti tarpeen uudelle kansainväliselle kulttuurisopimukselle. Samassa luvussa esitellään myös konvention luomisen tekninen tausta eli käydään lyhyesti läpi vielä se, miten sopimuksen tekninen toteutus eteni.

Luvut viisi, kuusi ja seitsemän ovat aineistopohjaista analyysia. Luku viisi keskittyy kansainvälisen yhteisön toimintaan kansainvälisen lainsäädännön näkökulmasta. Samaan tematiikkaan on sisällytetty solidaarisen yhteistyön ihanteet. Siihen kytkeytyy myös pohdinta siitä, millaisia velvollisuuksia ja oikeuksia jäsenmaille luodaan konvention toimesta. Kuudes luku tarkastelee konvention perusasioiden luomisen käytäntöjä kuten otsikon, esipuheen ja tavoitteiden ja päämäärien luomista. Samassa luvussa pohditaan käsitteitä ja niiden merkityksiä sopimuksen synnylle. Seitsemäs luku arvioi konvention luomisessa mukanaolevien organisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen toimintaa ja tehokkuuksia sekä konventioon sisällytettyjen seurantamenetelmien luomista. Viimeisessä luvussa tehdään lopulliset johtopäätökset siitä, mitä aineistosta saatiin asian tiimoilta esille.

### **3. Tutkielman institutionaalinen tausta ja metodit**

#### **3.1 UNESCO kansainvälisen kulttuurin puolestapuhujana**

Kyseisen tutkielman kannalta on tärkeää pohtia UNESCO:n historiallista kehityskulua ja perinteisiä toiminnanmuotoja, jotta konventio pystyttäisiin kontekstoimaan sen historialliseen viitekehykseen. Järjestön tarkastelu on tärkeää myös siksi, että UNESCO toimii tässä tutkielmassa vertailukohtana myös globaalin hallinnon periaatteille. Näkökanta on siinäkin mielessä oikeutettu, että YK:n ja UNESCO:n perustuskirjat ovat tärkeimpiä tekstejä, jotka pohjaavat kansainvälisten yhteisöjen toimintaa. (Savolainen 2010, 90).

*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) perustettiin vuonna 1946 vastaamaan sodan jälkeisen maailman tarpeisiin ja luomaan niin kutsuttua rauhan kulttuuria. Samalla se on yksi YK:n alajärjestöistä. (Symonides & Volodin 2003, 463). UNESCO:n peruskirjan ensimmäisen artiklan mukaan sen on tarkoitus:

to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law for the human rights and fundamental freedoms which affirmed for the peoples of the world, without distinction of race, sex, language or religion by the Charter of the United Nations. (Symonides & Volodin 2003, 463).

Saavuttaakseen kyseiset tavoitteet UNESCO kerää tietoa, jotka liittyvät koulutuksellisiin, tieteellisiin sekä kulttuurisiin kiinnostuksen kohteisiin. Samalla sen toimintakeinona on olla neuvonantaja-asemassa sekä antaa teknillistä osaamista jäsenmaille sekä kansalaisyhteiskunnalle. Samalla se auttaa kulttuurisia ja tieteellisiä instituutioita työssään ja sen puitteissa järjestää konferensseja ja seminaareja ajankohtaisista aiheista. (Symonides & Volodin 2003, 463). Kaiken kaikkiaan YK:n alaiset erityisjärjestöt kuten UNESCO

toimivat itsenäisesti ja riippumattomasti suhteessa Yhdistyneisiin kansakuntiin. YK:n erityisjärjestöjen väliset sopimukset sisältävät määräyksiä järjestöjen välisestä yhteistyöstä ja koordinaatiosta täsmentäen YK:n peruskirjan määräyksiä. Sopimukset ovat kuitenkin suhteellisen väljiä, jolloin tulkinnanvaraa määräysten noudattamiseen on. Muistettavaa on kuitenkin se, että erityisjärjestöt toimivat horisontaalisesti, jolloin YK:lla ei ole johtajuusasemaa muita järjestöjä kohtaan. (Koskenmäki 2001, 271). Tietyllä tavalla UNESCO:a on kuitenkin tärkeä pohtia YK:n toiminnan kautta ja pitää YK:ta sen kattotoimijana. Kyseiset toiminnan muodot ovat varsin samanlaisia sekä käytänteineen, että ongelmineen, kuten tullaan huomaamaan.

Tiedostettava on se, että YK:n institutionaalinen rakenne on varsin monimuotoinen ja monia alaorganisaatioita sisältävä. Pääasiallisesti yleisin foorumi kyseisille keskusteluille oli kuitenkin YK:n yleiskokous. Pääasiallisesti YK:n organisaatorakenne voidaan jakaa kuuteen päätoimielimeen.<sup>4</sup> Pääsääntöisesti kaikki YK:n jäsenmaat<sup>5</sup> ovat edustettuina yleiskokouksessa, mutta myös kansalaisjärjestöt (*non-governmental organizations, NGO's*) pystyvät osallistumaan yleiskokouksen toimintaan muita väyliä pitkin. Kaikki jäsenmaat ovat yleiskokouksessa tasavertaisia, jolloin kaikilla jäsenmailla<sup>6</sup> on yksi ääni riippumatta maiden koosta tai taloudellisesta kapasiteetista. Tämä seikka perustuu ajatukseen itsenäisistä, tasavertaisista valtioista. (Vanhala 2010, 23). Toimintatapa heijastuu samankaltaisesti myös UNESCO:n toimintaan.

UNESCO on hallitusten välinen toimielin, jonka päätöksenteosta ovat vastuussa organisaation jäsenmaat. Keskustelua käydään hallinnollisissa toimielimissä (Executive Board) sekä kyseisessä yleiskokouksessa. Tarkemmin pohtimalla UNESCO:n yleisiä toimintamalleja, on mahdollista saada institutionaalinen kuva siitä, miten konventiota luotiin makrotasolla. (Savolainen 2010, 83). UNESCO:n päätoimieliminä voidaan pitää yleiskokousta, joka kokoontuu kahden vuoden välein. Kokouksessa on edustettuna 189 jäsenmaata sekä kuusi erityisjäsentä. Varsinainen UNESCO:n yleiskokous (*General Conference*) on mahdollista jakaa täysistuntoihin sekä yleiskomiteoihin (*General Committee*). Täysistunnoissa delegaatioiden johtajat ottavat osaa yleiseen väittelyyn politiikkojen linjoista. Yleiset komiteat taas vastaavat esimerkiksi täysistuntojen

---

<sup>4</sup> YK:n päätoimielimiä ovat turvallisuusneuvosto, yleiskokous, talous -ja sosiaalineuvosto, huoltohallintoneuvosto, sihteeristö sekä kansainvälinen tuomioistuin.

<sup>5</sup> Vuonna 2002 YK:n 190. jäsenmaa oli Sveitsi ja nykyään jäseniä on 192. [www.un.org/ga](http://www.un.org/ga).

<sup>6</sup> Tärkeisiin kysymyksiin (uudet jäsenet, kansainväliseen turvallisuuteen liittyvät seikat) vaaditaan 2/3 enemmistö, kun taas muista asioista äänestettäessä tarvitaan yksinkertainen enemmistö. Vanhala 2010, 23.

toiminnasta antaen päämääriä tämän toiminnalle. Samalla yleiset komiteat punnitsevat, mitkä uudet päämäärät on tärkeää ottaa keskusteluiden keskiöön. UNESCO:n johdossa toimivalla pääjohtajalla on suuret toimivaltuudet, koska esimerkiksi esitykset yleiskokoukselle tehdään hänen nimissään. Pääjohtajalla on myös ehdoton nimitysvalta. (Koskenmäki 2001, 288).

Kaisa Savolainen (2010) on pohtinut myös UNESCO:n sihteeristön merkitystä päätöksenteolle. Hänen mukaansa merkittävä osa UNESCO:n toimintaa on myös sihteeristöllä, jota johtaa pääjohtaja. Sihteeristö tuottaa kaikki järjestön viralliset asiakirjat pääjohtajan nimissä. Pääjohtaja pystyy vaikuttamaan sisältöihin, joita mahdollisissa keskusteluissa käydään, mutta kuten yllä kävi ilmi, yleiskokous tekee lopullisen päätöksen. Sihteeristössä on vaikuttamassa monia ihmisiä erilaisista kulttuurisista ja poliittisista taustoista, jolloin voidaan sanoa, että luodut asiakirjat ovat tehty puolueettomasti. (Savolainen 2010, 86).

Yleiskokouksella on myös oma tärkeä asemansa. UNESCO:n peruskirjan mukaan yleiskokous pohtii ja harkitsee ehdotuksia, joita jäsenmaat tekevät. Kyseinen työ jatkuu usein muissa erikoistoimielimissä. UNESCO:n vastuulla on myös puuttua jäsenmaidensa tekemiin valituksiin mahdollisista epäkohdista, joita liittyy kansainvälisen toiminnan mahdollisiin vääristymiin. (Symonides & Volodin 2003, 464). Institutionaalisesti ajateltuna UNESCO oli pitkään järjestö, jossa maiden päämiehet pystyivät keskustelemaan kansainvälisistä asioista, riippumatta siitä millaisista sosio-ekonomisista tai poliittisista taustoista he tulivat. UNESCO auttoikin hallituksia löytämään konsensuksen monissa tieteeseen, kulttuuriin sekä koulutukseen liittyvissä asioissa. (Mayor 1997, 29). On siis mahdollista sanoa, että UNESCO:n ja YK:n olemassaolo on parantanut kaiken kaikkiaan maiden mahdollisuutta kommunikoida keskenään. Dialogia on käyty monien valtioiden päämiesten kanssa diplomatian tasolla. Kanssakäymisen seurauksena tieto on siirtynyt paikasta toiseen ja se on jättänyt tilaa uudistustoiminnoille. UNESCO on siis tuonut toimijoita lähemmäksi toisiaan ja helpottanut näin kansainvälisen politiikan tekemistä. UNESCO ja YK ovat tehneet myös yhteistyötä tavoitteidensa saavuttamiseksi. (Mayor 1997, 44).

UNESCO valmistelee myös suosituksia ja kansainvälisiä sopimuksia, jotka alistetaan kansallisille viranomaisille hyväksymistä ja ratifioimista varten vuoden kuluttua siitä kun



ne on yleiskokouksessa hyväksytty. Jäsenmaiden tulee raportoida säännöllisesti asioiden etenemisestä yleiskokoukselle sopimusten ja suositusten hyväksymisestä ja toimeenpanemisesta. UNESCO:n tehokkuusongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että jäsenmaiden ratifiointiaste on varsin alhainen yleiskokouksen suosituksista huolimatta. (Koskenmäki 2001, 289).

Päätöksenteossa on mukana myös monia muita toimijoita, jotka seuraavat UNESCO:n toimintaa ja heidän välisenä linkkinä toimii järjestön sihteeristö. Myös monet ministeriöt, kuten kulttuuriministeriöt tekevät paljon yhteistyötä UNESCO:n kanssa, mikä on varsin luonteva tapa toimia. Toisin sanoen, vaikka pääosa UNESCO:n päätöksistä pohjaa jäsenmaiden asemaan eivät ne silti ole ainoita, jotka pyrkivät vaikuttamaan siihen, miten mahdollinen toiminta etenee. (Savolainen 2010, 85). UNESCO:n päätöksenteko eteni yleisesti saman kaavan mukaan. Sama on nähtävissä myös uusien työkalujen ja sopimuksien laadinnassa. Yleisesti valmisteluvaiheessa käytetään itsenäisiä asiantuntijoita ja verkostoja tuottamaan toiminnalle perusteita ja uutta tietoa. (Savolainen 2010, 86). Tässä suhteessa konvention luomisprosessissa ei ollut mitään erityistä. UNESCO:n työhön on vaikuttanut vahvasti myös kansalaisjärjestöt sekä heidän tietämyksensä ja ammattimaisuutensa harkintaa vaativissa asioissa. Sen vuoksi se on kiinteä osa UNESCO:n toimintaa. (Savolainen 2010, 86).

UNESCO:n toiminta on toki saanut kritiikkiä sen alkuvaiheista lähtien. Sitä ei ole aina pidetty kovinkaan kansainvälisenä järjestönä. Alkuaikoina sitä kritisoitiin vahvasti siitä, miten se oli enemmän keskittynyt antamaan mahdollisuuden tieteelle kuin antamaan tukea jäsenmaille. Sama tilanne oli nähtävissä myös henkilöstössä ja siitä ketä sinne palkattiin. Asiantuntijat vaihtuivat alkuvaiheessa diplomaateiksi, jolloin ei-valtiollinen näkökulma unohtui. (Savolainen 2010, 86). Silti UNESCO:lla on rooli kutsua eri alojen asiantuntijoita yhteen, mikä näkyi konvention luomisprosesseissa. Koska UNESCO on kansainvälinen järjestö, se on väistämättä mukana kansainvälisessä politiikassa ja kansainvälisissä suhteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että UNESCO:n kautta toimii monia erilaisista kulttuurisista sekä poliittisista taustoista lähtöisin olevia toimijoita. UNESCO:lla on tärkeä tehtävä saada sen vuoksi teksteistään ja julkilausumistaan demokraattisia ja koherentteja. (Savolainen 2010, 29). Tämän vuoksi konvention luomisprosessit ovat tärkeitä pohdinnan aiheita myös kyseisen seikan kautta.

Kulttuuria on käsitelty monissa UNESCO:n julkilausumissa ja sopimuksissa sen perustamisajoista lähtien. Kulttuuri on rinnastettu esimerkiksi ihmisoikeuksiin, rauhan tematiikkaan sekä yleiseen jokaiselle kuuluvaan kulttuuriseen oikeuteen olla oma itsensä. Symonidesin & Volodin (2003) mukaan sopimukset ovat siis ylistäneet kulttuurista moninaisuutta sekä kulttuuriperinnön merkitystä ihmisten elämässä. Ajallisesti kulttuurin merkitykseen ihmiselämässä alettiin kiinnittää enemmän huomiota kansainvälisen yhteisön kesken 1990-luvulla, jolloin kulttuurin merkitys kehityspäämääränä tunnustettiin. (Symonides & Volodin 2003, 105).

Kyseisen tutkielman kannalta kulttuurinen moninaisuus on mahdollisuus liittää yhteen kestävä kehityksen kanssa institutionaalisessa viitekehyksessä. Tämä on nähtävissä siinä, että YK oli pitänyt kestävä kehitystä ohjenuoranaan pitkän aikaa. Se oli näkynyt monissa YK:n yleiskokouksen konferensseissa ja siinä, miten maiden edustajat olivat ottaneet ideologian omaksi asiakseen. Järjestö oli samalla tuonut tietoa kansainvälisen yhteisön tietoisuuteen siitä, miten kehityspäämääriä oli mahdollista saavuttaa. UNESCO oli itse tukenut näitä päämääriä monissa sen toimialoihin liittyvissä konferensseissa ja sille oli annettu enemmän vastuuta kehitykseen liittyvissä toimenpiteissä. (Mayor 1997, 73 - 74).

Toisin sanoen kestävä kehityksen ihanteiden tullessa voimaan samoihin aikoihin, oli myös UNESCO:n toimittava. Tämä näkyi siinä, että järjestö oli mukana omalta osaltaan määrittelemässä kehitysakseleita sekä niiden merkityksiä. UNESCO onkin aina pitänyt kehitystä moniulotteisena ilmiönä, jossa kehittyvien maiden tilanteeseen tulisi kiinnittää huomiota. Kaikkien maiden tulisi pystyä olemaan tasavertaisesti kehityksen valtavirrassa. Tilanne toi vahvasti esille sen, että ilman kehitystä kansainvälinen hyvinvointi vähenisi merkittävästi. Ilman kehittyvien maiden hyvinvointia myös rikkaat valtiot kärsisivät tilanteesta. Kuten tiedetään ajattelumallista tuli yksi keskeisimmistä kansainvälisistä akseleista, joita YK ja sen toimielimet ovat pyrkineet toteuttamaan vuosikymmenien ajan. (Mayor 1997, 59 - 60).

UNESCO:n voidaan sanoa olevan yksi tärkeimmistä kansainvälisen kulttuuriin eteenpäin viejistä. Tämän vuoksi sillä oli suuri merkitys myös konvention luomisprosessin eteenpäin viemisessä. Kyseinen seikka näkyi UNESCO:n korkeimpien virkamiehien suurena osallistuvuusasteena neuvotteluissa ja siinä, miten suurella mielenkiinnolla suurin osa järjestön jäsenmaista toimintaan osallistui. Joka tapauksessa useat toimijat voivat herättää

myös monia keskusteluita siitä, miten tehokkaasti ja ilman konflikteja toiminta etenee. Jos pohditaan sitä, että konvention luomisessa oli mukana itsenäisiä asiantuntijoita, jäsenmaita sekä kansalaisyhteiskunnan jäseniä, omia näkemyksiä saatettiin viedä eteenpäin omien valta-asemien ja intressien pohjalta. (Ks. esim. Savolainen 2010).

UNESCO:n toimintaa pohdittaessa on kuitenkin muistettava, että sen toimijoina on joukko virkamiehiä erilaisista poliittisista sekä sosio-ekonomisista ympäristöistä. Heidän vastuullaan on vahvasti se, miten tehokas toimija UNESCO pystyy olemaan. Yleiskokouksen edustajat puhuvat diplomatian kielellä ja pyrkivät saamaan omat tahtonsa läpi. Vaikka UNESCO tarjoaa laajan ja korkeatasoisen dialogin mahdollisuuden toimijoilleen keskustella kansainvälisesti tärkeistä asioista, voi sen tehokkuus toisaalta kaatua myös tähän samaan seikkaan. Pahimmassa tapauksessa kaikki toimijat pyrkivät viemään päämääriä eteenpäin omien halujensa mukaisesti, jolloin konferensseissa syntyneet sopimukset olisivat pelkkää kaunista retoriikkaa. Tämä seikka on nähtävissä jo siinä, miten kulttuurinen kestävyys oli systemaattisesti unohtunut kestävä kehityksen toimeenpanoista, mikä viittaa osaltaan siihen, miten heikko toimija UNESCO todellisuudessa oli ollut.

### **3.2 Globaali hallinto konvention taustavoimana**

Tässä tutkielmassa tullaan tarkastelemaan konvention luomisprosesseja monisyisen kansainvälisen ryhmän kesken. Lähestymistapa on oikeutettu, koska sopimusta oli luomassa moninainen asiantuntijoiden sekä jäsenmaiden edustajien joukko. Kyseistä toimijaverkkoa on vahvistanut muut asiantuntijaryhmät ja kansalaisjärjestöt (NGO's). Tutkielman pohdinta perustuu vahvasti UNESCO:n toiminnan arviointiin ja tehokkuuksiin sekä siihen, miten laaja toimijaverkosto sai aikaan kansainvälisen kulttuurisopimuksen. UNESCO:n toimintamuotoja tullaan pohjaamaan siihen miten globaalissa maailmassa pystyttiin tekemään kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa.

Tärkeää on kuitenkin tiedostaa se, että globalisaatio käsitteenä on erittäin moniulotteinen ja vaikeasti määriteltävissä oleva. Globalisaation voidaan sanoa muuttaneen kansainvälistä toimintaa paljon. Yleisimmät ja laajimmat globalisaation luomat ilmiöt ovat olleet

muutokset talouselämässä sekä jatkuva kehittyvien ja kehittyneiden maiden eriarvoistuminen. Kaiken kaikkiaan globalisaatio oli luonut uusia ongelmia yhteiskunnille selvitä. Toisaalta vastakkaisia näkökulmia oli nähtävissä ja joidenkin mielestä globalisaatio avaa uusia mahdollisuuksia. Kaiken kaikkiaan globalisaatio loi mielenkiintoisen kahtiajaon ajattelumaailmaan. Se oli pienentänyt maailmaa sekä kutistanut maantieteellisiä ja kulttuurisia rajoja. Kuitenkin samaan aikaan oli valloillaan kahtia jaettu todellisuus. (Vanhala 2010, 41). Tämän tutkimuksen kannalta oleellimmat globalisaatioon liittyvät seikat liittyvät kuitenkin kansainvälisen yhteisön toimintaan ja kansainväliseen lainsäädäntöön. Erityisesti kyse on siitä, miten kyseinen toiminta vaikutti kansainväliseen kulttuuripolitiikkaan.

Taloustieteilijä Stanley Fischer taas näkee globalisaation prosessina, joka vei valtioita kohti suurempaa itsenäisyyttä. Se oli moniulotteinen ja eriäviä mielipiteitä herättävä ilmiö. Sen nähtiin liittyvän moniin yhteiskunnan osa-alueisiin, kuten esimerkiksi talouteen. Hänen mukaansa globalisaatio linkittyi myös moniin muihin ei-taloudellisiin seikkoihin, jotka olivat yhtä tärkeitä. Globalisaatio oli siis paljon muutakin kuin taloudellinen ilmiö ja samalla sillä oli suuret ei-taloudelliset seuraukset. (Fischer 2003, 2,4).

Globalisaatio tarkastellaan tässä tutkielmassa kuitenkin yhteiskunnallisen muutoksen moottorina, joka on muokannut hallinnon tasoja ja kansainvälisten yhteisöjen toimintatapoja. Tämä on nähtävissä siinä, että globalisaatio on kasvattanut alueellisia ja kansainvälisiä hallinnon mekanismeja, joka on vaikuttanut siihen, että hallinnon muodoista on tullut entistä keskitetympiä. Muutos on nähtävissä julkisella sektorilla kolmella tavalla. Ylimenevä tila on kasvanut ja tehnyt yksityisen päätöksenteon vaikeaksi. Tämän vuoksi niin kutsuttuun tyhjiöön on kasvanut lisää uusia hallinnon muotoja. Globalisaatio on myös tuonut esille ongelmia paikallisessa päätöksenteossa, minkä vuoksi hallinnon tekemisen muodot olivat muuttuneet. Luonnollisesti informaatioteknologian, kaupan sekä organisaatioiden kansainvälistyminen on muuttanut asetelmia. (Scholte 2000, 143–144). Tämä näkyi konvention luomisen tilanteissa myös vahvasti. Koska globalisaatio oli muuttanut hallinnon muotoja ja yleistä yhteiskunnallista tilannetta, uuden kulttuurisopimuksen tarve tuli entistä tärkeämmäksi. Globaali tilanne oli luonut tilanteen, jota tuli hallita globaalilla hallinnolla. (Scholte 2000, 150).

Koska tämän tutkielman on tarkoitus pohtia sitä, miten muuttuvassa globaalissa maailmassa pystyttiin luomaan kansainvälinen laillisesti sitova yleissopimus, jonka

prosesseissa oli mukana monia toimijoita. Tämän vuoksi toimintaan vaikutti kansainvälisen tilanteen kontekstit, kuten talous ja institutionaaliset rakenteet. Kaiken kaikkiaan konvention luomisprosessissa käytettiin kulttuuripoliittisia neuvotteluita, joiden avulla monet toimijaryhmät toimivat ja toivat esille näkemyksiään.

Teoriasuuntausten kautta pyritään hahmottamaan konvention taustoissa oleva kehityskulku ja samalla valottaa sitä, miten laillisesti sitovia kansainvälisiä kulttuurisopimuksia todellisuudessa luomaan. Joka tapauksessa tilanteessa tulee ottaa huomioon monia seikkoja, ja tarkastelua tullaan vahvistamaan tutkielman edetessä.

Kaiken kaikkiaan konvention luomisprosessissa oli mukana suuri joukko kansainvälisiä organisaatioita, akateemikkoja, kansalaisjärjestöjen verkostoja, Euroopan unioni sekä lobbaajaryhmiä, mikä tekee sopimuksen kasaamisesta monisäikeisen. Myös kehittyviä maita pidettiin omalta osaltaan tärkeimpinä avainpelaajina. Toisin sanoen tilanne vaati multilateraalista politiikkaa. Tietyllä tavalla myös se, että UNESCO valittiin konvention luomisen toimeenpanijaksi, vaikutti siihen, miten toimintaa haluttiin ohjata. UNESCO:n kautta toiminnalle ajateltiin saavan paras mahdollinen tuki. (Singh 2011, 81, 84).

Kyseiseksi lähestymistavaksi on otettu globaalin hallinnon periaatteita. Globaalilla hallinnolla tarkoitetaan tässä tapauksessa lähestymistapaa, jolla globaaleja ongelmia pystytään hallitsemaan. Globaalin hallinnon periaatteita on mahdollista jäljittää toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jolloin globalisaatio muutti täysin multilateralismin periaatteita. Organisaatiot ovat nykypäivänä enenemissä määrin kohtaamassa taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia vaikka heidän kapasiteettinsa niiden ratkaisemiseen on vähentynyt. Tästä huolimatta esimerkiksi kansainvälisen lain nojalla tehdyt sopimukset ja konventiot ovat silti suhteellisen hyvin pitäneet voimaisuutensa. Tilanteen suurimpana ongelmana on kuitenkin pystyä erottamaan ihmiskunnan todelliset tarpeet globaalin talouden kehityksen ihanteista. (Kazancigil & De Senarcles 2007, 4). Varsinaisesti globaalista hallinnosta ruvettiin puhumaan vuonna 1992, jolloin kokoontui YK:n luoma komitea keskustelemaan globaalin hallinnon periaatteista. Sen pääasiallisena tuloksena oli, että jos kansallisvaltiot eivät pystyneet vastaamaan globaaleihin ongelmiin yksin, on luotava järjestelmä, joka siihen pystyy. Komissio tarkoitti toimenpiteillä esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön periaatteiden mukaan tuomista kansainväliseen toimintaan. (Friedrichs 2005, 49).

Coicaud (2007) näkee kehityksen kulkeneen samoja suuntaviivoja pitkin. Historiallisesti katsottuna globaali hallinto on syntynyt hänen mukaansa kylmän sodan jälkeen alkaneen

kehityskulun seurauksena. Globalisaation luoma tilanne oli vaatinut keskittymistä enemmän demokratian käytänteisiin globaalissa hallinnossa. Silmiinpistävää on ollut myös se, miten tärkeään osaan kansalaisjärjestöt on kyseisessä toiminnassa laitettu. Tärkeää onkin huomioida muiden toimijoiden tärkeys globaalissa hallinnossa. Esimerkiksi valtiot, kansainväliset järjestöt sekä alueelliset järjestöt ovat pääosassa puhuttaessa globaalista hallinnosta. (Coicaud 2007, 251, 254).

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että paranneltu globaali hallinto pystyy kahlitsemaan globalisaation haittavaikutuksia ja tekemään kansainvälisestä toiminnasta rehellisempää ja avoimempaa. (Coicaud 2007, 249). Tämän takia globalisaation sekä globaalien hallinnon välisiä linkkejä tulee tarkastella. Kuten aiemmin on tullut ilmi, on erityisen tärkeää pohtia globalisaation ja globaalien hallinnon yhteenliittymiä. Globaalia hallintoa voidaan pitää tärkeänä voimavarana ja toiminnanmuotona yhteen linkittyneessä maailmassa. Globaali hallinto on syntynyt ympäröivän maailman muutoksista. (Coicaud 2007, 250). Suurimmat ongelmat liittyen globaaliin hallintoon ovat kysymykset sen suuntaviivoista. Kyseinen seikka on ymmärrettävä, koska kansainvälisessä hallinnossa on mukana suuri joukko toimijoita, joiden toimintaa tulisi seurata ja huomioida. Toinen mahdollinen ongelma voi olla se, että globaalia hallintoa ei ole helppo muokata, mikä näkyy esimerkiksi YK:n toiminnassa ja sitä kautta UNESCO:n toiminnassa. (Coicaud 2007, 259, 261).

Luonnollisesti tilannetta tullaan pohtimaan myös diplomatian käytänteiden kautta, jotka vaikuttivat varmasti siihen, miten mielipiteitä asioista tuotiin esille. Erityisesti se, että kansainvälisen lainsäädännön tarkoituksena oli luoda kulttuurisopimus, teki asiasta vielä mielenkiintoisemman. Vaikka aiheeseen liittyvässä lähdeaineistoissa ei ole näkyvissä varsinaisia kirjoittajia, voidaan ennako-olettamuksena pitää sitä, että keskustelut perustuivat kansainväliseen parlamentaariseen debattiin, jota käytiin retoriikan keinoin. Kyseiseen teoreettiseen lähestymistapaan liittyy ilmiö diplomatiasta ja parlamentaarista debatteista. Parlamenttidebatteja on mahdollista pitää suuren kansainvälisen joukon keskusteluna, jossa retoriikan keinoin pedataan itselleen parempia asemia. Kaiken kaikkiaan se, että konvention luomisprosesseissa oli mukana suuri joukko eritaustaisia neuvottelijoita, voidaan olettaa, että itse keskusteluissa käytettiin erilaisia taktiikoita. Kansainvälisen diplomatian avulla tuotiin esille omia tavoitteita kansainvälisessä kontekstissa. Diezin et. al (2011) mukaan diplomatia ja kansainvälinen päätöksenteko on muuttunut globaalilla aikakaudella. (Diez et. al 2011, 37).

Tärkeää onkin huomata, että globaaliin hallintoon kuuluu useita toimijoita, kuten itsenäisiä valtioita, hallituksen välisiä toimijoita, monikansallisia yrityksiä sekä kansalaisjärjestöjä. Voidaan sanoa, että heidän tarkoituksensa on tietyllä tapaa suitsia globalisaation haittavaikutuksia yhteiskuntien eri osa-alueilla. Kuten aiemmasta globalisaation teoretisoinnista kävi ilmi, on tärkeää pystyä tarkentamaan sitä, millaista hyvän globalisaation ja kehityksen tulisi olla. Kaiken kaikkiaan globaalista hallinnosta pyritään tekemään kyseinen työkalu. (Kazancigil & De Senarcles 2007, 2). Kaisa Savolaisen (2010) mukaan kyseinen toimintamalli on ollut erittäin ominainen UNESCO:lle ja YK:lle. Erilaiset toimijat ja UNESCO:n toimintaperiaatteet olivat vahvasti vaikuttaneet siihen, miten uusia suosituksia ja sopimuksia luodaan. Erillisten toimijoiden lisäksi konventiota vei eteenpäin UNESCO:n sisäiset toimielimet, kuten sihteeristö, eri alojen asiantuntijat ja kansalaisjärjestöt. (Savolainen 2010, 83).

Toimivan globaalien hallinnon kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että löydetäisiin toiminnanmuodot, joiden avulla yhteiskunnalliseen muutokseen pystyttäisiin vastaamaan tyydyttävällä tavalla. Kaiken kaikkiaan toimiva hallinnon muoto olisi se, että kansainvälisen yhteisön tuella ja yhteistyöllä pystyttäisiin uudella tapaa kohtamaan odottamattomia globalisaatioon liittyviä ongelmia. (De Senarcles 2007, 32 - 33).

Späthin (2005) kyseinen seikka voi olla kuitenkin ongelmallinen. Toisaalta vaikka globaali hallinto toimii kansallisvaltioiden sekä kansainvälisen yhteisön kesken, voi olla niin, että globaali hallinto on suora vastakäsite valtioiden suvereniteetille. Tämä on johtanut vahvasti siihen, että globaalista hallinnosta on saattanut tulla joidenkin toimijoiden mielestä uhka kansallisten valtioiden itsemääräämisoikeudelle. (Späth 2005, 26).

Joka tapauksessa on tiedostettava se seikka, että globalisaation aikakaudella kansallisvaltiot ovat riippuvaisia multilateralismin ja yhteisen hallinnon periaatteista. Periaatteessa se, miten yhteinen globaali hallinto toimii, on nähtävissä esimerkiksi siinä, miten kansainvälisiin ihmisoikeuskysymyksiin tai ympäristöongelmiin pystytään vastaamaan ja miten niitä hoidetaan. (De Senarcles 2007, 8). Tämän takia se, miten globaalista hallintoa pystytään organisoimaan, tulee erittäin tärkeäksi. De Senarclesin (2007) mukaan esimerkiksi YK:lla on huonot eväät vaikuttaa kansainväliseen politiikkaan ja epäkohtien ratkaisuun. Toisin sanoen se on hallitusten välisen yhteistyön organisoimisessa erittäin huono. Kuitenkin YK:n positiivisena puolena on se, että parhaimmillaan se pystyy olemaan foorumi multilateraalille diplomatialle. Vaikka sen toiminnalla ja sen

periaatteilla on suuri kuilu välissään, organisaatio pystyy silti tuomaan esille kansainvälisiä normeja ja toimintakäytänteitä. Silti on erittäin tärkeää muistaa, että YK:n vajaavaisuuksista huolimatta se on antanut kansainväliselle yhteisölle tilan puhua ja neuvotella kansainvälisistä ongelmakohdista. (De Senarcles 2007, 9, 13).

Späth (2005) kritisoi kuitenkin vahvasti sitä, mitä globaalin hallinnon avulla on mahdollista saada aikaan. Hänen mukaansa globaali hallinto on kohdistettu suoraan globaalien ongelmien, kuten talouden ja ympäristöongelmien ratkaisuun. Späthin mielestä suurin ongelma liittyen tähän on kuitenkin se, että voi olla, että globaali hallinto ei hyväksy vastarintaa toimia kohtaan. Toisin sanoen vastarinta on vain ikävä puoli, jonka kyseinen hallinnonmuoto sivuuttaa. (Späth 2005, 36). Silti Kazancigilin (2007) mukaan tiettyjä institutionaalisia muutoksia on jo nähtävissä. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kasvava mukaantulo kansainväliseen päättämiseen on ollut selvä merkki kyseisestä kehityssuunnasta. Kaiken kaikkiaan kysymys on siitä, että uusi globaali kansalaisyhteiskunta on alkanut toimimaan linkkinä kansallisvaltioiden sekä kansainvälisen yhteisön välillä. (Kazancigil 2007, 53).

Se, miten globaali hallinto on vaikuttanut multilateralismiin, tulee myös pohtia. Voidaan sanoa, että uudet multilateraaliset toiminnan muodot ovat tukeneet globaalin hallinnon esille nousua. Uudella multilateralismilla tarkoitetaan tässä, että enää käytössä ei ole ylhäältä-alas lähestymistapaa vaan toiminta on alkanut perustua alhaalta-ylös toimintaan. Ongelma kyseisessä lähestymistavassa on kuitenkin se, että konservatiiviset arvot taistelevat uutta näkökulmaa vastaan. Kuitenkin monia uusia lähestymistapoja tilanteen korjaamiseksi on ehdotettu. (Kazancigil 2007, 56). Selvää on kuitenkin, että uudistustyöt vaativat paljon pohdintaa sekä aloitteellisuutta siitä, mikä jokaisen rooli uudessa hallinnon muodossa tulisi olemaan.

Konkreettisesti konvention luomisprosesseja voidaan tarkastella multilateralismin käytänteissä. Etelä-Carolinan yliopiston kansainvälisten suhteiden professorin Geoffrey Wisemanin mukaan multilateralismia voidaankin pitää konvention luomisen tärkeimpänä poliittisena muotona. Se on yksi sisäisen diplomatian muoto, jossa käydään bilateraalista keskustelua edustajien kanssa ja dialogi on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. (Wiseman 2010, 1). Tämä näkyy siinä, että diplomatia on muuttunut enemmän multilaarisemmaksi ja alueellisemmaksi. Tämän vuoksi, hallinnon parlamentaarisuuden takia, kansalaisjärjestöistä on tullut tärkeitä toimijoita politiikan teossa. (Wiseman 2010,



11). Michiganin yliopiston professori Michael Schechterin mielestä multilateralismia voidaan pitää monen hallituksen edustajan puheenvuorona, jossa pyritään etsimään käytännön ratkaisuja käytännönongelmiin. Multilateralismille on ominaista, että keskustelua voidaan käydä monilla eri foorumeilla. (Schechter 2010, 23-24). Stein (2008) pitääkin multilateralismia ulkopoliittikan uutena muotona, jonka avulla ratkaistaan kansainvälisiä ongelmia. Multilaterismissa tulee esille kansainvälisen politiikan kasvot, joka käsittelee vallanvaihteluita. (Stein 2008, 23, 26, 32).

Tärkein osa globaalin hallinnon toimintaa on noudattaa ja kunnioittaa kansainvälistä lakia ja siihen liittyviä sopimuksia. Kaiken kaikkiaan on valtioiden vastuulla miten lakia ja sopimuksia noudatetaan. Päävalvomisvastuu asioissa on kansainvälisellä tuomioistuimella. Kuitenkaan yksityisellä toimijalla ei ole paljoakaan mahdollisuuksia valittaa toiminnanmuodoista. Toinen tapa pohtia globaalin hallinnon luotettavuutta on poliittisen toiminnan kautta. Yleensä kansainvälisissä yhteisöissä ei ole vaaleilla tai muilla valintamenetelmillä valittuja toimijoita, jolloin demokratia ei ole parhaimmillaan. (Woods 2007, 95).

Varsinaisen kansainvälisen kulttuurin luomisen voidaan sanoa olevan mielenkiintoinen. Tähän vaikuttaa J.P Singhin (2011) mukaan se, että politiikka ja kulttuuri kulkevat vahvasti käsi kädessä. Tämän vuoksi kulttuuristen identiteettien muotoutuminen kulkee väkisin läpi poliittiset instituutiot globalisaation ajalla. Identiteetit muuttuvat jatkuvasti ja se kenen kulttuuri on, on erittäin vaikeaa vastata. Tilanne vaikuttaa luonnollisesti myös kulttuuripolitiikkoihin. Pitkän aikaa kulttuuripolitiikka oli suosinut selkeästi suosituinta käsitystä siitä, mitä taide on, koska alati muuttuvien kulttuuri-identiteettien ajalla se on vaikeaa. (Singh, 2011, 1, 4, 5). Kyseiset muuttuvat identiteetit ovat saattaneet vaikeuttaa myös konvention luomista ja järjeistämistä. Tämä näkyy siinä, miten vaikeaa kulttuurituotteita ja kulttuuripolitiikkoja oli määritellä. (Ks. esim. CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Tämä on vaikuttanut Singhin (2010) mukaan siihen, miten kulttuuri-identiteettejä ja kulttuurin moninaisuutta pystytään käsittelemään hallitusten kesken. Valtiot ja kansainväliset suurjärjestöt saattavat toimia omien mieltymystensä mukaisesti, jolloin politiikkaa saatetaan tehdä vaikutusvaltaisimman toimijan ehdoilla. Tämä tarkoittaa sitä, että UNESCO saattaa toimia tietyn valtion hyväksi jossakin asiassa. Kyseiset toiminnot saattavat olla vastakkaisia sille, mitä kansallisvaltiota haluavat. (Singh 2011, 10).

Munchenin yliopiston politiikan tutkijan Andrea Kruckin sekä Tubingen yliopiston emeritusprofessorin Volker Rittbergerin mukaan globaali hallinto näkyy myös monina erilaisina toiminnan muotoina, mutta silti on muistettava, että kyseisellä hallinnon muodolla ei ole välttämättä vahvaa päätöksentekokoneistoa. Tämä näkyy siinä, että päätöksenteossa on mukana monia toimijoita, joilta saattaa puuttua eväät sopimusten toimeenpanon valvontaan. Kaiken kaikkiaan vaatimusten täyttö globaalilla tasolla voi olla erittäin vaikeaa. (Kruck & Rittberger 2010, 48). Tässä tapauksessa mielekkäin lähestymistapa globaalille hallinnolle on liberalistinen. Liberaalin linjan kannattajat näkevät globaalien hallinnon ainoa kansainvälisen itsenäisyyden muotona, etenkin silloin kun valtion tuki puuttuu. Toisin sanoen liberaali globaalien hallinnon tutkiminen keskittyy valtioiden sekä muiden toimijoiden, kuten kansainvälisten järjestöjen vuorovaikutuksen tutkimiseen. Globaali hallinto keskittyy globaalien instituutioiden ja toimijoiden verkostoihin, jotka pyrkivät täyttämään keskushallinnon tehtäviä globaalissa mittakaavassa. (Diez et al 2011, 75). Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että tarkastelun keskiössä on se, miten toimijat pyrkivät ratkaisemaan globaaleja ongelmia ja löytämään yhteisen sävelen. UNESCO:lla oli oma tehtävänsä toimia tietynlaisena ylimpänä keskustoimijana, joka koordinoi konvention luomisprosesseja eri toimijoiden välillä.

Kyseiseen tutkimukseen on mahdollista soveltaa myös maailmanpolitiikasta tutun arvioivan tutkimuksen metodiikkaa. Sen avulla on mahdollista pohtia sitä, mitä ovat tutkittavan ilmiön periaatteet ja arvot näkyvät toiminnassa. Tämän tutkielman osalta on tarkasteltavissa se, miten globalisaatio on vaikuttanut kyseisen konvention luomiseen. (Hakovirta 2002, 17). Tämä johtuu siitä, että Hakovirran (2002) mukaan globalisaatio muuttanut kansainvälisen toiminnan normeja ja luonut uuden kansainvälisen keskinäisriippuvuuden, joka edellyttää yhteistä hallintaa. Toisin sanoen globalisaatio muuttaa kansainvälisten suhteiden hallintaa yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi. (Hakovirta 2002, 56). Kuten on jo aiemmin käynyt ilmi, globalisaation voidaan sanoa olevan melkein pä katalysaattori konvention luomiselle. Samalla hallinnon muodot ovat muuttuneet ja globalisaatio on ikään kuin pakottanut uusia toimijoita esille.

Kehityskulku näkyy siinä, että kansalaisyhteiskunnan voidaan katsoa parantaneen globalisaation luomien demokratiaongelmien ratkaisua ja kolmas sektori on luonut painetta virallisiin toimijoihin väittelyn kautta. Kansalaisyhteiskunnan voidaan sanoa parantavan globaalia hallintoa lainsäädännön kautta. (Scholte 2000, 878). San Franciscon yliopiston kansainvälisten suhteiden professorin JoAnn Avielin (2010) mukaan globalisaation

mukana myös kansalaisjärjestöjen mukana oleminen on vahvistunut ja kansalaisjärjestöt ovat usein mukana päätöksenteoissa, toimeenpanoissa ja tuomassa uutta tietoa. Kyseisen ilmiön takana on se, että toimintaan tarvitaan mukaan enemmän ja enemmän toimijoita, jotta globaaleja ongelmia pystyttäisiin ratkaisemaan. Luonnollisesti kansalaisjärjestöjen merkitys päätöksenteossa on muuttanut kansainvälisten organisaatioiden toimintaa. (Aviel 20110, 297–298). Tietyllä tavalla kyseinen toimintatapa on jo tuttu UNESCO:n toimintamuodoille. (Ks. esim. Savolainen 2010).

Jos tilannetta verrataan kestäväen kehityksen toimeenpanoihin, voidaan tilanteessa nähdä yhtenemiskohtia. Kestäväen kehityksen edistämässä painotetaan useita keskeisiä kysymyksiä, joille halutaan mahdollisimman suuren joukon tuki. Sen avulla saadaan kansalaiset sitoutumaan muutokseen. (Kuhmonen 2006, 75). Myös Raon ja Walterin (2004) mukaan kehitys-ideologia onkin kehittynyt enemmän virallisten kuin epävirallisten instituutioiden kautta. (Raon & Walter 2004, 13). Tietyllä tavalla voisikin arvioida, että kyseisellä seikalla on ollut oma vaikutuksensa siihen, miten kansalaisyhteiskunta on pystynyt ottamaan kehityshanteisiin kantaa. Tilanne on laajentunut myös kansainväliseen kulttuuripolitiikkaan.

Kaiken kaikkiaan UNESCO pyrki käymään laajaa multilateraalista keskustelua myös muihin organisaatioihin päin. Ongelmaksi saattoi kuitenkin muodostua se, että kaikki kyseessä olleet organisaatiot eivät olleet valmiita vakavasti keskustelemaan kulttuurisen moninaisuuden käytänteistä. Toimijoiden toimintamahdollisuudet olivat myös erilaisia. Tämä näkyi siinä, että itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen käytiin tiukasti suljettujen ovien takana ja heille luvattiin työrauha. Asian puolesta puhuu kuitenkin se, että UNESCO:n pääjohtaja piti useita tiedotuskokouksia pysyville delegaateille. Myös konsultaatiokokouksia pidettiin WHO:n, WIPO:n sekä UNCTAD:n kanssa. Tapaamisilla vahvistettiin UNESCO:n käsitystä hyvistä tavoista ja korostettiin yhteistyön merkitystä kansallisesti ja kansainvälisesti. Konvention kannalta kyseinen toiminta olikin suotavaa, koska varhaiset keskustelut paransivat konvention mahdollisuuksia onnistua. Keskusteluiden jälkeen kyseiset organisaatiot toimittivat kirjalliset huomautukset takaisin UNESCO:lle liittyen alustavaan raporttiin sen sisällöistä. Etenkin WTO halusi käydä myös virallisia keskusteluja aiheesta omien asiantuntijoidensa kanssa. (CLT/CPD/2004/CONF.201/1, Koichiro Matsuuran raportti alustavasta luonnosehdotelmasta, heinäkuu 2004).

Kaiken kaikkiaan konvention luomisprosessiin liittyi vahvasti myös se, miten monet toimijat keskustelivat konvention sisällöistä. Tärkeänä seikkana tulee huomioida myös laaja toimijoiden verkosto, jossa ylimpänä toimijana ja koordinaattorina toimi UNESCO ja sen jäsenmaat. Kansalaisyhteiskunta ja muut organisaatiot vaikuttivat vahvasti silti konvention neuvotteluprosesseihin, jolloin tietynlainen yhteinen konsensus mielipiteiden välillä ei ollut kovin helppo löytää. Konvention tekstissä pyrittiin kuitenkin tekemään kansainvälisestä toiminnasta mahdollisimman sujuvaa, mikä näkyy siinä, miten paljon aikaa konventioon liittyviin uusiin toimielimiin kiinnitettiin huomiota. (Ks esim, CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen).

Toinen näkökulma, joka on tässä tilanteessa mahdotonta sivuuttaa, on kysymys kansainvälisestä laista. Kansainvälinen laki oli tärkeä osa konvention luomisprosesseja, koska kansainvälisen yhteisön tuli määrittellä se, miten kyseinen sovinto liittyy muiden kansainvälisten lainvoimaisten sopimusten kenttään. (Ks. esim. CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen). Tämä johtuu siitä, että kansainvälinen laki ohjaa valtioiden toimintaa. Tässä tapauksessa oleellisempaa on kuitenkin pohtia sitä, miten kansainvälinen laki ohjaa kansainvälisten organisaatioiden toimintaa. Kyseinen trendi oli ollut nähtävissä esimerkiksi kysymyksestä liittyen ihmisoikeuksiin. Kansainvälisen lainsäädännön toimintakenttä on kuitenkin muuttunut. Tämä näkyy siinä, että ennen laki koski pääasiallisesti vain valtioiden toimia, on siihen tullut mukaan myös muiden toimijoiden arviointi. Tässä tapauksessa tarkoitetaan esimerkiksi ei-valtiollisia järjestöjä. (Diez et al. 2011, 109).

Diezin et al. (201) mukaan kansainvälisen lain normit ja säännöt koostuvat neljästä eri näkökohdasta, jotka kansainvälinen oikeusistuin (International Court of Justice, ICJ) on määrittellyt. Näitä koskevat kansainväliset konventiot, kansainvälinen laki, yleiset lain periaatteet sekä valtioiden luoma korkeatasoinen koulutus. Kansainvälisten konventioiden sekä lainsäädännön voidaan katsoa olevan tärkeimpiä kansainvälisen toiminnan ohjenuorien luojia. Kansainvälinen konventio on tarkka, kirjoitettu sopimus kahden tai useamman osapuolen kesken. Konventiot ovat laillisesti sitovia sopimuksia, jotka valtiot hyväksyvät ratifioimalla. (Diez et. al 2011, 109). Kyseisestä seikasta oli kysymys myös puhuttaessa UNESCO:n konventiosta. Se oli ensimmäinen laillisesti sitova sopimus kulttuurisen moninaisuuden suojelemisesta.

Tarkastelu on mielekästä aloittaa pohtimalla ensin sitä, miten tehokasta kansainvälinen politiikka ja kansainvälinen lainsäädäntö voi olla. Kaiken kaikkiaan järjestöjen roolia ja tehokkuuksia kansainvälisellä areenalla on tärkeää pohtia siltä osin, mitkä kyseisen järjestön rooli ja tavoitteet ovat. Kansainvälisten järjestöjen toiminnan alkupisteinä on nähty taloudellisiin seikkoihin perustuva ajatus siitä, että organisaatiot toiminnallaan edistävät tiedon vaihtoa ja vähentävät kansainvälisessä viitekehyksessä käytyjen neuvotteluiden kustannuksia. Tämä tarkoitti sitä, että kansainväliset järjestöt olemassaolollaan pyrkivät oikaisemaan valtioiden välisiä toimintoja. Kyseinen päätelmä liittyy vahvasti siihen, että järjestöjen perustamisen taustalla ovat pelkät valtioiden intressit. Kääntäen voidaankin päätellä, että kansainvälisten organisaatioiden sama kritiikki kiteytyy juuri edellä mainittuihin seikkoihin ja siihen mitä valtiot todella haluavat. (Lahdensuo 2001, 360).

UNESCO:n ja konvention luomisen pohjalta on muistettava, että kysymys oli normatiivisesta toiminnasta, jonka perustana on luoda kansainvälinen sopimus tai instrumentti, joiden on tarkoitus vaikuttaa jäsenmaiden toimintaan. Tässä kohtaa useat toimijat alkavat yhteen sovittaa joskus varsinkin eriäviä mielipiteitään yhteen. (Savolainen 2010, 194). Tietyllä tavalla kyseinen seikka ilmentää vahvasti kyseistä tutkimuskysymystä ja oikeuttaa UNESCO:n toiminnan tarkastelun.

Globaalista hallinnosta puhuttaessa on tärkeää kuitenkin muistaa, että se ei ole käsitteenä lähellekään yksiselitteinen. Kuitenkin hallintoa voidaan käsitteellisesti pitää kollektiivisena toimintana, joka pyrkii ratkaisemaan yhteisiä ongelmia. Samalla se on yhteisen poliittisen järjestyksen luoja sekä koordinoi sosiaalisten seikkojen yhteistyötä. Hallintoa onkin mahdollista pitää toimintana, jossa etsitään kestäviä ratkaisuja ongelmiin, muutetaan käytännöt säännöiksi, pyritään valvomaan sääntöjen noudattamista sekä taitoa muuttaa sääntöjä muuttuvissa olosuhteissa. Globaali hallinto pyrkii siis ratkaisemaan yhteisiä ongelmia ja tuottamaan yhteistä hyvää. Erityisen tärkeää on huomata, että kyseinen hallinnan muoto koskee horisontaalista hallintoa, jossa on mukana useita hallituksia ja niiden ulkopuolisia toimijoita. (Kruck & Rittberger 2010, 45–47). Poliitiikan tutkijan Ramesh Thakurin (2010) mukaan tilanne ei kuitenkaan aina ole niin yksiselitteinen, koska globaali hallinto voi aiheuttaa ongelmia kansainväliselle toiminnalle. Ilmiö on paradoksaalinen. Tämä näkyy siinä, että auktoriteetit, jotka pystyvät päättämään globaalien ongelmien toimeenpanoista, toimivat kansallisella tasolla kun taas ongelmat ja niiden

potentiaaliset ratkaisumuodot löytyvät globaalilta tasolta. Tämän vuoksi esimerkiksi YK:n panos asioiden ratkaisemisessa on tärkeä. (Thakur 2010, 250).

Globaalia hallintoa tulee siis tarkastella Diezin et al. mukaan laajana sääntöjen kirjona, jonka avulla toimivat niin globaalit hallinnolliset instituutiot kuin myös ei-valtiolliset mekanismit. Toisin sanoen globaalissa hallinnassa voi toimia suuri määrä toimijoita, joita sitoo kansainvälisen yhteistyön sopimukset. (Diez et. al 2011, 73 - 74). Kärjistetysti voidaan sanoa, että paras tapa kohdata 2000 – luvun ongelmia on globaalihallinto, jossa on tekemisissä useita toimijoita. Konvention sisällöistä on löydettävissä helposti kyseisen määritelmän mukaisia toiminnan muotoja. Kaiken kaikkiaan konvention luojat pyrkivät löytämään ratkaisun kansainväliseen ongelmaan eli pyrkiä tuomaan kulttuurisen moninaisuuden suojele tärkeäksi politiikan lohkoksi. Ratkaisuja ongelmiin etsittiin erinäisen toimijajoukon kesken ja ne koskivat konvention laillisia ulottuvuuksia sekä sitä, miten sitova se todella olisi.

Kansainvälisen lainsäädännön tiimoilta on löydettävissä myös epäkohtia. Toisinaan sopimukset saattavat olla suullisia ja ne eivät sisällä toimeenpanosuunnitelmia tai sanktiomenetelmiä. Kyseiset seikat olivat kuitenkin otettu huomioon yleissopimuksessa. Samoin kansainväliset sopimukset saattavat olla jollakin tavalla huteria ja monitulkintaisia, jolloin niiden noudattaminen on vaikeaa. Tämän vuoksi erimielisyyksiä nousee helposti ja niitä on erittäin vaikeaa pystyä ratkaisemaan. (Diez et al. 2011, 113). Tämä tutkielma pohtiikin vahvasti sitä, millä tavalla mahdolliset erimielisyydet tulevat esille kansainvälisen yhteisön kesken. Samalla muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen mielipide tulee esille luonnostelukomitean jälkeisestä työstä.

Kyseisen näkemyksen mukaan globalisaation luomat kansainvälisten organisaatioiden ongelmat liittyvät siis taloudellis-hallinnollisiin seikkoihin. Järjestöjen epäonnistumiset kyseisellä saralla peilataan oman valtion tilanteen kautta. Perusteluista huolimatta kyseistä lähestymistapaa on mahdollista pitää riittämättömänä, koska kansainvälisten järjestöjen toimintaympäristöt ovat vertailun kannalta hankalaa identifioida. Organisaatiomuutoksen ei riitä pelkästään se, että ongelmat nimetään ja ne poistetaan. Ilmiöiden tarkempi pohdinta on sen vuoksi tärkeämpää. Esimerkiksi kyseiset ongelmat näkyvät UNESCO:n kohtaamissa reformitarpeissa. (Lahdensuo 2001, 261).

Lainsäädännöllisesti asiaa on mahdollista lähestyä myös toisella tavalla. Seikka herätti asiantuntijoiden kesken myös pohdintoja UNESCO:n toimivuudesta. Keskusteluissa nousi

esille esimerkiksi se, että tulisiko UNESCO:n toimintamalleja yhtenäistää halutun lopputuloksen luomiseksi. Toisaalta asiantuntijat olivat vahvasti huolissaan siitä, miten UNESCO pystyy uuden konvention mukaan luomaan innovatiivisen lähestymistavan kulttuurin moninaisuuden suojelemiseen kansainvälisen lain kontekstissa. (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen asiantuntijoiden tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Toisin sanoen UNESCO:n toimintamallit yhdistettynä globaalin hallintoon ja eri toimijoihin tulee ilmentämään konvention luomisprosessia.

## **4. Kulttuuri kansainvälisessä kontekstissa**

### **4.1 Kulttuuri UNESCO:n ja YK:n sopimuksissa**

Tutkimustehtävän kannalta on tärkeää ymmärtää, miten kulttuuri esiintyi UNESCO:n ja YK:n sopimuksissa ja, miten sitä rinnastettiin kehityksen ihanteisiin. Tätä käsitteellistymistä on mahdollista jäljittää aikaisemmista YK:n ja UNESCO:n sopimuksista liittyen kulttuuriin. Lähestymistapa on oikeutettu, koska UNESCO:ssa on edustettuna monien maan edustajat, miksi voidaankin väittää, että eri maat eri historiallisissa taustoissaan ymmärsivät kulttuurin omien kontekstiansa ja yhteiskuntatilanteidensa kautta. Tämän vuoksi voidaan olettaa, sopimuksissa on nähtävissä tietynlainen konsensus tai keskitie, johon kansainvälinen yhteisö pystyi sopimuksia tehdessään.

Alkutilanteena voidaan kuitenkin pitää sitä, miten kulttuuri on esiintynyt UNESCO:n sopimuksissa ja mikä yhteys niillä on ollut kestävän kehityksen ja kulttuurisen moninaisuuden ihannoinnin ihanteisiin. Tärkeää on muistaa, että kestävä kehitys ja sen määritelmät kehittyivät nopeasti muuttuvan maailman mukana ja monimuotoisten kehityslinjojen kautta kestävä kehitys oli saanut enemmän sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia kestävyden sävyjä ympäristöllisten seikkojen tilalle. Kyseinen kehityskulku oli kannustava, mutta myönnytyksestä huolimatta kulttuurin paikkaa silti vielä haettiin. (Siivonen 2006, 1). Kehitystä oli painotettu sosiaalisten näkökantojen kautta ja kulttuuri oli vasta jälkeenpäin tullut merkityksellisemmäksi. (Rao & Walter 2004, 18). Tämä näkyi siinä, että kulttuurin osuus keskusteluissa oli taas varsin kaukainen käsite kehityksestä puhuttaessa. Toisin sanoen kulttuuria kehityspäämääränä oli yritetty vahvistaa monien

hajanaisten paikallisten sekä kansainvälisten sopimusten avulla, mutta varsinaiset tulokset olivat jääneet vähäisiksi. (Buxbury & Jeannotte 2010, 2 -3).

Institutionaalisesti ajateltuna YK oli ollut yksi tärkeimmistä toimijoista puhuttaessa kulttuurin diskurssista, mikä oli aiheuttanut kireyttä kansainvälisen yhteisön kesken. Tämän vuoksi kulttuuriin liittyvät seikat olivat YK:n toimesta työnnetty UNESCO:n harteille, minkä vuoksi voisi sanoa, että kulttuuri ei näy enää paljoakaan YK:n toiminnassa. (Rao & Walter 2004, 18). Tämä voikin olla yksi syy miksi YK:n ja UNESCO:n toiminta on ollut vaihtelevaa. Toisin sanoen kulttuuri agendana oli ollut van yhden YK:n alaisen organisaation asialistalla, jolloin kulttuurin sanoma ei ollut välttämättä levinnyt kovinkaan laajalle. Tämän vuoksi kansainväliselle ja lainvoimaiselle kulttuurisopimukselle oli tarvetta. Buxbury & Jeannotte (2010) katsovat, että kehityskulku alkoi 1990 -luvulla, jolloin huomattiin kulttuurin olevan kaukainen käsite puhuttaessa kestävästä politiikoista. Toimintaa pyrittiin parantamaan tuomalla kulttuuri lähelle ihmisten elämiä luomalla paikallisagendoja, joiden avulla asiantila olisi mahdollista muuttaa. (Buxbury & Jeannotte 2010, 3–4).

Se, miten kulttuuri ja sen asema ymmärrettiin kansainvälisen yhteisön kesken, voidaan jäljittää UNESCO:n luomista kulttuurisopimuksista käsin. Yhtenä merkittävänä sopimuksena voidaan pitää vuonna 1982 pidetyssä Meksikon maailmankonferenssissa luotua sopimusta liittyen kulttuuripolitiikkoihin. (*World Conference on Cultural Policies*). Kyseinen julistus on siinä mielessä tärkeä, että siinä otettiin ensimmäistä kertaa kantaa kulttuurin asemaan kehityksen osalta.

Julistuksen mukaan:

The progress of science and technology has changed man's place in the world and the nature of his social relations. Education and culture, whose significance and scope have been considerably extended, are essential for the genuine development of the individual and society. (Mexico City Declaration on Cultural Policies 1982)<sup>7</sup>.

Toisin sanoen kulttuuri ymmärrettiin ensimmäistä kertaa kehitystä ja ihmisyyttä parantavaksi voimaksi. Julistus onkin siinä mielessä merkittävä, että se on luonut

---

<sup>7</sup> ”Tieteen ja teknologian kehitys on muuttanut sosiaalisia suhteita ja paikkaa maan päällä. Koulutuksen ja kulttuurin tärkeys on kasvanut ja ne ovat erittäin tärkeitä yksilön ja yhteiskunnan kehityksen takaajia.” (Mexico City Declaration on Cultural Policies 1982).



tietyntyyppisen viitekehyksen tulevalle vuosikymmeniä kestäväälle työlle kulttuurisen kestävyuden vakiinnuttamiseksi. Julistus tunnustaaakin kestäväyyden tärkeäksi yhteiskunnalliseksi tekijäksi seuraavalla tavalla:

Culture constitutes a fundamental dimension of the development process and helps to strengthen the independence, sovereignty and identity of nations. (Mexico City Declaration on Cultural Policies).<sup>8</sup>

Meksikon julistus oli siinäkin mielessä merkittävä, että se pohti jo silloin kansainvälisen yhteistyön sekä UNESCO:n merkitystä kulttuurisen kehityksen toimeenpanijoina. Kansainvälisen yhteistyön haluttiin toimivan ja julistuksessa mainittiin, että UNESCO:n tuli parantaa otteitaan kehityksen saralla ja vahvistaa yhteistyömuotoja. Tällöin maailmanlaajuinen yhteinen tavoite olisi mahdollista saavuttaa. (Mexico City Declaration on Cultural Policies). Sopimus siis painottaa kansainvälisen yhteisön vastuita toimia kulttuurisen moninaisuuden hyväksi. Kuitenkin se, mitä kansainvälisellä yhteisöllä tarkoitettiin, jäi valitettavan epäselväksi. Dondersin (2008) mukaan Meksikon julistuksessa käsite *kulttuurinen moninaisuus* on vain joukko arvoperustaisia oikeuksia vailla konkreettisia toiminnanmuotoja. (Donders 2008, 332).

Joka tapauksessa Meksikon kulttuurijulistuksen tarkoituksena oli luoda kansainvälistä huomiota kulttuuriin kansallisessa elämässä, etenkin kehittyvässä maailmassa. Kyseisen kehityskulun tarkoituksena oli muuttaa taloudellisen kehityksen kapea käsite ja tuoda esille inhimillisen aineksen merkitys kehityspolitiikassa. Kyseinen julistus liittyi samalla vahvasti UNESCO:n kulttuurin vuosikymmeneen vuosina 1988 – 1997, jonka pääteemoina oli tuoda kulttuuri kehityspolitiikan keskiöön, parantaa kulttuuri-identiteettejä, laajentaa kulttuurielämään osallistumista sekä painottaa kansainvälistä kulttuurista yhteistyötä. (Throsby 2001, 143). Kansainvälisessä keskustelussa oli joka tapauksessa huomattavissa erilaisia luovuuden tasoja, jotka toivat ainakin implisiittisesti esille kulttuuria ja sen merkityksiä.

Meksikon julistuksen jälkeen toinen tärkeä konkreettinen esimerkki kulttuurin aseman parantumisesta oli YK:n ja UNESCO:n *Kulttuurin ja kehityksen maailmankomission* julkaisema *Moninaisuus luovuutemme lähteenä (Our Creative Diversity)* -toimintaohjelma,

---

<sup>8</sup> ”Kulttuurin voidaan katsoa olevan merkittävä osa kehitysprosessia, koska se vahvistaa kansakuntien itsenäisyyttä, itsemääräämisoikeutta ja identiteettiä. (Mexico Declaration on Cultural Policies, 1982).

joka sisältää oman määritelmänsä kulttuurista. Kyseisen komission työ jatkoi vahvimmin kulttuurivuosisikymmenen tavoitteiden vahvistamista. Julistuksen mukaan inhimillisellä, luovalla ja yksilöistä lähtevällä kulttuurisella vuorovaikutuksella on ensisijainen merkitys kehitykselle. Kulttuurilla on myös itseisarvo talouden kehittäjänä sekä omia toiminnan muotoja jatkuvasti muuttuvassa globaalissa viitekehityksessä. *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportti piti kulttuuria tapana elää ja piti liiallista kasvun ihannoitua haitallisena kulttuurille. Raportin mukaan kulttuuri antaa olemassaololle merkityksen sekä auttaa vaalimaan elämään ja olemiseen liittyviä tärkeitä arvoja, kuten esimerkiksi perhesuhteita. (Our Creative Diversity 1995, 12; Throsby 2001, 143).

Raportin mukaan suurin uhka kulttuurille ovat globalisaation luomaa painetta muuttua, kulttuurien väliset ennakkoluulot sekä rasismi. Raportti siis tunnustaa tosiasian, että kehitys itsessään ei ole yksioikoinen suuntaus, vaan paljon kompleksisempia kuin aiemmin oli ajateltu. Kehityksen toimeenpanon vaikeus näkyi ajanjaksolla alati muuttuvana maailmana sekä globalisaation luomina varallisuuseroina. Samalla raportti tunnusti, että kulttuurin - ja kehityksen maailmankomissio oli luotu esikuvanaan Rion *Earth Summit* sekä Brundtlandin komission perintö. (Our Creative Diversity 1995, 6-7). Samalla raportti painotti moninaisuuden tasapainoa sekä kestävyden tunnistamisen tärkeyttä. Raportti jatkoi tuttua kehityskulkua, jota on nähtävissä muissa UNESCO:n luomissa kulttuuriraporteissa. Niistä ensimmäinen keskittyi kulttuuriin ja markkinoihin sekä toinen konflikteihin ja kulttuuriseen pluralismiin. (Arizpe, 179–180).

Toisin sanoen raportti katsoo, että ilman kulttuuria kestävä kehitys periaatteita olisi mahdotonta toteuttaa. Sen mukaan kulttuuri on vahvasti sitoutunut taloudelliseen toimintaan sekä samalla se muuntuu aina globaalin tilanteen mukaan. *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportti siis tunnustaa kulttuurin yhtenä kestävä kehityksen pilarina, jota ilman kestävä kehitys ei toteutuisi. Kuitenkin tulee muistaa, että kestävä kehitys maine ja päämäärät eivät olleet ristiriidattomia. Tämä kehityskulku näkyy vahvasti myös siinä miten aiheeseen liittyvien julkilausumien sisältö on muuttunut, mikä näkyi tulevissa UNESCO:n raporteissa. Kulttuuri ja kehitys olivat joka tapauksessa liikkuneet uusiin suuntiin aikojen kuluessa, minkä vuoksi tarve uuteen kulttuurisopimukseen heräsi. *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportti ei kuitenkaan saanut niin laajaa vastaanottoa kuin Brundtlandin raportti kestävä kehityksen tiimoilta, vaikka edellytyksiä siihen oli. Heiskanen (1999) pitääkin kestävä kehitystä ylätasoa käsitteenä, joka ei organisoi yhteiskuntaa tavalla jolla sen pitäisi, mikä kertoo suuresta

välimatkasta kansalaisten sekä raportin perusideologian välillä. (Heiskanen 1999,106, 109).

Julio Valdes katsoo kuitenkin, että kehitystä ja kulttuuria tulisi tarkastella vahvasti taloudellisen kehityksen kautta, joka oli täysin unohdettu kansainvälisen yhteisön toimesta. Hänen mielestään ensimmäistä kertaa asiaa yritettiin korjata ”*Moninaisuus luovuutemme lähteenä*” -raportissa, joka otti kriittisesti kantaa valloillaan olevaan tilanteeseen. Raportin mukaan kulttuuri ja kehitys eivät olleet erillisiä prosesseja, jotka kulkisivat omia latujaan. Tämän perusteella voidaankin sanoa, että kulttuuri ei ole aineellisen työkalun prosessi vaan kehityksen päämäärä, joka ilmentää ihmiskunnan olemassaoloa sen kaikissa muodoissa. Tämän vuoksi kulttuuri pitää ottaa yhtenä kehityksen osana eikä erillisenä prosessina. (Valdes 2002, 34). Kyseinen lausunto tietyllä tapaa kuvastaa myös sitä, mikä on tullut esille myös konvention luomisvaiheessa. Yksi konvention puhutuimmista teemoista oli se, miten tärkeää oli kunnioittaa toisia kulttuureita sekä vaalia ihmisoikeuksia. David Throsby (1999) taas on vakaasti sitä mieltä, että kulttuurin käsitteeseen liittyy vahvasti kysymys kulttuurisesta arvosta. Pelkistetysti voidaankin sanoa, että kulttuurinen pääoma on asia, joka tuottaa kulttuurista arvoa. (Throsby 1999, 7).

*Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportti antoi kestäväälle kehitykselle kulttuurillisen näkökulman. Euroopan neuvoston jatkotulkintaa kyseisestä asiasta voidaan pitää *Syrjästä esiin* -raporttia. Se tukee *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportin sanomaa ja tunnustaa kulttuurin tärkeäksi osaksi kestäväää kehitystä. Samalla se toimii omana eurooppalaisena asiakirjana, joka vahvistaa kulttuuria ja kulttuuripolitiikka ja luo edellytyksiä kestäväälle kehitykselle. *Syrjästä esiin* -raportti katsoo kulttuurin olevan erittäin monimuotoisesti kytkeytynyt kehitysprosesseihin. Raportti oli tärkeä myös siltä osin, että siinä oli myös mukana kohta kansainvälisestä yhteistyöstä kulttuurin hyväksi. (Heiskanen 1999, 137). Kehityskulku jatkui *Kulttuuripolitiikan ja kehityksen* konferenssissa Tukholmassa 1998, minkä keskeisenä päätelmänä oli, että kestävä kehitys sekä kulttuuri ovat toisistaan riippuvaisia. Tämän vuoksi kulttuuripolitiikka on yksi keskeinen väline kestäväää kehitystä luotaessa. Konferenssissa luotiin julistus, jonka kaikki jäsenmaat allekirjoittivat. Julistuksen mukaan jäsenmaat pyrkisivät luomaan kulttuuripolitiikkaa oman lainsäädäntönsä puitteissa. (Kuhmonen 2006, 76 – 77; Throsby 2001, 143).

Kaikki aiemmin mainitut kulttuuria koskevat julistukset toivat esille kulttuuriseen moninaisuuteen liittyviä tärkeitä näkökulmia. Tilanne johti lopulta siihen, että kulttuurinen moninaisuus otettiin vahvasti esille seuraavassa merkittävässä UNESCO:n kulttuurisopimuksessa. *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportin ja UNESCO:n *Maailman kulttuuriraportin* pohjalta luotiin vuonna 2001 ilmestynyt *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistus. Julistuksen pääasiallisena tarkoituksena on luoda pohja kulttuurienväliselle dialogille, joka olisi paras peruste rauhalle. Julistus siis on vastaisku kulttuurien väliselle törmäykselle, mikä oli hyvin yleistä nykymaailmassa. Pääasiassa julistus koostuu 12 artiklasta, jotka liittyvät identiteettiin, ihmisoikeuksiin, luovuuteen sekä kansainväliseen solidaarisuuteen. Julistus kuvasti siis UNESCO:n kantaa siitä, millaisiin seikkoihin kansainvälisen yhteisön tulisi kulttuuripolitiikan osalta kiinnittää huomiota. (Throsby 2010, 174).

Kyseisestä sitaatista on nähtävissä vahvasti se, miten kestävän kehityksen päämäärät ja tarkoitus otetaan julistuksessa esille. Kulttuurista moninaisuutta pidetään yhtä tärkeänä kuin biodiversiteettiä, joten kulttuuri tunnustetaan vahvasti tärkeäksi kestävän kehityksen pilariksi. Kyseinen julistus ottaa ensimmäistä kertaa vahvasti kantaa myös siihen, että kestäväällä kehityksellä sekä kulttuurilla on vahva ja selkeästi nähtävä yhteys.

Tämä näkyy seuraavasti julistuksen tekstissä seuraavalla tavalla:

[...] As a source of exchange, innovation and creation, cultural diversity is as necessary for humankind as biodiversity is for nature. In this sense, it is the common heritage of humanity and should be recognized and affirmed for the benefit of present and future generations. (Declaration on Cultural Diversity 2001, artikla 1).<sup>9</sup>

Julistuksen teksti herätti kuitenkin paljon kritiikkiä. Taloustieteilijä David Throsbyn (2010) mukaan julistus maalaa kuvan idealisoidusta maailmasta, jossa kaikki rodusta ja alkuperästä riippumatta eläisivät sovussa harmonisesti tuomalla esiin omaa kulttuurista perimäänsä kuitenkin syrjimättä muiden perimää. Toisin sanoen julistus kehotti ihmisiä vapaaseen kulttuurien vuorovaikutukseen. Julistuksen antama kuva maailmasta oli Throsbyn (2010) mukaan naiivi. Hänen mukaansa todellisessa maailmassa on huomattavissa epäkohtia liittyen globalisaation esimerkiksi jo terrorismin luoman uuden

---

<sup>9</sup> ”Kulttuurinen moninaisuus on yhtä tärkeä vaihdon, innovaation ja luovuuden lähde ihmiskunnalle, kuin biodiversiteetti on luonnolle. Tässä mielessä yhteinen ihmisyyden perintö tulisi tunnustaa ja vahvistaa nykyisyydelle ja tuleville sukupolville”. (Declaration on Cultural Diversity, 2001).

uhan takia. Maailma oli siis vahvasti muuttumassa. Tämän vuoksi jäsenmaat pian huomasivat, että julistuksen hyvistä aikeista huolimatta, nykymaailma tarvitsisi muuta kuin pelkän hyvántahtoisen julistuksen kulttuurisesta moninaisuudesta, jotta asiat muuttuisivat. (Throsby 2010, 175).

Kansainvälinen yhteisö ei siis täysin mukisematta hyväksynyt kyseistä linjanvetoa ja kritiikkiä tilanteesta oli löydettävissä myös muista UNESCO:n teksteistä. Esimerkiksi *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* -raportti totesi vuonna 2002, että kestäväää kehitystä leimaa liiksi taloudellinen ulottuvuus, mikä ei ole yhteensopiva sosiaalisten ja kulttuuristen näkökulmien kanssa. Kehityksen ihanteissa ei koettu tärkeänä ottaa huomioon kulttuurien ja toimijoiden eri arvoja ja sitä, että kehitystä ei voi olla joka puolella samanlaisena, samasta muotista tehtynä. Koska ekologinen kestävyys oli koko kestävään kehityksen perusta, myös kulttuurin tulisi toimia sen mukaan. Samalla se pystyisi rakentamaan identiteettejä sekä lujittamaan yhteenkuuluvuuden tunnetta. (Siivonen 2006, 21–22, 33).

Siivosen (2006) mukaan kulttuurilla oli itseisarvo silloin kun se ilmeni inhimillisenä kasvuna, kehityksenä ja luovuuden lähteenä. (Siivonen 2006, 15–20). Raportin ajattelun taustalla on tietoisuus siitä, miten tärkeä seikka kulttuurinen moninaisuus on ja miten paljon haasteita se tulisi kohtaamaan globaalissa maailmassa. Esimerkiksi maahanmuutto sekä muuttuvat maantieteelliset tilat olivat vahvasti muuttaneet kulttuurisen moninaisuuden merkityksiä. Raportin mukaan kulttuuri on nähtävissä kahdella tapaa. Ensinnäkin se kuvastaa kaikkien kulttuurien ja niiden moninaisuuden merkityksiä sekä se on samalla kaiken moninaisuuden ytimessä luomassa eri kansojen kulttuureita. (*Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* 2002, 7-8).

*Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* -raportti suhtautuu selkeästi kriittisemmin kestävään kehityksen ihanteisiin kulttuuria luotaessa. Sen mukaan kehityksen tematiikka oli eniten vahingoittanut juuri sen sosiaalisia ja kulttuurisia аспекteja. (*Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* 2002). Yksi mielenkiintoinen seikka olikin se, että yleisesti oltiin oltu sitä mieltä, että esimerkiksi kulttuurilla ja sosiaalisilla oloilla, kuten köyhyydellä oli kausaaliset suhteet toisiinsa. Raportti korostaakin, että ilman kulttuurin huomioonottamista kehitys ei ole mahdollista. Tuon ajattelumallin mukaan ihmiset siis pysyivät köyhinä, koska se oli olemassa heidän omassa kulttuurissaan. Julkilausumaan on kuitenkin kirjattu, että ilman kulttuuria sosiaaliset sekä ympäristölliset seikat ja toimintamallit jäävät

toimimattomiksi, koska kaiken kaikkiaan kulttuuri ohjaa kaikkia toimintatapoja. Ilman tietynlaisten toimintamallien muuttumista kestävää kehitystä on mahdotonta saavuttaa. (Cultural Diversity and Intercultural Dialogue 2002, 24–26).

Tähän kontekstiin vaikuttaa vahvasti myös se, että kestävän kehityksen edistämiseksi vaadittiin korkeimman poliittisen tahdon tuki, jotta kaikki sopeutuisivat muutoksiin ja toimintamuotoihin toiminnan edistämiseksi.. (Siivonen 2006, 75). Ristiriitaisuuksista huolimatta UNESCO:lla oli oma ohjenuoransa, jonka avulla se pyrki tuomaan kulttuuria kehityksen keskiöön. Järjestö kutsui prosessia neljän pilarin ohjelmaksi, johon liittyi kulttuurinen Agenda 21 - ohjelma. Prosessin mukaan kulttuuri ja siitä tuleva elinvoima on tärkeä asia kestävän kehityksen kannalta. Toisin sanoen aiemmin kestävää kehitystä kuvaamasta kolmiosta oli tullut neliö. (Soini & Birkeland 2010, 4–5).

Kaiken kaikkiaan kulttuurilla voitiin nähdä olevan läpileikkaava voima kehitysyhteistyössä ja sen toimeenpanoissa. Kulttuurisesti kestävä kehitys mahdollistaisi ihmisten henkisen toiminnan sekä kulttuurisen moninaisuuden. Kehityksen tulisi olla sopusoinnussa kansojen kulttuurien kanssa. Eniten huomiota kiinnitettiin siihen, että kehittyvillä maillakin tulisi olla oikeus kehitykseen sen kaikilla aloilla. Tällöin elintärkeäksi ilmiöksi tuli kansainvälinen solidaarisuus. (Alanen & Liedes 2010, 11–12). Vuosituhannen loppupuolella ajatus kulttuurin läpileikkaavuudesta elämän joka osa-alueelle oli vallitseva. Tällä tavalla kulttuuria pidettiin kehityksen voimavarana, koska sen avulla on mahdollista ohjata ihmisiä inhimillisesti eteenpäin. (Alanen & Liedes 2010, 15).

Kuten oli jo aiemmista julkilausumista nähtävistä, kestävä kehitys ja monet kansainväliset sopimukset siihen liittyen olivat kansainvälisen yhteisön keskustelun ja retorisen vakuuttelun tuloksia. Kestävän kehityksen painopistealueet olivat muuttuneet aikojen kuluessa, jolloin se miten siitä keskusteltiin, oli myös muuttunut. Silti perimmäinen tarkoitus on pysynyt aikojen kuluessa samana. Esimerkiksi kulttuurin suhde talouteen oli muuttunut yli kolmenkymmenen vuoden tarkasteluajanjaksolla, mutta kulttuurin merkitys ihmisyydelle ei ollut muuttunut. UNESCO:n osalta kulttuuriset painopisteet olivat säilyneet vahvasti kulttuurisen kestävyuden sekä kulttuurisen moninaisuuden tematiikoissa, vaikka tarkastelunäkökulmat olivat muuttuneet.

Joka tapauksessa työ kulttuurin saattamiseksi kehityksen pilareihin oli ollut yksi tärkeimmistä UNESCO:n päämääristä, jonka hyväksi oli taisteltu monia vuosikymmeniä. Kuitenkin oli jollakin tavalla selvää, että aiemmat kansainvälisen yhteisön toimet eivät

olleet riittäviä kansainvälisen kulttuuripolitiikan saralla. Tietyllä tavalla kulttuuripolitiikka oli kaukana varsinaisesta kansainvälisestä politiikasta, jossa keskityttiin enemmän taloudellisiin seikkoihin, rauhan tematiikkaan tai laajemmin sosiaalipolitiikkaan. Tästä huolimatta kulttuuri oli nostamassa päätään omassa marginaaliryhmässään ja lopulta kansainvälinen yhteisö oli saamassa julkilausuman, jonka toivottiin luomaan suuntaviivat oikeasti tehokkaalle kansainväliselle kulttuuripolitiikalle.

## 4.2 Tarve uudelle kulttuurisopimukselle herää

Kuten aiemmin kävi ilmi, kulttuurin asemaan kansainvälisellä kentällä ei oltu tyytyväisiä lukuisista kokouksista ja julkaisuista huolimatta. Vaikka sopimusten ja julkilausumien ideat olivat pääasiassa samoja, niitä ei pidetty tarpeeksi vahvoina. Nopeasti muuttuvan maailmantilanteen vuoksi halu muutokselle oli vahvaa. Tämä johti siihen, että idea uuden sopimuksen luomiselle lähti kansainvälisen yhteisön toiveesta luoda jotakin uutta ja kansainvälisesti yhdistävää. Yleisesti oltiinkin sitä mieltä, että UNESCO:n oli aika luoda uusi instrumentti, joka loisi linkin kulttuurisen moninaisuuden säilyttämisen sekä kehityksen päämäärien välille. (166EX/28, Feasability Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003).

Uuden kulttuurisopimuksen luomisesta päätettiin virallisesti UNESCO:n yleiskokouksen 32. istunnossa maaliskuussa vuonna 2003. Istunnossa julkaistiin tutkimus uuden laki-instrumentin luomisesta kulttuurin saralla, joka oli nimeltään ”*Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects Relating to the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*”. Kyseisen asiakirjan aloitteentekijöinä olivat Kanada, Ranska, Saksa, Kreikka, Meksiko, Monaco, Marokko sekä Senegal. (166EX/28, Feasability Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003). Asiakirja pohjasi vahvasti vuonna 2001 hyväksyttiin ”*Kulttuurisen moninaisuuden* -julistukseen, jonka katsottiin vastanneen globalisaation haasteeseen ensimmäisen kerran. Kaiken kaikkiaan uuden kulttuurisopimuksen oli tarkoitus olla jatko-osa kyseiselle kulttuurijulistukselle.

Alustava tutkimus uuden laillisen instrumentin luomisesta painottui uuden sopimuksen teknisiin ja laillisiin ulottuvuuksiin. Tekninen ulottuvuus pohti sitä miten linkittää kulttuurinen moninaisuus, ihmisoikeudet ja kulttuuriset oikeudet sekä monimuotoisuus, luovuus ja kulttuuripolitiikat yhteen. Nämä seikat olivat vahvasti mukana jo *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistuksessa, mutta silti oltiin yhtä mieltä siitä, että kyseinen työkalu ei ollut riittävä moninaisuuden takaaja. Julistus oli siis tärkeä työkalu, joka vie kohti uutta, haasteellista ja tehokasta instrumenttia, kansainvälisen konvention mallia. (166EX/28, Feasibility Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003).

Vaikka kulttuurijulistusta pidettiin kansainvälisesti tärkeänä sopimuksena, siinä oli myös omat ongelmansa. Kyseisen julistuksen voimaa ei pidetty riittävänä, koska pidettiin tärkeänä, että kulttuurinen moninaisuus otettaisiin selkeämmin ja enenemissä huomioon kulttuuripolitiikan kaikilla kentillä. Kyseisen päätelmän taustalla oli se, että monet aiemmat kansainväliset kokoukset julkilausumineen, olivat tulleet samanhenkisiin lopputuloksiin saamatta mitään konkreettista aikaan. Samanlaista keskustelua oli käyty vahvasti myös muissa hallituksissa, kansalaisjärjestöissä, kansainvälisissä yhdistyksissä sekä kulttuurin asiantuntijoiden kesken. Keskustelut olivat selvä merkki siitä, että uutta instrumenttia tarvittiin kulttuurisen moninaisuuden säilyttämiseksi. (166EX/28, Feasibility Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003).

Tämän vuoksi idea uuden, toimivamman kulttuurisopimuksen luomisesta oli laajasti hyväksytty. Sopimuksen käytännönasioita pohdittiin laajemmin yleiskokouksissa, jossa toiminnan pohjaksi luotiin useita vaihtoehtoja uuden konvention luonteesta. Ensimmäisenä vaihtoehtona oli luoda opettavainen kulttuurisopimus kulttuurisista oikeuksista. Toisena vaihtoehtona oli luoda sopimus, joka liittyy pelkästään taiteilijoiden asemaan. Kolmas vaihtoehto olisi luoda uusi protokolla Firenzen sopimukseen<sup>10</sup> ja viimeisenä vaihtoehtona oli luoda täysin uusi sopimus liittyen kulttuuri-ilmaisujen sekä kulttuurisen moninaisuuden suojeluun. (CLT/CPD/2004/CONF.201/1, Koichiro Matsuuran raportti alustavasta luonnosehdotelmasta, heinäkuu 2004). Lopulta yleiskokous päätti luoda kokonaan uuden sopimuksen. Konkreettisin sopimuksen syntyyn vaikuttanut tekijä oli globalisaation luomat uudet haasteet.

---

<sup>10</sup> Firenzen sopimus on vuonna 2000 luotu eurooppalaista maisemaa koskeva yleissopimus. Sen lähtökohtana on toimeenpanna kestävän kehityksen tavoitteet sekä vahvistaa maiseman merkitykset kulttuurin, ympäristön, talouden ja yhteiskunnan kannalta.



Globalisaatiolla oli merkityksensä kulttuurin rajojen muuttumisessa ja erityisesti kaupan vapautuminen ja siitä johtuva yleisen ajatusmaailman muutos loivat paineita kaikille maailman yhteiskunnille. Suurin ongelma eli sopeutumisen vaikeus oli nähtävissä kehittyvissä maissa, kun samaan aikaan länsimaat kokivat nopeasti tapahtuvaa kulttuurista muutosta. (Bayliss & Smith 2001, 459). Toisin sanoen globalisaatio oli muuttanut kansainvälisen yhteisön voimasuhteita, minkä vuoksi yleiset normit ja säännöt olivat muuttuneet. Tämä vaikutti valtioiden suhteisiin ja siihen, millä tavalla kulttuurioikeuksia ja niiden merkitystä arvoitettiin. Kulttuurinen epätasa-arvo oli samalla kasvamassa, mikä johtui globalisaation vaikutuksesta kansainväliseen kauppaan.

Globalisaatio oli avannut kulttuurisia raja-aitoja sekä auttanut yhteistyön ja solidaarisuuden tunteen herättämisessä. Erityisesti kaupan vapautuminen ja siitä johtuva yleisen ajatusmaailman muutos loivat paineita kaikille maailman yhteiskunnille. Suurin vaikeus sopeutumisen vaikeus oli nähtävissä kehittyvissä maissa, mutta myös länsimaat kokivat nopeasti tapahtuvaa kulttuurista muutosta. (Bayliss & Smith 2001, 459). Voidaan sanoa, että globalisoitunut kulttuuri oli monikulttuurinen, joka vaikutti maailman yhteiskuntien toimintaan. Monikulttuuriset viitekehykset luovat monia identiteettejä, jotka haastaisivat jo olemassa olevat patriarkaaliset muodot. (Baylis & Smith 2001, 459). Singhin (2011) mukaan globalisaatio oli muuttanut myös sitä, miten identiteetit muuttuivat alati vaihtuvassa maailmassa. Globalisaatio oli muuttanut kulttuurisia tiloja, minkä vuoksi tilanne oli epävarma. Tämän vuoksi tarvittiin uutta ja tehokasta kulttuuripolitiikan muotoa, joka vastaisi ongelmaan. (Singh 2011, 18).

Globalisaation lisäksi sopimuksen syntyyn vaikutti se, että aiemmat multilateraaliset kulttuurisopimukset olivat olleet vain suosituksia mahdollisista yhteistyömuodoista, eikä ennen yleissopimuksen syntyä kulttuuripolitiikkaa ei ollut käsitelty tehokkaasti kansainvälisellä tasolla. Aiemmat sopimukset olivat siis sisältäneet pelkkiä suositusehdotuksia kulttuurin kentällä. Tämän vuoksi sopimuksesta oli tarkoitus tulla ensimmäinen perussopimus kansainvälisen kulttuuripolitiikan alalla. Sopimuksen ainutkertaisuudesta kertoo se, että sen tarkoituksena oli luoda pohja kansainväliselle yhteistyölle, joka vahvistaa sopimuksessa olevien maiden kykyä suojella, tuottaa ja luoda kulttuurituotteita. Kuten tuli jo ilmi, se samalla loisi linkkejä kulttuurin ja kehityksen välille. (Ks. esim. Liedes 2009). Kaisa Savolaisen (2010) tutkimustuloksiin pohjaten aiemmin luodut suositukset eivät vaatineet laillista toimintaa taakseen, jolloin ne jäivät vain suosituksiksi. (Savolainen 2010).

Sopimuksen syntyyn vaikuttanut suuri huolta aiheuttanut kansainvälinen ongelmakohta olikin kehittyvien maiden selviäminen silloisessa maailmantilanteessa. Tilannetta kuvasti vahvasti se, että kolmas maailma oli tipahtamassa auttamattomasti taloudellisen ja kulttuurisen kehityksen kelkasta. Kansainvälisen yhteisön mielestä oli tärkeää, että tilannetta helpotettaisiin ja jäsenmaita rohkaistaisiin uuden kulttuurisopimuksen avulla. Uuden sopimuksen avulla olisi mahdollista helpottaa myös kehittyviä maita takaisin kestäväen kehityksen tielle. (Throsby 2010, 176). Kyseiseen tilanteeseen reagoiminen näkyikin vahvasti konvention sisältöihin liittyvässä pohdinnassa ja siinä, miten esimerkiksi kehittyvien maiden kulttuurituotannoista puhutaan.

Taloudelliset seikat oli siis mahdollista kiteyttää kehittyvien maiden ongelmiin ja selviytymiseen globaalissa maailmassa. Tämän vuoksi sopimuksen oli tarkoitus tukea kehittyviä maita vahvistaen niiden kulttuurisektoria, minkä avulla maiden olisi mahdollistaa parantaa yhteiskunnallisia olojaan sekä tuoda esille rikasta kulttuuriaan. Tietyllä tavalla siis sopimus ylistäisi kehitysmaiden kulttuurista moninaisuutta ja rikkautta. Tämän vuoksi yksinä suurina kansainvälisinä tavoitteina oli kestäväen kehityksen luominen sekä köyhyyden vähentäminen. (Yleissopimus 2005; Alanen & Liedes 2010, 21).

Toisin sanoen konvention tarkoituksena oli herätellä UNESCO:n jäsenmaiden vastuuta, koska yhdeksi konvention tärkeimmistä päämääristä kaavailtiin jäsenmaiden vastuun korostamista kulttuurisen moninaisuuden säilyttämisessä. Konkreettisesti seikka tarkoitti sitä, että jäsenmailla olisi oma oikeus määritellä omien kulttuuripolitiikkojensa linjat. Kulttuuripolitiikkojen oli tarkoitus juhlistaa jäsenmaiden omaa autonomista valtaa tehdä politiikkalinjauksia ja samalla olla kansainvälistä yhteistyötä tukevia. Toisaalta yhtenä suurena ongelmana asian tiimoilta pidettiin sitä, millä kapasiteetillä jäsenmaat olisivat valmiita uuteen konventioon sitoutumaan. Tämä sen vuoksi, että tutkimuksen laatijoiden mukaan kulttuurista moninaisuutta ja globalisaatiota ei oltu otettu tarpeeksi huomioon aiemmissa kansainvälisissä sopimuksissa eikä kyseisiä vastuuta oltu tämän vuoksi määritelty. (166EX/28, Feasability Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003). Uusi kulttuurisopimus oli siis edelläkävijä siltä osin, että se pyrki määrittelemään kyseiset vastuut. Jäsenmaiden vastuista ja velvollisuuksista tulikin yksi keskustelluimmista aiheista liittyen konvention sisältöön ja niitä pohdittiin lopulta niin laajasti, että kyseisestä kohdasta tuli yksi konvention keskeisistä sisällöistä. (Ks. esim. CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Konvention mahdollisesta luomisesta keskusteltaessa UNESCO:n rooli tuli vahvasti esille. Asiaa pohtineen työryhmän mukaan UNESCO:n tuli kuitenkin olla se toimielin, joka loisi konvention standardit. Sen tehtävänä olisi määritellä kulttuurisia oikeuksia kansainvälisen lain viitekehyksessä. Tilanteen katsottiin luomishetkellä olleen sellainen, että kansainväliset lait eivät tarpeeksi selkeästi määritelleet kulttuurisia oikeuksia. Yhdeksi vaihtoehdoksi asiaa pohtiessa nousi se, että kyseiset oikeudet tulisi sitoa yhteen ihmisoikeuksien kanssa. UNESCO:n tulisi olla se toimielin, joka loisi taiteilijoille vapauden olla tasavertaisesti mukana taiteen kentällä. (166EX/28, Feasability Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003). Tämän vuoksi toimiminen kansainvälisen lain kentällä oli tärkeää ottaa huomioon. Konvention oli tärkeää vahvistaa jo olemassa olevien sopimusten laaja-alaisuutta. Toisin sanoen konventiosta oli tarkoitus tulla uusi protokolla Firenzen sopimukseen. Samalla se valvoisi kulttuurituotteiden sekä palveluiden jakoa ja päivittäisi kyseistä Firenzen sopimusta. Merkittävimmäksi seikaksi konvention perusteluissa nousivat kuitenkin kulttuurituotteet - ja palvelut sekä niiden tarkoitus.

Alustava tutkimus piti kulttuurituotteiden sisällön suojelua tärkeänä tulevan konvention tehtävänä. Pääsyy tälle seikalle oli se, että globalisaation katsottiin uhanneen kulttuurituotantoa, jolloin jonkinlaista sopimusta tarvittaisiin suojelemaan kulttuurista moninaisuutta kulttuurin kentällä. Samalla kulttuurisen moninaisuuden suojeleminen lisättäisiin kestävä kehityksen ohjelman yhteyteen. Kun oli kysymys uuden kansainvälisen sopimuksen luomisesta, luonnollisesti myös painotettiin sitä, että yhdeksi tärkeäksi päämääräksi kulttuurien välisen dialogin luominen. (166EX/28, Feasability Study of a New Legal Instrument, 12.3.2003). Toisin sanoen jäsenmaiden tuli tunnustaa se, että sopimus tunnustaisi kaikki kulttuurintuottajat tärkeiksi oman kulttuurinsa levittäjiksi ja jokaisella kansalaisella, taiteilijalla sekä taiteenharjoittajilla on oikeus nauttia kulttuurituotteista.

Taloudelliset seikat olivat toinen alkupiste sopimuksen luomiselle. Siihen liittyi vahvasti se, miten kulttuurin ja kansainvälisen kaupan niin kutsuttua harmaata aluetta olisi mahdollista selkeyttää luomalla kansainväliset pelisäännöt kulttuurin ja kaupan välille. Sen avulla kansalliset hallitukset pystyisivät itse hallitsemaan kulttuurialojaan, kulttuurituotteitaan ja täten kulttuurista moninaisuuttaan. (Liedes 2009, 3-6). Kyseisen ajatusmallin pohjalta onkin mahdollista sanoa, että vaikka oltiin luomassa uutta kulttuurisopimusta, tilanteeseen tartuttiin taloudellisen kehityksen näkökulmasta edelleen. (Ks. esim. Throsby 2010).

Monet tahot näkivät tulevan sopimuksen poliittisen tilan turvaamisena ja uusien yhteistyömuotojen luomisena. Erimielisyyksiä herätti kuitenkin se, että kaikki eivät olleet varmoja sopimuksen tarkoituksesta ja sen läheisistä siteistä kansainväliseen kauppaan. Kansainvälisen kaupan pelättiin vievän sopimuksen tehoa ja rehellisyyttä pois kulttuurin kustannuksella. Seikka kiteytyi kysymyksiin toiminnan arvoista, milloin pelättiin, että kulttuuria ei pystyttäisi katsomaan kokonaisvaltaisesti. Sopimuksen voitiin kuitenkin nähdä luovan vahvan kulttuurisen lainsäädännön kehikon, tiedostaen, että kulttuuritoiminnot ovat samalla taloudellisen toiminnan objekteja, milloin kulttuurituotteet voisivat hyötyä läheisistä kauppasuhteista. (Liedes 2009, 3-6).

Konvention luomisprosessi lähti vahvasti etenemään UNESCO:n kautta ja se oli laajasti hyväksytty. Pääasiallisesti konvention katsottiin täyttävän kansainvälisissä sopimuksissa olleen kulttuurin kokoisen aukon. Globalisaatiota ja sen taloudellisia oheisvaikutuksia pidettiin laajasti syynä siihen, että uutta sopimusta kulttuurin ympärille tarvittiin. Kaiken kaikkiaan sopimuksen tuli olla erityisesti kansainvälinen, jotta valloilla oleviin ongelmiin pystyttiin vastaamaan yhteistyön voimin. Tärkeimpänä asialistalla oli kulttuurin yhdistäminen kestävän kehityksen päämääriin sekä kulttuurisen moninaisuuden suojeleminen. Uuden sopimuksen tärkeimmistä seikoista oli myös se, että se takasi jäsenmaille oikeudet luoda omaa kulttuuripolitiikkaansa sekä takasi työkalut kyseisen työn tekemiseen. Edellä mainitut seikat näkyivät vahvasti konvention artikloissa.

### **4.3 Konvention alkuvaiheet**

Vuonna 2005 syntynyt *Yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä* (Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions) pyrki muuttamaan kulttuurin asemaa kansainvälisessä kontekstissa. Yleissopimuksen syntymiseen vaikutti vahvasti kulttuurin tulo entistä tärkeämmäksi seikaksi kehitysyhteistyössä sekä aiemmin mainitut seikat sopimuksen yhteiskunnallisesta tarpeesta. (Alanen & Liedes 2010, 9). Sinällään sopimus oli merkittävä, että se oli laillisuuteen perustava sopimus eikä pelkästään lista säännöistä tai suositelluista toimintamuodoista kuten aiemmin julkilausumat olivat olleet. (Acheson & Maule 2004, 243).

On olemassa seikkoja, jotka on tärkeää huomioida kyseistä sopimusta luotaessa. Esimerkiksi Kaisa Savolainen (2010) erittelee kansainväliset sopimukset normatiivisiksi, joihin tarvitaan yleensä jäsenmaiden hyväksyntä ja ratifiointi. Sitä ennen vaaditaan neuvottelun osapuolilta laaja-alaista keskustelua siitä, mitä sopimukseen halutaan kirjata. (Savolainen 2010, 194). Tämän vuoksi on erittäin tärkeää pohtia sitä, miten konvention luomisosapuolet ryhtyivät tähän tehtävään.

Itse sopimus jaettiin lopulta 35 yleisartikklaan sekä sovittelumenettelyt kuuteen artiklaan. Konvention sisältää kahden sivun mittaisen johdannon, jossa eritellään UNESCO:n yleiset periaatteet moninaisuuden suojelemiseksi sekä konvention tavoitteet sekä yleisohjeet kulttuurisen moninaisuuden vahvistamiseksi. (Alanen & Liedes 2010, 9; Pyykkönen 2010, 1). Sopimuksen lähtökohtien mukaan sopimus painottaa *moninaisuuden* (diversity) sekä *kulttuurisen moninaisuuden* (cultural diversity) sekä kehityksen yhteenliittymiä. (Liedes 2009, 1-2). Toisin sanoen yleissopimus piti kulttuuria yhtenä keskeisistä toiminnoista, joiden avulla kestävä kehitys oli mahdollista luoda. Se tarkensi, että kulttuuri ei ole kestävä kehityksen tuotos vaan sen rinnalla oleva yksi pilari. Sopimuksen avulla kulttuuri siis liitettiin muihin kestävä kehityksen ohjelmiin kansallisesti sekä globaalisti. Kestävä kehityksen avulla oli mahdollista suojella kulttuurista moninaisuutta. ([www.unesco.org](http://www.unesco.org); Yleissopimus 2005). Kaiken kaikkiaan sopimus täydentää aiemmin solmittuja kansainvälisiä sopimuksia ja se velvoittaa ottamaan huomioon kulttuurisen moninaisuuden myös muita sopimuksia sovellettaessa.

Konvention artikkelit liittyvät tavoitteisiin ja johtaviin periaatteisiin, määritelmiin, sekä muihin hallinnollisiin seikkoihin, joita sopimuksen on tarkoitus noudattaa. Kyseisen työn kannalta tärkeimmät keskustelut käytiin käsitteiden määrittelyistä, konvention tavoitteista ja periaatteista sekä sen suhteista muihin sopimuksiin. Yleissopimus itsessään rakentuu johdannosta, kahdesta johdatteluvasta artiklasta sekä toimintaa ohjaavista sekä määrittelevistä artikloista. (Liedes 2009, 12). Sopimuksen toimivuudesta sekä toimeenpanosta vastasi UNESCO:n sihteeristö ja toimeenpanoa pyrittiin viemään eteenpäin monin toimeenpanoa valmistelevin kokouksin. (Liedes 2009, 14). Sopimuksen ratifioimisen yhteydessä syntyi myös tärkeitä asiakirjoja, jotka vahvistivat sopimuksen kohtia ja loivat tietynlaisia toimintasuunnitelmia tavoitteiden saavuttamiseksi. (Ks. esim. ”On Cultural Co-Operation”). Kyseisiä sopimuksia luotiin yleiskokouksissa vuosia sopimuksen ratifioimisen jälkeen. ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)).

Konventio lähestyy kulttuurista moninaisuutta kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin se tukee erilaisia elämänmuotoja ja ajatuksen virtaa, joiden avulla kulttuuri on mahdollista ymmärtää. Kyseessä on niin kutsuttu kulttuurin laajan ymmärtämisen muoto. Kyseessä oli konvention perimmäinen ajatus, jota kuvaillaan sopimuksen monessa kohdassa ja sen korostetaan olevan osa ihmisluontoa, perusoikeuksia sekä sosiotaloudellisen kehityksen periaatteita. Kyseinen näkökulma viittaa vahvasti kulttuuriin ihmisoikeuksiin. Toinen merkittävä näkökulma on kulttuurituotteiden luomiseen ja markkinointiin liittyvät seikat. Kyseisestä näkökulmasta konventio näkee kulttuurin sen materiaalien sekä immateriaalien seikkojen kautta. (Pyykkönen 2010, 2). Kyseinen lähestymistapa näkyi vahvasti muutenkin konvention luomisprosesseissa, koska esimerkiksi kulttuurituotteiden ja palveluiden määrittelyyn käytettiin kolme kokousta konvention luomisen loppuvaiheessa. (Ks. esim. CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004.)

Mielenkiintoisen asiasta tekee se, että jälkimmäinen lähestymistapa oli vahvasti ristiriidassa kansainvälisen GATT -sopimuksen kanssa. Karkeasti sanoen konvention perustajien mielestä GATT nähtiin vahingoittavan paikallista ja alueellista kulttuuripolitiikan tekoa. Tämä tarkoitti sitä, että konventio pyrki parantamaan paikallisia ja alueellisia kulttuurituotantojen vapaata toimintaa globaalia vapaata kauppaa vastaan unohtamatta taloudellisen kehityksen merkitystä kulttuuriselle moninaisuudelle. (Pyykkönen 2010, 2). Toisin sanoen sopimuksen sanoma kiteytyi kulttuurin asemaan ihmisarvon ilmentäjänä sekä kulttuurituotannon taloudellisiin näkökulmiin. Konvention lähtökohta oli siis kaikesta huolimatta varsin kaksijakoinen, minkä vuoksi sen varsinaisia retorisia lähtökohtia oli vaikea arvioida. Toisin sanoen konventio oli vastaisku globaalia kulttuurin kapitalismia vastaan, vaikka eroa globaalin maailmantalouteen oli välillä vaikea huomata. (Pyykkönen 2010, 2). Kaiken kaikkiaan ristiriitaisuuksia oli erittäin hankalaa kitkeä pois.

Kuten on jo aiemmin tullut moneen kertaan ilmi, sopimuksen varsinaisena tavoitteena oli luoda yleisohjeet UNESCO:n jäsenmaille siitä, miten kansainvälistä sekä kansallista kulttuuripolitiikkaa tulisi luoda. Konventiolla oli myös kansallista toimintaa vahvistava ulottuvuus, jota painotettiin vahvasti myös sopimuksen luomistyössä. UNESCO pystyi konvention myötä luomaan kansainväliset säännöt ja normit kulttuuripolitiikan luomiselle. (Pyykkönen 2010, 1). Sopimuksen määrittelyissä oli kuitenkin omia ongelmia ja monet artiklojen sisällöt eivät olleet sitovia toiminnanmuotoja mikä johtui siitä, että joitakin

toimintoja katsottiin enemmän paikallisen tason kuin kansainvälisen kautta. Silti sopimuksen laillisesti pehmeystä huolimatta, sitä oli silti mahdollista pitää yhtenä tärkeänä yhteistyön kulmakivenä. Huomionarvoista on se, että se pystyttiin luomaan suhteellisen nopeasti poliittisesta näkökulmasta katsottuna noin kahden vuoden aikana. (Liedes 2009, 6-7).

Sopimus ei kuitenkaan kaatunut monien kysymysten verkkoon vaan varsinainen sopimus hyväksyttiin 33. UNESCO:n yleiskokouksessa<sup>11</sup> vuonna 2005 ja se oli ensimmäinen virstanpylväs varsinaisen toiminnallisen kansainvälisen kulttuuripolitiikan synnyssä. Sopimus tuli voimaan vuonna 2007. Lopulta siinä oli mukana 101 sopimuksen luomisessa ollutta tahoa, 100 jäsenvaltiota sekä Euroopan unioni. (Liedes 2008, 1). Konvention kokoaminen eteni aikataulussa, vaikka toiminnallisia vaiheita kokoamisprosesseissa oli monia. Kaiken kaikkiaan sopimuksen oli tarkoitus olla uusi ja erilainen kansainvälinen teksti kulttuurin tärkeydestä. Konventio oli merkittävä siltä osin, että se loi tarkat ohjenuorat, miten kansainvälisen yhteisön ja paikallistason tulisi toimia kulttuurisen moninaisuuden hyväksi.

#### **4.4 Konvention neuvotteluprosessien kulku pähkinänkuoressa**

Konvention varsinainen luomistyö alkoi joulukuussa 2003 UNESCO:n annettua mandaatin sen yleiskokouksen 32. istunnossa uuden kulttuuri-instrumentin luomisesta. Huomionarvoista on se, että varsinainen neuvotteluprosessi eteni todella nopeasti verrattuna siihen, millä vauhdilla kansainvälisiä sopimuksia yleensä luodaan. Varsinaisen sopimuksen valmisteluprosessi kesti kaksi vuotta, vuodesta 2003 vuoteen 2005 ja konventio ratifioitiin UNESCO:n 33. yleiskokouksessa vuonna 2005. Valmistelutyö alkoi itsenäisten asiantuntijoiden kolmella tapaamisella eli niin kutsulla suunnittelun ensimmäisellä vaiheella. Kyseiset neuvottelut käytiin vuosien 2003 ja 2004 välillä<sup>12</sup>. (Throsby 2010, 176). Oleellisimman työn teki itsenäisten asiantuntijoiden joukko. Kyseessä oli UNESCO:n periaatteiden mukaan luotu kansainvälinen ja monitieteellinen

---

<sup>12</sup> I tapaaminen käytiin ajalla 17. – 20.12.2003, II tapaaminen käytiin ajalla 30.3. – 3.4.2004 ja III tapaaminen käytiin ajalla 28. – 31.5.2004. [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

ryhmä, joka koostui 15 asiantuntijasta. Asiantuntijoiden erikoistumisaloina oli esimerkiksi antropologia, kansainvälinen laki, kulttuuri taloustieteet sekä filosofia. ([www.unesco.org](http://www.unesco.org))

Kyseinen toiminta noudattaa täysin UNESCO:n toimintaohjeissa olevaa ohjeistusta siitä, että sopimuksia pohdittaessa mukana tulee olla pohdittavana olevien alojen asiantuntijoita. Kaiken kaikkiaan kyseisissä ryhmissä toimiminen edesauttaa tavoitteen saavuttamista. Kyseisistä ryhmäjaoista ja keskusteltavista asioista päättää pääasiallisesti UNESCO:n pääjohtaja. (Savolainen 2010, 85). Kyseinen toimintamuoto oli jäljitettävissä myös konvention luomisessa.

Asiantuntijoiden pääasiallisena tarkoituksena oli antaa ehdotuksia ja näkemyksiä konvention sisällöistä ja luoda uusia ideoita kulttuurisen moninaisuuden suojelemiseksi. Kolmen tapaamisen tarkoituksena oli luoda alustava luonnosversio konvention sisällöistä. UNESCO:n pääjohtaja Koichiro Matsuura puhui asiantuntijoiden ensimmäisen kokouksen alla ja asetti lähtökohdat konvention luomistyölle. Hänen mukaansa kulttuurinen moninaisuus oli tärkeä UNESCO:n mandaatti. Kulttuurinen moninaisuus ja sen kunnioittaminen oli kuitenkin heikentynyt globalisaation edessä, minkä vuoksi hän näki tilanteen uhkana etenkin paikalliskulttuureille. Tämän takia konventiosta tuli tulla ase, jolla taistella epäkohtia vastaan. (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 17. – 20.12.2003; DG/2003/177, Koichiro Matsuuran alkusanat, ensimmäinen asiantuntijoiden tapaaminen, 17.12.2003).

Toisin sanoen pääjohtaja teki oman linjauksensa heti tapaamisten aluksi ja toi omassa puheenvuorossaan esille sen, mihin seikkoihin konvention tuli ottaa kantaa. Pääjohtaja esitti myös asiantuntijajoukolle toiveen tavasta, jolla uutta ja vaativaa tehtävää lähestyttäisiin. Hän toivoi, että asiantuntijajoukko käsittelisi ainakin viittä aihealuetta, jotka olisivat konvention temaattinen runko. Kyseiset aihealueet olivat: konvention päämäärä, määrittelyt, konvention suhde muihin kansainvälisiin sopimuksiin, kansainvälinen yhteistyö ja apu sekä mekanismit konvention toimeenpanon seuraamiseksi. Asiantuntijat toivoivat myös, että jäsenmaiden oikeuksista ja velvollisuuksista keskusteltaisiin erikseen. (CLT/CPD/2003 - 608/01, (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Kyseiset seikat ovat vahvasti tämän tutkielman temaattisia lähtöpisteitä.

Kaiken kaikkiaan pääjohtaja Matsuura oli tyytyväinen asiantuntijoiden työhön, ja siihen, mitä he olivat saaneet valmiiksi kolmessa tapaamisessa. Hänen mielestään alustava



konvention teksti oli loistava ja tarkasti tehty. Asiantuntijat pystyivät luomaan konsensuaalisen tekstin ilman vaihtoehtoja. Luonnoksessa oli vahvasti otettu huomioon myös muiden delegaattien tekemät huomautukset sekä kommentit. Pääjohtaja Matsuura piti alustavaa ehdotelmaa hyvänä pohjana tulevaisuuden työlle. (DG/2004/91, Koichiro Matsuuran alkusanat, tiedotuspuhe jäsenmaille, 21.7.2004).

Hänen mukaansa:

I am therefore delighted to announce that the work of the experts has borne fruit beyond all expectation and that the outcome of the first phase of reflection is a broadly consensual preliminary draft. I again express wholehearted gratitude to the experts who dedicated themselves enthusiastically, seriously and competently to this difficult challenge, to which they rose with considerable intelligence and perspicacity.<sup>13</sup> (DG/2004/91, Koichiro Matsuuran alkusanat, tiedotuspuhe jäsenmaille, 21.7.2004).

Samoin Nigerian delegaatin jäsen Michael Omolewa ymmärsi konvention tärkeyden. (Nigerian delegaatio, Michael Omolewa, yleiskonferenssin puheenjohtaja). Hänen mielestään konvention luominen on erityinen ja suuri askel, joka tukee UNESCO:n perustamiseen liittyviä ideologioita. Hän piti edessä olevaa työtä erittäin haastavana, mikä vaatii taitoa luoda universaalisti hyväksytty teksti. Hänen mielestään:

If you succeed, or should I say if we succeed in our work for the preparation and finalization of this particular convention we would have knocked-in one of the final nails in the coffin of “that ignorance of each other’s ways and lives that have been a common cause throughout the history of mankind and that suspicion and mistrust between peoples of the world through which their differences have all-too-often broken into war.”<sup>14</sup> (Yleiskonferenssin puhemies Nigerian delegaatio, Michael Omolewa, puhe jäsenmaiden ensimmäisen tapaamisen yhteydessä, 20. – 24.9.2004).

Omolewan mukaan konvention onnistuminen löisi viimeisen naulan välinpitämättömyyden arkkuun, mikä vaivaa vielä maailmaa. Konvention tarkoituksena olisikin hänen mukaansa

---

<sup>13</sup> ”Olen iloinen pystyessäni ilmoittamaan, että neuvottelut ovat olleet hedelmälliset ja niiden ensimmäinen vaihe, yhteisymmärryksessä tehty alustava ehdotelma, on saatu valmiiksi. Kiitän vielä sydämeni pohjasta asiantuntijoita, jotka intohimoisesti ja innokkaasti ottivat kyseisen vaikean haasteen vastaa. Lopulta he nousivat vaikeasti tilanteesta älyn ja sinnikkyuden avulla.”

<sup>14</sup> ”Jos me onnistumme konvention valmistelussa ja loppuunsaattamisessa, me olemme voittaneet maailmassa vellovan välinpitämättömyyden omasta ja toisten elämästä. Välinpitämättömyyden, jonka pääsyynä on ollut epäily ja luottamuspula ihmisten välillä, joka on liian usein muuttunut sodaksi.”

muuttaa kansainvälistä ajattelua ja tuomaan esille, että eroavaisuudet rikastuttavat kulttuuria. (Yleiskonferenssin puhemies Nigerian delegaatio, Michael Omolewa, puhe jäsenmaiden ensimmäisen tapaamisen yhteydessä, 20. – 24.9.2004). Omolewan mielestä kansainvälinen hallinto oli siis epäonnistunut ja luonut maailmalle epätoivon tilan. Hänen mielestään kyseinen konventio pystyisi muuttamaan kansainvälisen ilmapiirin ja tekemään maailmasta paremman paikan elää ilman väkivaltaisuuksia.

Varsinaisen ensimmäisen tapaamisen alkuun, joka käytiin ajalla 17. – 20.12.2003, itsenäiset asiantuntijat pyrkivät sopimaan yhteiset pelisäännöt ennen varsinaisten yksityiskohtaisempien neuvotteluiden alkua. Kaikkia asiantuntijat olivat vahvasti sitä mieltä, että kaikkien konvention toimijoiden tulisi nojata ehdottomasti kulttuurisen moninaisuuden julistuksen periaatteisiin etenkin perusoikeuksien, demokratian, ja luovuuden moninaisuuden osalta. Kyseisiä periaatteita tulisi myös vahvistaa kulttuurisen moninaisuuden, dialogin ja kehityksen osa-alueilla. Toisin sanoen asiantuntijat tunnustivat julistuksen tärkeäksi dokumentiksi puhuttaessa kulttuurisesta moninaisuudesta. Asiantuntijat pyrkivät lähentämään myös talouden ja kulttuurin suhteita, kehityksen hyväksi. Tämän suhteen yksi tärkeimpiä huomioita oli se, että konvention tekstissä haluttiin korostaa sitä, miten talouden ja kulttuurin dualistinen luonne tulisi saada vahvasti esille. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Toinen itsenäisten asiantuntijoiden kokous käytiin ajalla 30.3 – 3.4.2004. Sen pääasiallisena tarkoituksena oli keskustella tarkemmin artikloista ja niiden muotoilusta tulevaa ehdotusta varten. Pääjohtaja toivoi asiantuntijoilta askel-askeleelta etenevää lähestymistapaa, jossa ensimmäinen tapaaminen loi yhteistä pohjaa aloittaa keskustelut, toisessa tapaamisessa asiantuntijat keskittyivät aloite-ehdotelmiin konvention luomisen suhteen. Toive oli oletettava, koska kyseinen linja perustuu vahvasti Unescon toimintatapoihin. Toisen tapaamisen tarkoituksena oli analysoida kyseisiä ehdotelmia ja konvention ensimmäistä versiota. Toinen tapaaminen pyrki keskittymään ”päämäärät ja tavoitteet” -kohtaan sekä määritelmiin. (DG/2004/038, Koicho Matsuuran alkusanat, asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3.2004).

Tapaamisen tarkoitus ei ollut niinkään avata uusia keskustelunaiheita vaan määritellä jo olemassa olevien päätelmien loppukohdat. Määritelmien kohdalta sovittiin, että ne tulisi luoda niin, että niillä olisi kiistaton laillinen ulottuvuus ilman, että niistä tehdään

absoluuttisia termejä. Määritelmien tulisi vastata konkreettisten käsitteiden käyttöön ja periaatteiden tulisi tulkata ja viedä konventiota eteenpäin. Sen laajuuden määrittely oli myös tärkeä konvention kannalta, koska kulttuurinen moninaisuus kosketti niin monia aloja ja julkilausumia. (CLT/CPD/2004/602/6, asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen pidettiin 28. – 31.5.2004. Tapaamisten tarkoituksena oli saattaa päätökseen työryhmän työ sekä luoda valmiiksi alusta versio konvention sisällöstä. Pääsihteeri kertoi tapaamisten avauspuheenvuorossaan asiantuntijoille palautetta, jota oli saanut muilta delegaatioilta. Palautteessa toivottiin, että kulttuurisen moninaisuuden käytännöllinen puoli tuotaisiin selkeämmin esille. Samalla toivottiin, että konvention laajuutta ei rajattaisi liian tiiviiksi. (DG/2004/76, ). Sen jälkeen kun varsinainen alustava esitys olisi valmis, se lähetettäisiin konsultaatiomielessä esimerkiksi WTO:lle, WIPO:lle ja UNCTAD:lle. Kaiken kaikkiaan alustava konventio tuli olemaan lähtökohta myös hallitusvälisille neuvotteluille. Pääjohtaja olikin erittäin mielissään siitä, miten hyvin kyseiset organisaatiot olivat ottaneet konvention vastaan. (DG/2004/76). Alustavan esityksen sisältöön liittyviä kommentteja pääsihteeri pyysi lähetettäväksi marraskuussa 2004. (CLT/CPD/2004/603/5, asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Itsenäisten asiantuntijoiden keskustelukierroksen jälkeen käytiin hallitustenväliset neuvottelut, jotka kommentoivat asiantuntijoiden luomaa alustavaa ratkaisuehdotusta vuosina 2004 ja 2005. (Throsby 2010, 176). Itsenäiset asiantuntijat siis ikään kuin kokosivat omat näkemyksensä niistä seikoista, jotka heidän mielestään olivat tärkeitä kulttuurisesta moninaisuudesta puhuttaessa. Tämän jälkeen jäsenmaat kiinnostuksineen kokosi oman ehdotelmansa konvention sisällöistä ja siitä, mitkä seikat olivat heidän mielestään tärkeitä kulttuurin suojelussa. Hallitusten väliset keskustelut jäsenmaiden välillä poikkesivat asiantuntijoiden työstä siinä, että kaikilla jäsenmailla oli oikeus osallistua keskusteluihin kun taas asiantuntijoiden työrauha oli vahvasti turvattu.

Toisen vaiheen tapaamiset oli tarkoitus käydä läpi myös kolmessa erässä<sup>15</sup>. Tapaamisissa oli tarkoitus käydä läpi se, mihin periaatteisiin tuleva konventio perustuisi ja samalla häivyttää alalla olleet epämääräisyydet. Erittäin tärkeänä pidettiin myös ilmaston

---

<sup>15</sup> I tapaaminen käytiin ajalla 20. – 24.9.2004, II tapaaminen käytiin ajalla 31.1. – 11.2.2005 ja III tapaaminen käytiin ajalla 25. – 4.6.2005.

parantamista kulttuurisen moninaisuuden osalta. Jäsenmaiden edustajat korostivat, että he pitivät tärkeänä luoda laillinen instrumentti, joka ei ollut rangaistuväline vaan julkilausuma, joka vastaa kulttuurista moninaisuutta uhkaaviin vaaroihin. (CLT/CPD/2004/CONF.201/1, Koichiro Matsuuran alustava raportti, jäsenmaiden ensimmäinen tapaaminen).

Tuttuun tapaan UNESCO:n pääjohtaja Matsuura piti oman avauspuheenvuoronsa jäsenmaiden ensimmäisen keskustelukierroksen kärkeen. Yleisesti pääjohtaja oli sitä mieltä, että vaikka neuvottelijoita on monesta maailman kolkasta, kaikki ottavat työn tosissaan. Matsuura toivoi myös avointa keskustelua. (DG/2004/126). Tapaamisten puhemies Kader Ismail nosti hyvin samantyyppisiä teemoja esille omassa avauspuheenvuorossaan. Hänkin korosti uusien kansainvälisen yhteistyömuotojen luomista ja uuden tyyppisen rauhansopimuksen luomista. Toisin sanoen hän näki konvention mahdollisuutena kaventaa kansainvälisten instituutioiden välistä kuilua. Hän myös rinnasti kulttuurin mukaan kehityksen ihanteisiin ja puhui kulttuurista uusiutuvana resurssina. (Kader Ismail, alkusanat, ensimmäinen jäsenmaiden tapaaminen, 20. – 25.9.2004).

Toinen tapaaminen käsitteli enimmäkseen konvention periaatteita, dialogia ja kehitystä luonnoskomitean saatujen kommenttien pohjalta. Kolmannen tapaamisen tarkoituksena oli syventää joidenkin artiklojen tarkastelua ja muokata asiantuntijoiden vanhaa tekstiä. Jäsenmaiden luoma suurin muutos koski sitä, että kansainvälinen yhteistyö muutettiin päämäärien keskeiseksi artiklaksi. (CLT/CPD/2004/CONF.201/1, pääjohtajan alustava raportti luonnoskomitean työstä, heinäkuu 2004).

Ensimmäisen jäsenmaiden tapaamisen jälkeen perustettiin erillinen luonnoskomitea (Drafting Committee), joka työsti asiantuntijoiden luonnoksesta uuden version. Työ pohjasi jäsenmaiden ja kansalaisyhteiskunnan antamiin kommentteihin asiantuntijoiden luonnosehdotelmasta ensimmäisen tapaamisen jälkeen. Varsinainen luonnoskomitean työ käytiin 14 – 17.12.2004. Kyseiset kommentit kävi läpi UNESCO:n sihteeristö, joka oli valittu niin kutsutun valmistelevalle komitean jäseniksi. Kommentteja tuottivat 61 jäsenmaata sekä 25 EU:n jäsentä ja kaksi unionin jäsenyyttä hakevaa maata. Myös 15 kansalaisjärjestöä ja kolme IGO:a<sup>16</sup> tuottivat omat kommenttinsa UNESCO:n sihteeristölle.

---

<sup>16</sup> Ne olivat WTO, UNCTAD sekä WIPO. (CLT/CPD/2001/CONF.607/2, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004).

Muiden maanosien osalta kommentteja tuottivat 10 Afrikan valtiota, 15 valtiota Latalalaisesta Amerikasta sekä 10 arabivaltioista. (CLT/CPD/2001/CONF.607/2, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004).

Kyseisten kommenttien pohjalta luotiin raportti, jossa esitettiin muutosehdotuksia alustavalle luonnosehdotukselle. Niin kutsuttu vastausinnokkuus vaihteli kuitenkin laajasti osanottajajoukon kesken. Tämä tarkoitti sitä, että yleisesti kyseiset jäsenmaiden kommentit oli mahdollista jakaa kolmeen kategoriaan. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluivat 2/3 maista, jotka esittivät kommentteja, mutta eivät tehneet uusia ehdotuksia tai lisäyksiä. Kyseiset kommentit olivat yleisiä huomioita alustavasta konvention tekstistä yleensä. Toinen ryhmä ilmaisi kommentteissaan tyytyväisyytensä jo tehtyyn työhön. Kolmas joukko suhtautui konvention joihinkin osa-alueisiin varauksellisesti ja niihin haluttiin luoda selvyys. Suurimmat pohdinnankohteet liittyivät ihmisoikeuksiin sekä itsenäisten valtioiden mahdollisuuteen täyttää kyseisiä vaatimuksia.(CLT/CPD/2001/CONF.607/2, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004).

Monet jäsenmaat kommentoivat joitakin tiettyjä konvention artikkeleita, jopa sen otsikkoa. Konkreettisesti artiklat yksi (konvention päämäärät ja tavoitteet sekä laajuus) ja neljä (käsitteet) olivat niitä, jotka saivat eniten huomiota. Konvention tekstiin lisättiin myös laaja-alaisesti pieniä tai suurempia parannusehdotelmia sekä joitakin kohtia haluttiin kokonaan poistaa. Erityisesti kohdat, joita haluttiin poistaa, liittyivät määritelmiin, konvention seurantatoimiin kuten myös liitteisiin. (CLT/CPD/2001/CONF.607/2, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004). Kaiken kaikkiaan toimijoiden tuli pystyä luomaan kollektiivinen viitekehys, joka auttaisi käsittelemään kulttuurisia seikkoja. Toisin sanoen konvention muokkaamiseen lähdettiin ideoiden vaihdon ja aivoriihen kautta, jolloin keskustelun toivottiin luovan siltoja sekä vivahteikasta keskustelua. (Yleinen keskustelu).

Jäsenmaiden keskuudessa oli myös niitä, jotka eivät tuottaneet yhtään kommenttia liittyen konvention sisältöihin. Tämä johtui siitä, että kyseisen kategorian toimijat olisivat halunneet odottaa valmisteleavan komitean työn alkamista vasta toisen jäsenmaiden kokouksen jälkeen. Toisin sanoen kaikki jäsenmaat eivät olleet täysin samaa mieltä siitä, miten konvention luomisprosessin tulisi edetä. (CLT/CPD/2001/CONF.607/2, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004).

Itse luonnostelukomiteaan ja lopullisen konvention tekstin luomiseen osallistui 90 asiantuntijaa, joka kertoo kansainvälisen yhteisön mielenkiinnosta konventiota kohtaan. Neuvotteluryhmän perusteella luotu paperi oli tehty sihteeristön avulla jäsenmaiden kommenttien pohjalta. (Kader Asmal, alkupuheenvuoro, kolmas tapaaminen). Uutta luonnosehdotusta tehtäessä sihteeristö karsi ehdotelman 1015 vaihtoehtoa 650 vaihtoehtoon, jolloin sivujen määrä laski 400:sta sivusta 130:een sivuun. Kommenttien pohjalta suurin huomio kiinnitettiin artikloihin 1 -11. Valmistelukomitea ehdottikin, että uusi konventio sisältäisi 11 artiklaa, joista koostettaisiin uusi dokumentti valinnaisilla sananvalinnoilla, josta tulisi esille kiistellyimmät teemat. Pääjohtaja toivoi myös, että vaikka vaikeita kohtia oli monia, että jäsenmaat pystyisivät vähentämään vaihtoehtoja. Samalla pääjohtaja pohti, että aikataulujen valossa luultavasti kolmas tapaaminen olisi tarpeellinen. (DG/2005/018, Koichiro Matsuuran puhe, jäsenmaiden toinen tapaaminen, 31.5.2005). Luonnoskomitea koosti ehdotuksesta uuden läpikäydyn alustavan ehdotelman, josta näkyi jäsenmaiden ja kansalaisjärjestöjen ehdottamat uudet sisällöt. (CLT/CPD/2004/CONF.607/6, luonnostelukomitean tapaaminen 14.–17.12.2004).

Toiminnan selkeyttämiseksi pääjohtaja Maichuura toivoi, että jatkossa jäsenmaat ehdottaisivat vain yhtä sanavalintaa, joka toisi esille ilmiön nykysuuntauksia. Pääasiassa kyseiseen pyyntöön vaikutti myös se, että aikataulu konvention valmiiksi saattamiseksi alkoi olla tuolloin jo varsin kireä. Tästä kertoi jo se, että valmisteleva ryhmä ei ollut ehtinyt käydä läpi koko tekstiä ja tehdä valintoja vaihtoehtojen pohjalta. Myöskään IGO:jen mielipiteitä ei oltu ehditty ottaa huomioon vaan se tulisi toisen tapaamisen tehtäväksi. (DG/2005/018, Koichiro Matsuuran puhe, jäsenmaiden toinen tapaaminen, 31.5.2005.) Hallitusten välinen muut tapaamiset keskittyivät vahvasti luonnoskomitean työhön ja heidän tiivistelmään jäsenmaiden ja kansalaisjärjestöjen mielipiteistä. Pääjohtaja kommentoi toisen kokouksen alkusanoissaan sitä, miten tyytyväinen hän oli hyvään ja intohimoiseen väittelyyn, jota oli konvention sisällöstä käyty. Hän korosti myös sitä, miten yhteistyö tulisi toimia konvention sydämenä. (DG/2003/177, Koichiro Matsuuran puhe, ensimmäinen jäsenmaiden tapaaminen, 17.12.2003).

Kaiken kaikkiaan kaikkien tapaamisten ilmapiiri oli moninainen, jota väritti monet erilaiset näkemykset. Jäsenmaiden väliintulot oli kuitenkin mahdollista jakaa kahteen luokkaan; laajaan yleisluontoiseen keskusteluun sekä oppikokemukseen. Toisin sanoen toiset virkamiehistä keskittyivät laajempaa keskusteluun ja pohdintaan kun taas toiset keskittyivät keskustelemaan vain tietyistä artikloista. Keskusteluita kuvasi kuitenkin se,

että mitään suurta konsensusta ei keskusteluissa löydetty. Tämä johtui siitä, että jotkin jäsenmaat ilmaisivat mielipiteensä esimerkiksi kirjallisesti ja toiset jäsenmaat aloittelivat vasta perehtymistään konvention luomiseksi. (Mr. Artur Wilczynski, loppuraportti).

Pääjohtaja kommentoi toisen kokouksen alkusanoissaan sitä, miten tyytyväinen hän oli hyvään ja intohimoiseen väittelyyn, jota oli konvention sisällöstä käyty. Hän korosti myös sitä, miten yhteistyö tulisi toimia konvention sydämenä. Samalla pääjohtaja korosti WTO:n ja UNESCO:n välisistä keskusteluista, jolloin heidänkin ääni tuli vahvasti esille keskusteluissa. Hän korosti myös sitä, että jäsenmaiden olisi löydettävä oma ääni kyseisessä työssä. (DG/2004/177, Koichiro Matsuura alkusanat, toinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Lopulta vuoden 2005 puolivälissä yleiskokous hyväksyi tekstin sisällön. Kyseisessä tapaamisessa 148 jäsenmaata äänestivät konvention ratifioinnin puolesta. Ainoastaan Yhdysvallat sekä Israel äänestivät sopimusta vastaan. Lopulta vuonna 2007 sopivan jäsenmäärän hyväksyessään sopimuksen se astui voimaan. (Throsby 2010, 176). Kaiken kaikkiaan konvention luomisen raamit etenivät nopeasti ja aikataulussa, vaikka neuvotteluita käytiin monessa portaassa. Tietyllä tavalla multilateraalinen keskustelu oli tehokasta ja siihen oli helppo saada jäsenmaatkin mukaan. Yleisesti kaikki itsenäisten asiantuntijoiden tuomat mielipiteet kirjattiin konvention lopulliseen tekstiin vaikka joitakin kohtia muokattiin.

## **5. Konventio: kansainvälisen yhteistyön ja kunnioittamisen tulos**

### **5.1 Konventio kansainvälisen lainsäädännön näkökulmasta**

Se, että konventiota oli laatimassa kansainvälisen yhteisön jäseniä, on tarpeen tarkastella sitä, miten sen katsottiin asettuvan muiden kansainvälisten sopimusten kenttään. Samalla konventiota voidaan pitää laillisesti sitovana kansainvälisenä sopimuksena, sen laatimisessa tuli ottaa huomioon kansainvälisen lain käytänteet. Kyseinen näkökulma vei

lopulta eteenpäin konvention tavoitteita ja periaatteita. Toiminta on laajasti yhteydessä myös globaalin hallinnon elementteihin, koska sopimuksen luomisessa oli mukana niin monia toimijoita. Tämän vuoksi tehtävä ei kuitenkaan ollut helppo ja se vaati paljon keskustelua.

Tämä näkyiinkin siinä, että asiantuntijoilla oli erityisen vaikeaa luoda kanta siihen, miten konventio sopisi muiden kansainvälisten sopimusten kenttään. Asia olikin pohdinnan arvoinen, koska jo olemassa olevat kansainväliset sopimukset vaikuttivat siihen, miten vastuut ja velvollisuudet konventiossa määriteltäisiin. Konvention tuli siis ehdottomasti pohjata aiempiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä lakeihin. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Tämän vuoksi on myös tärkeää pohtia sitä, miten kansainvälinen lainsäädäntö vaikutti konvention luomiseen ja sen sananmuotoihin.

Toiminnalle oli olemassa oma historiallinen konteksti. Tämä näkyi siinä, että 1900 -lukua on mahdollista pitää kansainvälisten instituutioiden aikakautena. Tilanne oli silti kehittynyt siihen, että ajan kuluessa instituutiot ovat myös tuottaneet pettymyksiä, mikä on näkynyt kritiikissä useita toimijoita kohtaan. Tämän vuoksi oli tehty johtopäätös, että kansainvälistä päätöksentekoa on uudistettava. Toinen syy hallinnon muutoksen tarpeeseen oli se, miten globaalit ilmiöt olivat haastamassa kansallisvaltioita ja kansainvälisiä organisaatioita. Uudistukset olivat tärkeitä, koska kansainvälisiä instituutiot ovat kansainvälisen kulttuuripolitiikan elinehto. Tämän näkyy siinä, että kansainväliset toimijat ovat valtioiden omien mieltymysten ilmentymiä, mitkä kohtaavat ongelmia. Kyseiset ongelmat on tarkoitus ratkaista kollektiivisesti yhdessä. (Stein 2008, 18,21). Kaiken kaikkiaan politiikan muutos riippui vahvasti globalisaation luomista muutoksista maailmanjärjestykseen ja kansainvälisiä sopimuksia luotiin kyseisessä viitekehyksessä. Päätöksenteko globaalissa maailmassa oli vaikeaa yksin.

Konvention luomisen perustana oli siis se, miten muita sopimuksia kunnioitettaisiin eli ne olivat konvention laillisen ulottuvuuden viitekehys. Esimerkiksi UNESCO:n aiemmista sopimuksesta etenkin *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistus oli avoimesti tunnustettu konvention esiosaksi. Muut kansainväliset sopimukset siis vaikuttivat vahvasti siihen, miten tulevaa konventiota määriteltäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että luotaisiin neutraali ilmapiiri, jossa jäsenmaat kunnioittaisivat kaikkia sopimuksia ilman syrjintää. Toiminnan lähtökohtana oli se, että määriteltäisiin ne toimet, jotka ovat tärkeitä



kulttuurisen moninaisuuden kannalta. Asiantuntijat loivatkin vaihtoehtoja, joiden avulla pystyttäisiin määrittelemään, miten se tulee olemaan yhteydessä muihin sopimuksiin. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Asiantuntijat pystyivät ensimmäisessä kokouksessa päättämään vaihtoehtoista, joista tulisi valita paras toimintalinja. Teoreettisia lähestymistapoja oli kolme:

1. Konventio saattaa jyrätä joidenkin sopimusten periaatteita.
2. Toiset sopimukset saattavat vaikuttaa siihen, millaiseksi konventio muotoutuu.
3. Konventio ei ottaisi ollenkaan kantaa siihen, mikä sen suhde toisiin sopimuksiin olisi.

Asiantuntijat kuitenkin hylkäsivät suoraan toisen vaihtoehdon, vaikka he olivat tietoisia siitä, että konventio saattaa häiritä muiden sopimusten periaatteita esimerkiksi kysymyksissä liittyen kulttuurituotantoon. Tässä tilanteessa viitattiin GATT -sopimukseen sekä kaupan vapautumiseen liittyviin ideologioihin. Toiseksi ongelmaksi muotoiltiin kehittyvien maiden mahdollinen epäreilu tilanne pystyä toimimaan sopimusten periaatteiden vaativalla tavalla. Toisin sanoen konvention sanamuoto ei saisi olla sellainen, joka unohtaisi kehittyvien maiden mahdollisuudet toimia suvereenisti omilla kulttuurimarkkinoilla. Pääasiallisesti oltiin kuitenkin sitä mieltä, että konventio ei saisi vaikuttaa muiden sopimusten tehokkuuksiin. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Kyseisessä tilanteessa kunnioitettiin muita kansainvälisiä sopimuksia.

Asiantuntijat kuitenkin olivat sitä mieltä, että konvention tulisi olla puhtaasti kulttuurisesti objektiivinen eikä sen tulisi muokata jäsenmaiden päämääriä muiden kansainvälisten sopimusten suhteen. Toisin sanoen yleinen linja kyseisen asian suhteen etsi vielä paikkaansa ensimmäisen tapaamisen jälkeen. Asia saikin suurta huomiota vielä tulevissa tapaamisissa luonnosteluvaiheen loppuun saakka. Asiantuntijat loivat kolmen tapaamisen aikana vain kaksi vaihtoehtoa, joista päättäminen jätettiin neuvotteluiden seuraavaan vaiheeseen. Toisen vaihtoehdon mukaan konventio ei vaikuta millään tavalla muihin kansainvälisiin sopimuksiin vaan se kunnioittaa kyseisiä sopimuksia. Toisen näkökannan mukaan konventio vaikuttaisi muihin sopimuksiin siltä osin, kun jokin haara olisi uhaksi

kulttuuriselle moninaisuudelle. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 5 2004).

Kuitenkin kyseisen agendan eteenpäin vieminen oli ongelmallista. Laajemmassa viitekehyksessä ongelmia loivat olemassa olevat kansainväliset sopimukset, kuten vastuut WTO:lle tai TRIPS:ille. Tämän vuoksi konvention ratifioinnin hetkellä etenkin Yhdysvallat ja Israel vaativat, että konvention tulisi ehdottomasti ottaa huomioon kansainvälisen kaupan puolesta tehdyt lupaukset. (Francioni 2008, 15). Toisin sanoen tämä tarkoitti sitä, että taloudellisista seikoista tuli yksi tärkeimpiä seikkoja tähän liittyen. Kulttuurisesta moninaisuudesta keskusteltaessa globaalien ja vapaan talousjärjestelmän paino tuli esille myös konvention keskusteluissa. Viitekehyksenä kyseisille keskusteluille voidaan pitää WTO:ta ja vapaakauppasopimuksia. (Morjin 2008, 285).

UNESCO:n toiminta kyseisessä asiassa myös aiheutti omia ongelmia, koska järjestön politiikkalinjaukset kulttuuristen oikeuksien suhteen ei ole aina ollut rohkaisevin. Morjin (2008) väittääkin, että UNESCO oli toiminnassaan kannattanut enemmän kulttuuripolitiikkaa keskeisenä lähestymistapana kulttuurisiin ongelmiin ja esimerkiksi kulttuuriset oikeudet oli jätetty pois asialistoilta. Jälkimmäinen oli UNESCO:n toiminnan takia hukkunut kansainväliseltä lainsäädännöltä. (Morjin 2008, 306). Kyseinen tilanne oli estänyt tilanteen kehittymisen ja kulttuuripolitiikan ja kulttuuristen oikeuksien välinen kilpailu tehnyt tilanteesta vaikeaa.

Luonnollisesti kansainväliseen lainsäädäntöön liittyy myös byrokratia. Tämä näkyy siinä, että byrokratiaa on monissa yhteyksissä pidetty ainoa syy siihen, miten huonosti kansainväliset järjestöt toimivat. Toisin sanoen toiminta järjestön sisällä ei ole tarpeeksi toimivaa ja koordinoitua. Toimintaongelmat on mahdollista nähdä järjestön sisäisinä materiaalisina kädenvääntöinä. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestöjen kilpailu rahasta vie huomion pois toiminnan todellisista ideologisista tavoitteista. Toinen yksi syy ongelmiin voi olla valtioiden vaikutus kansainvälisten toimijoiden toimintaan. Toisin sanoen valtioiden luomat rajoitteet ja suositukset vaikeuttavat itse järjestön toimintaa. Toimintaympäristön kulttuuri voi myös häiritä järjestöjen toiminnan tehokkuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestöt ottavat toiminnassaan liiaksi huomioon ympäristönsä ihanteet, jolloin toiminnan tehokkuus saattaa hukkua. Saman tulokset saattaa aiheuttaa myös ristiriitaisessa ympäristössä toimiminen. (Lahdensuo 2001, 361–362).

Kyseinen tilanne oli vahvasti nähtävissä konvention luomiprosesseissa, joissa käytettiin

paljon aikaa siihen, miten kattava konvention toimivalta olisi kansainvälisessä lainsäädännössä. Toisin sanoen seikka vaikutti automaattisesti siihen, miten lainsäädäntö vaikutti kansainväliseen toimintaan sekä valtioiden vastuisiin ja tehtäviin. Nähdään Tämän vuoksi esimerkiksi UNESCO:n pitänyt pohtia tilannetta ja mahdollisesti uudistaa toimintatapojaan ja uudelleen arvioida tavoitteitaan. Lahdensuon (2001) mukaan kyseinen tilanne on erittäin yleinen maailmanjärjestöille alati globalisoituvassa maailmassa. (Lahdensuo 2001, 363). Alan Alexandroffin (2008) mukaan konvention luomisen aloitustilanteessa oli tärkeää tunnustaa, että multilateraalisuus oli avain globaaliin hallintoon sekä reformiin. (Alexandroff 2008, 2,11).

Kansainvälisen yhteisön uusia haasteita olivat siis, miten allokoida valta jo olemassa oleviin organisaatioihin. Kyseinen uudistuminen oli koskenut myös YK:ta ja sitä kautta sen alajärjestöä UNESCO:a. Kyseinen organisaatio oli yrittänyt uudistua ja muuttaa toimintaansa tasavertaisemmaksi. Menestyksestä huolimatta YK:lla oli kuitenkin varsin tehoton ja monimutkainen rakenne. (Prado 2007, 10,28).

Varsinaiset ongelmat kansainvälisen lain näkökulmasta johtuivat siis organisaatioiden toimintakulttuureista ja siitä, miten valta ja intressit kyseisissä järjestöissä vaikuttavat. Toisin sanoen maailman muuttuessa myös kansainvälinen toiminta ja instituutiot tarvitsivat uudistuksia. Kansainvälistä toimintaa olisi siis tärkeää uudistaa, jotta se vastaisi globalisaation luomiin haasteisiin. Kyseinen seikka oli tärkeä asia myös konvention sisällöstä keskusteltaessa. Tämän takia konvention suhteesta kansainväliseen järjestelmään keskusteltiin paljon. Kaiken kaikkiaan järjestöjen oli tärkeää näyttää, että sen hallinnon muodot eivät ole esteenä tehokkaalle toiminnalle.

Jäsenmaiden edustajat ottivat kantaa asiaan, vaikka he luonnollisesti pohtivat tilannetta omien maiden tilanteen kontekstissa, kuten kansainvälisessä diplomatiassa on tapana. (Ks. esim. Ilie 2006). Jäsenmaiden keskusteluiden osalta suhde muihin sopimukseen herätti paljon keskustelua ja ensimmäisessä tapaamisessa tuli esille paljon vaihtoehtoja siitä, miten uusi konventio ja vanhemmat sopimukset tulisi sovittaa yhteen. (CLT-2004/CONF.201/9, jäsenmaiden toinen tapaaminen, 20. – 24.9.2004). Lopulta varsinaiseen sopimukseen asia ratkaistiin toteamalla, että konvention suhde muihin sopimukseen olisi tukeva, täydentävä sekä ei-alistava. (Yleissopimus, 2005).

Tilanne ei ollut kuitenkaan millään muotoa selvä. Tämä näkyi siinä, että puhemies Kader Asmal pohti puheessaan sitä, miten päätös tulisi vaikuttamaan konventioon; vahvistaisiko

se sitä vai heikentäisi? (Kader Asmal, alkupuheenvuoro, kolmas tapaaminen, 25.5 – 4.6.2004). Itsenäiset asiantuntijathan lähestyivät kyseistä ongelmaa suurella vakavuudella ja heidän ratkaisunsa tilanteeseen oli luoda kaksi vaihtoehtoa, joista jäsenmaat pystyisivät äänestämään parhaaksi katsovansa vaihtoehdon. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004). Toimenpiteestä on nähtävissä, miten vaikeaa yhden ryhmän oli luoda suuntaviivat kansainväliselle politiikalle.

Vaihtoehto A piti sisällään lupauksen siitä, että jäsenmaat kunnioittaisivat muita kansainvälisiä sopimuksia eikä se saa vaikuttaa jäsenmaiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin lukuun ottamatta tilanteita, jossa kulttuurinen moninaisuus on uhattuna. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004). Sanatarkasti vaihtoehto sisältönä oli:

1. Nothing in this Convention may be interpreted as affecting the rights and obligations of the States Parties under any existing international instrument relating to intellectual property rights to which they are parties.

2. The provisions of this Convention shall not affect the rights and obligations of any State Party deriving from any existing international instrument, except where the exercise of those rights and obligations would cause serious damage or threat to the diversity of cultural expressions. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004).

Vaihtoehto B piti sisällään oletuksen siitä, että konventio ei missään muodossa saisi vaikuttaa jäsenmaiden toimintaan niin, että se vahingoittaisi muita kansainvälisiä sopimuksia. Alustavassa ratkaisussa asia oli muotoiltu seuraavalla tavalla:

Nothing in this Convention shall affect the rights and obligations of the States Parties under any other existing international instruments. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004).

Käsitteiden avulla tulisi konvention tekstiin luoda selkeät periaatteet, jotka vastaavat konvention visiota. Poliittisten aspektien valossa konvention taas tulisi ottaa huomioon valtioiden oikeudet ja velvollisuudet. Kyseisestä seikasta olikin tärkeä luoda konvention ydin, joka säilyttäisi yhtenäisyyden. Laillinen näkökulma tarkoitti taas konvention sopeuttamista muihin sopimuksiin. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004). Toisin sanoen kaikki mitä päätettiin kansainvälisen lainsäädännön suhteen vaikutti tietyllä tavalla muuhun konvention luomisprosessiin.

Kaiken kaikkiaan kansainvälinen yhteisö halusi kunnioittaa muita kansainvälisiä sopimuksia, mutta se ei halunnut, että kulttuurinen moninaisuus uhrattaisiin sen kustannuksella. Muuten konvention katsottiin sopivan luontevaksi jaksoksi UNESCO:n kulttuurilainsäädäntöön. Tilanteeseen vaikutti vahvasti tietynlainen hallintokulttuurin muutos, joka oli vaikutusta globalisaation luomasta uudesta tilanteesta. Perustavanlaatuisempana ongelmana pidettiin sitä, miten jäsenmaiden vastuut ja velvollisuudet määriteltäisiin, koska ainoastaan niiden toiminnalla konventio pystyttäisiin toimeenpanemaan ja se olisi tehokas.

## **5.2 Konventio luomassa jäsenmaille toimintanuorat toimia**

Konvention lainsäädännölliseen näkökulmaan liittyy vahvasti se, miten kyseinen sopimus määrittelee jäsenmaiden velvollisuudet ja oikeudet kansainvälisen kulttuurin toimintakentällä. Konventioon sisältyvä jäsenmaiden velvollisuudet sekä oikeudet oli mielenkiintoinen konvention muotoutumisen kannalta. Kaiken kaikkiaan kysymys oli siitä, että itsenäisten asiantuntijoiden joukko loi omat norminsa sen puolesta, mitä kyseinen artikla pitäisi sisällään. Olihan kyse jäsenmaiden omista tulevista toiminta-ohjeista, joiden ei haluttu olevan liian sitovia. Tämä johtui siitä, että konvention tulisi olla puhtaasti kulttuurisesti objektiivinen kulttuurisopimus eikä sen tulisi muokata jäsenmaiden päämääriä muiden kansainvälisten sopimusten suhteen, minkä vuoksi asiasta keskusteltiin paljon. (CLT/CPD/2003–608/0, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Kyseiseen kohtaa liittyi kuitenkin paljon pohdittavaa ja sitä alettiin pitää konvention yhtenä tärkeimpänä osana.

Kyseinen seikka oli tärkeä myös globaalin hallinnon periaatteiden pohjalta, koska monien toimijoiden oli pystyttävä löytämään keskitie kaikista niistä seikoista, mitkä yksittäiset valtiot halusivat konventioon kirjattavan. Tietyllä tavalla tilanteessa kohtasivat valtioiden omat mieltymykset sekä se, miten ne muokkaantuisivat yhteisen hyvän kannalta kaikkia miellyttäväksi kokonaisuudeksi. Tämä oli erittäin tärkeää, koska sopimuksen luomisvaiheessa toimijoita oli erittäin paljon.

Ongelmat, joita konvention luojat joutuivat miettimään, olivat esimerkiksi sitä, miten

aktiivisia valtiot olisivat muuttamaan toimintatapojaan kulttuurisen moninaisuuden hyväksi. Samalla valtioiden kyky tuottaa kyseistä informaatiota ja vastata aikatauluhaasteisiin saattaa olla hankalaa. Tämä näkyy Lahdensuon (2001) mukaan esimerkiksi kehittyvien maiden toiminnassa kansainvälisten konferenssien osalta. (Lahdensuo 2001, 386–387).

Tämän vuoksi jäsenmaiden oikeudet ja vastuut kohta nousi konvention luomisen edetessä yhdeksi tärkeimmistä kohdista, josta keskusteltiin kiivaasti. Ensimmäisessä tapaamisessa tunnustettiin se tosiseikka, että aktiivinen sitoutuminen olisi erittäin tärkeää sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Pääasiassa konventio tulisi pystyä linkittämään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, edistää ihmisoikeuksia ja luoda oikea ilmapiiri vaihtaa ja määritellä. Jäsenmaiden vastuulla olisi myös tuoda esille kulttuurista moninaisuutta kaikissa kansainvälisissä instituutioissa vahvistamalla kulttuurin ja talouden dualismia puhuttaessa kulttuurituotteista ja niiden vapaasta jakelusta kansainvälisen lain puitteissa. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Kyseiseen konvention kohtaan olikin tärkeä kiinnittää huomiota. Tämä johtuu siitä, että lailliset vaatimukset, jotka liittyvät erityispiirteisiin, kuten kulttuuriseen moninaisuuteen, olivat ongelmallisia monesta syystä. Tämä johtuu siitä, että oikeudet ja lainsäädäntö eivät sopineet hyvin yhteen. Kulttuurisista oikeuksista puhuttaessa ensimmäiseksi suureksi ongelmaksi nousi käsitteiden määrittely ja sen, miten kyseessä olevassa valtiossa suhtauduttaisiin vähemmistöihin. Kansallinen lainsäädäntö vaatisikin kyseisessä tilanteessa olevan avoin kaikille kulttuurisen identiteetin muodoille. Kuitenkin tietyn kulttuuri-identiteetin tunnustaminen laillisesti on varsin vaikeaa. (Horvath 2008, 191). Kyseinen seikka onkin asia, joka varmasti on vaikeuttanut aiempien sopimusten toimeenpanoja ja konvention luomisprosesseja.

Asiantuntijat perehtyivät jäsenmaiden velvollisuuksiin ja oikeuksiin tarkemmin toisessa asiantuntijoiden kokouksessa. Tarkastelua helpottaakseen asiantuntijat jakoivat kyseisen kappaleen kolmeen osioon, jotka olivat yleiset säännöt, oikeudet ja velvollisuudet kansallisella tasolla ja velvollisuudet kansainvälisellä tasolla. Kyseinen jaottelu säilyi varsinaiseen konvention tekstiin asti. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Tietyllä tapaa se, miten konventioon kirjattiin kyseiset velvollisuudet, vaikutti siihen, miten pitävä kyseisestä sopimuksesta tuli

kansainvälisen lain näkökulmasta. Kyseinen artikla olikin tärkeä, koska konventiota oli mahdollista pitää myös sopimuksena kulttuuripolitiikoista. Konventio toi esille vahvasti kulttuuripolitiikkojen eksplisiittisen puolen. Konventio siis luo viitekehyksen, joka neuvoo, miten kansallista kulttuuripolitiikkaa on mahdollista kehittää. Samalla konvention kansainvälinen fokus on suunnattu alueille, jossa taloudellisen kehityksen ihannoiminen on pienentänyt kulttuurin asemaa yhteiskunnassa. (Throsby 2010, 177).

Yleisten sääntöjen osalta painotettiin sitä, että velvollisuuksien ja oikeuksien välillä oli tärkeää säilyttää täydentävyys. Toisin sanoen konvention rakenteissa ja sisällöissä tulisi löytyä tasapaino. Asiantuntijat ottivat kantaa myös valtion rooliin prosessissa. He painottivat, että valtioilla tulee olla suvereeni oikeus viedä eteenpäin ja säilyttää kulttuurista moninaisuutta YK:n peruskirjan ja kansainväliset lait huomioon ottaen. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Asiantuntijat kuitenkin halusivat välttää protektionismia sillä valtioiden tulisi olla vapaita tekemään kansallisia toimenpiteitä kulttuurisen moninaisuuden hyväksi. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Toisin sanoen siis asiantuntijat olivat sitä mieltä, että valtioiden tulisi olla vapaita päättämään kulttuurisen moninaisuuden suojelemiseen liittyvistä toimista kunnioittamalla voimassa olevia toimenpiteitä ja sopimuksia.

Sama linja jatkui myös keskusteluissa kansallisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Asiantuntijat olivat sitä mieltä, että asia vaati ennen kaikkea oikeiden käsitteiden käyttöä, minkä vuoksi esimerkiksi käsitteiden: ”*must*”, ”*shall*” ja ”*undertake*” käytöstä oltiin epävarmoja, koska valtioiden asemaa haluttiin kuitenkin kunnioittaa. Toisin sanoen jäsenmaille ei haluttu laittaa sanoja suuhun tai tehdä tekstistä liian käskevää. Silti asiantuntijat tulivat siihen tulokseen, että joitakin termejä oli pakko käyttää, jotta toiminnan tarkoitus saataisiin vietyä perille. Tämän vuoksi kansallisista velvollisuuksista haluttiin sisältöjen perusteella erilaisen kuin *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistuksesta, koska oikeuksien ja velvollisuuksien painotus oli erilaista konventiossa. Tämä johtui siitä, että konventiolla oli erilainen laillinen kehys. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Esille tuli kuitenkin selkeästi se, että jäsenmaita haluttiin kunnioittaa.

Jäsenmaiden edustajat halusivat käydä taistelua käsitteiden kautta ja olivat huolissaan siitä millaisen kuvan lopullinen konvention teksti sai aikaan. Kuitenkin toiset asiantuntijat

huomauttivat, että tässäkin tilanteessa kaikkein tärkeintä oli huomioida konvention tarkoitus ja selvitystyön merkitys. Toisin sanoen tiettyjä sanamuotoja olisi vain pakko käyttää, jotta toiminnan tarkoituksen idea tulisi ymmärretyksi. Silti asiantuntijat halusivat kappaleesta erilaisen kuin julistuksessa ja oikeuksista ja velvollisuuksista haluttiin konvention laillinen kehys. Erityisen tärkeää oli kuitenkin se, että jäsenmailla tulisi antaa oikeudet määritellä kulttuuriseen moninaisuuteen liittyvät toimenpiteet itse. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Tietyllä tavalla tästä tuli esille kompromissin omaisuus, jota konventioon haluttiin kirjata.

Kyseiset velvollisuudet ja oikeudet oli tarkoitus saavuttaa järkevällä kielenkäytöllä. Tärkeintä oli kuitenkin, että tarkastelumittarit tulisivat olla käytössä jokaisen maan tilanteen mukaan, jolloin valtiot pystyisivät nauttimaan kyseisistä oikeuksista, koska tarkoituksena ei ollut luoda niin kutsuttuja yhdenmukaisuussääntöjä. Toisin sanoen hallitusten tulisi aina määritellä tarve ja työkalut kulttuurisen moninaisuuden suojelulle. Esimerkiksi alueellinen kulttuurituotanto saattaa olla alueittain erilaista, jolloin jokaisen maan tilanne ja tuotannonmuodot on tärkeää ottaa huomioon tapauskohtaisesti. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Asiantuntijat ehdottivat myös toisenlaista lähestymistapaa, joka ottaisi huomioon markkinoiden vaihtelut. Joidenkin keskustelijoiden mielestä kulttuurisen moninaisuuden tukeminen vaatisi vapaan kaupan laajennusta, pienempää verotusta ja yrittäjyyden kehittämistä. Monet asiantuntijat olivat muutenkin huolissaan markkinoiden tilasta. Joidenkin mielestä markkinoiden ollessa heikkoja kulttuurisen moninaisuuden suojelussa saatetaan tarvita interventiota, etenkin kehitysmaissa. Toisin sanoen pahimmassa tapauksessa jotkut kulttuurituotannon alat dominoivat liikaa alaa verrattuna toisiin, jotta taistelevat olemassaolosta. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Tässä tapauksessa haluttiin pohtia sitä miten talouden ja kulttuurituotannon suhdetta tulisi ilmentää tasapuolisesti ja solidaarisesti.

Kaiken kaikkiaan konvention teksteissä on huomattavissa se, miten kansallista toimintaa on mahdollista parantaa. Kyseinen artikla sisältää verotukseen sekä sääntelyyn liittyviä toimenpiteitä, jotka tukisivat taiteellista ja kulttuurista toimintaa. Samalla valtioiden tuli edistää ideoiden vapaata vaihtoa. Tärkeää on kuitenkin muistaa, että artikkelit ottivat joitakin seikkoja huomioon enemmän kuin toisia. Monet kansallisista toimista saattavat olla taloustieteilijä David Throsbyn (2010) mukaan erittäin lähellä sosiaalipolitiikka, joiden



on tarkoitus muokata paikallisia toiminnan verkostoja. (Throsby 2010, 177–178).

Tähän suhteutettuna asiantuntijat olivat sitä mieltä, että konvention tulisi luoda mahdollisuus jokaiselle kulttuurille ilmaista itseään vaikkakin jokaisella valtiolla tulee olla oikeus päättää kyseisistä toimenpiteistä. Asiantuntijat joutuivat pohtimaan myös sitä, sotkeentuisiko konventio valtioiden maahanmuuttopolitiikkoihin. Kysymys liittyi pohdintoihin kulttuurisista oikeuksista.

Tämän vuoksi konvention luvun esittelyosiossa onkin tarkoitus tähdentää jäsenmaiden oman kulttuurin suojelun tärkeyttä ja velvollisuutta ulottaa suojelu myös kansainväliselle tasolle. Kyseiseen päätelmään tultiin asiantuntijoiden viimeisen tapaamisen aikana. Kansallisella tasolla oli taas tärkeää pystyä tukemaan julkisia instituutioita ja suojella hauraita kulttuurituotteita. Yksilöä ei asiantuntijoiden mielestä saanut unohtaa vaan yksilöiden ja sosiaalisten ryhmien oikeudet tuli myös huomioida, etenkin vähemmistöjen ollessa kyseessä. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Lopulta asiantuntijat valitsivat pohdinnoissaan keskittien, jolloin toimenpiteiksi ja velvollisuuksiksi kansallisella tasolla nimettiin kansallisten auktoriteettien luominen, kansainvälisen vaihtomekanismin luominen, tilastojen kasaaminen, kulttuurisen moninaisuuden suunnittelu ja ohjelmat sekä uusien toimenpiteiden huomiointi. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Konvention toisessa vaiheessa jäsenmaat luonnollisesti keskustelivat paljon aiheesta. Vaikka kohtaa pidettiin konvention sydämenä, sitä pidettiin liian epämääräisenä ja huonosti rakennettuna. Lääkkeeksi jäsenmaat ja kansalaisjärjestöt tarjosivat joidenkin kappaleiden yhdistämistä sekä artiklojen uudelleenmuotoilua. Yleisten sääntöjen kohtaa, eli artiklaa 5 haluttiin tarkentaa, koska sen katsottiin olleen tärkeä konvention kannalta. Erityistä tarkennusta haluttiin siihen miten kansalliset toimijat operoivat kansainvälisellä kentällä. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004). Itse hahmotelma puhui kyseisessä kohdassa enemmän YK:n mandaatista ja jäsenmaiden yleisistä velvollisuuksista suojella kulttuurista moninaisuutta. Kohdassa puhutaan myös kansallisista oikeuksista, mutta niitä ei oltu sidottu laajempaan kokonaisuuteen. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004).

Kansallisten tahojen toimintaan pureuduttiin myös tarkasti. Kyseisessä kohdassa artikloja tulisi jäsenmaiden mukaan muotoilla uudelleen. Samalla tulisi välttää velvollisuuksien tekemistä hankalaksi jäsenmailla, koska ne eivät saisi menettää yhtään itsenäisyyttään kansainvälisille toimijoille. Tärkeää oli myös laajentaa koulutuksen ja tiedostamisen artiklaa. Myös kansalaisjärjestöt halusivat, että joitakin artikloita poistetaan. Ne tekivät myös uusia ehdotuksia tekstin parantamiseksi. Etenkin neuvonantavan toimielimen kohdalla haluttiin, että se poistetaan tai muutetaan. Sellaisenaan se ei siis ollut tyydyttävä. Muissa artikloissa katsottiin olevan samantyyppisiä ongelmia. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004). Kansainvälisen yhteistyön ja toiminnan artiklat kirvoittivat myös kommentteja ja sen katsottiin olevan konvention oleellinen osa. Kaiken kaikkiaan tärkeää jäsenmaiden mielestä olisi kansainvälisen yhteistyön toiminnanmuotoja, Kulttuurisen moninaisuuden observatorion luominen, sekä kansainvälisen konsultaation ja koordinaation uudelleenpohtiminen. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004).

Kolmannessa tapaamisessa itsenäiset asiantuntijat keskittyivät toden teolla vastuiden ja velvollisuuksien kansainväliseen puoleen. Pääasiallisesti asiantuntijat jakoivat artiklat kahteen osioon: yleisiin kansainvälisen yhteisön päämääriin sekä seikkoihin, jotka erityisesti liittyvät kehityksen yhteistyöhön. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004). Erityisen tärkeä seikka liittyen tähän oli pohdinnat kansainvälisen yhteistyön tärkeydestä. Konvention sisällön pohdinnoista nousi esille yhteistyön eri muotoja. Kaiken kaikkiaan kyseisen kohdan tavoitteet jaettiin kolmeen osaan. Siitä oli luettavissa kansainvälisen yhteistyön päämäärät, seikat, jotka liittyvät erityisesti kehityksen yhteistyöhön sekä kehys, jonka avulla kulttuurista moninaisuutta voi edistää kansainvälisen yhteisön kesken. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Joka tapauksessa kysymys jäsenmaiden velvollisuuksista ja oikeuksista ei ollut aivan ongelmaton. Joidenkin mielestä konventio oli pelkästään joiden valtioiden kulttuurituotantojen sekä ilmiöiden varjelua eikä maailman ihmisten kulttuurisen identiteetin suojelua. Toisin sanoen kulttuurisen moninaisuuden nöyrä käsite oli vain tapa kohdata taloudellisen vapautumisen haitalliset vaikutukset. (Lenzerini 2008, 130). Kaiken kaikkiaan siis, joidenkin mielestä konventio oli ikään kuin taloudellisen kehityksen ja etujen välikappale, joka ainakin näennäisesti pyrki kunnioittamaan kulttuuri-identiteettien suojelua kansainvälisesti.

Talouden ja kulttuurin seikoista olikin puhuttu suhteellisen paljon kansainvälisen yhteisön kesken. Kyseinen seikka johtuu vahvasti siitä, että niin erilaisten aiheiden kontekstuaalinen linkittäminen on lähes mahdottomuus. Yhtenä syynä tähän voidaan pitää sitä, että keskusteluita aiheesta käydään liian yleisluontoisesti. Konventio pyrki muuttamaan asiantilan ja keskustelemaan molempien seikkojen yhteisvaikutuksesta uusin eväin, nykytilanteen kontekstissa. Kuitenkin konventiota on mahdollista pitää uusimpana yrityksenä luoda kulttuurinen vastaus WTO:n aiheuttamalle uhalle, joka liittyy tavaroiden ja tuotteiden vapaaseen liikkuvuuteen. (Morjin 2008, 287).

Yleisesti ottaen ajanjaksoon kuului, että globalisaatiosta ja varallisuuserojen kasvusta keskusteltiin. Huoli kehittyvien maiden ahdingosta oli vahvasti esillä. Tämä johtui siitä, että globaalin köyhyyden voitiin sanoa nousseen kansainvälisen yhteisön huolenaiheeksi globalisaation ensimmäisen vaiheen aikana. Pahimmin tilanne vaikutti kehittyviin maihin, jotka olivat jakaantuneet pieni- ja keskituloisiin väestöihin. (Ks. esim. Thomas-Slayer 2003). Kyseinen kehityskulku vaikutti luonnollisesti kehittyvien maiden kulttuuribudjettiin sekä kulttuurituotteiden vientimahdollisuuksiin. Toisin sanoen solidaarisuuden sekä yhteistyön avulla kehittyvien maiden tulisi pystyä parantamaan tuottavuutta sekä näkyvyyttä. Samalla se kehittyvien maiden asema ja mahdollisuudet toimia tuli ottaa huomioon siinä, miten kansallisten jäsenmaiden velvollisuudet määriteltäisiin.

Kansainvälisellä tasolla konventio painotti sitä, miten tärkeää kommunikaatiota olisi jakaa jäsenmaiden kesken siltä osin, miten he ymmärsivät sen miten sopimuksia tulisi laittaa käytäntöön. Erityisen tärkeänä pidettiin myös kehittyvien maiden sekä niiden kulttuurisektoreidensa tukemista, tietynlaisen solidaarisuuden nimissä. (Throsby 2010, 178). Viimeisenä mainittu asia olikin tärkeä, koska yhtenä varsinaisena konvention luomisperiaatteena oli pidetty kehittyvien maiden auttamista. Kaiken kaikkiaan asiantuntijat olivat laajentaneet ja selkeyttäneen jäsenmaiden roolia viimeisessä tapaamisessa. Etenkin toimintaa kansallisella tasolla oli selkeytetty, jonka avulla julkisten laitosten toimintaa tuettiin ja rohkaistiin. Merkittävin kolmannen tapaamisen lopputulos oli kansainvälisen yhteistyön tukeminen joka oli jaettu tekstissä kansainväliseen yhteistyöhön sekä yhteistyöhön kehityksen hyväksi. (DG/2004/91, Koichiro Matsuuran puheenvuoro liittyen alustavan ratkaisuehdotuksen luomiseen, kesäkuu 2004).

Kansalaisyhteiskunnan rooli kehittyvien maiden auttamisessa oli suuri. Kaiken kaikkiaan kansalaisyhteiskunnan yhdeksi tehtäväksi voidaan sanoa olevan kehittyvien maiden

auttaminen konvention toimeenpanoissa. Tämä tapahtuisi konkreettisesti siten, että toimintaa lähdetäisiin viemään eteenpäin jokaisen maan oman tilanteen kautta eikä yhden pelkästään yhden toimintanormin mukaan. Tiedon ja toiminnan organisoimisessa tulee siis käyttää harkintaa. Kaiken kaikkiaan konvention tarkoituksena on avata kehittyvien maiden kulttuurin rajat muiden käyttöön ilman, että niiden kulttuurinen moninaisuus häiriintyisi. Samalla konvention teksti suojaisi kehittyvien maiden omia kulttuurimarkkinoita. (Guevremont 13).

Globalisaatio oli myös omalta osaltaan herättänyt tarpeen yhteistyölle ja solidaarisuudelle, koska kyseinen ilmiö oli tuonut esille multilateralismin periaatteita. Globalisaatio oli vaikuttanut asioiden hallintaan sillä tavalla, että multilateraaninen hallinto oli tullut ajankohtaiseksi. Tietyllä tavalla kansainväliset järjestöt ovat vuosien saatossa muokanneet monitahoista päätöksentekoa niin, että yhteisten asioiden hoito oli muuttunut. (Scholte 2000, 143).

Joka tapauksessa kyseiset listat, jotka toivat esille kansallisia ja kansainvälisiä vastuita, olivat tärkeitä ohjenuoria siihen, miten kulttuurista moninaisuutta olisi mahdollista edistää. Samalla konventio pyrki legitimisoimaan kulttuuripolitiikkaa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Kaiken kaikkiaan sopimuksen tarkoituksena on auttaa jäsenmaitaan muokkaamaan omia kulttuuripolitiikkojaan sekä vaalia luovia ilmaisuja ja tuoda esille moninaisuuden positiivisia puolia kunnioittamalla ihmisoikeuksia ja vapauksia. Se kiinnittää erityisen paljon huomiota kestäväälle taloudelliselle sekä kulttuuriselle kehitykselle ja ehdottaa uusia toimintamalleja kansainväliselle yhteistyölle sekä solidaarisuudelle. Toisin sanoen konvention implisiittinen sanoma on edistää rauhaa ja hyvää tahtoa kulttuurin keinoin. (Throsby 2010, 178–179). Se, jäikö konventio velvollisuuksineen ja oikeuksineen vain hyväntahtoiseksi unelmaksi jää nähtäväksi.

Konkreettisin asiantuntijoiden ehdotelma kansainvälisen yhteistyön tukemiseksi oli kansainvälisen kulttuurisen moninaisuuden observatorion perustaminen. Sen tarkoituksena olisi luoda tietoa ja tilastoja sekä jakaa niitä jäsenmaille. Samalla toimielin toimisi datapankkina. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28- - 31.5.2004). Kyseinen toiminta vaatisi kuitenkin resursseja, minkä vuoksi asiantuntijat perehtyivät rahoituksen eri vaihtoehtoihin. Keskusteluissa pohdittiin velkaprojektien ja ulkoisten verojen mahdollisuutta, joista saatavat varat valjastettaisiin kulttuurisektorin käyttöön. Samalla konventioon tulisi merkitä myös se, miten tärkeää olisi rohkaista

jäsenmaita panostamaan omiin toimenpiteisiin kulttuurisen moninaisuuden hyväksi. Heidän tulisi tarkastella omaa infrastruktuuriaan, politiikkojaan sekä avuntarvetta ja olla sitä kautta valmis kansainväliseen yhteistyöhön.(CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28- - 31.5.2004). Useat virkamiehet halusivat silti joustoa tavoitteisiin, joissa otettaisiin huomioon kehityksen eri tasot, hallinnolliset kustannukset, imperatiivin käyttö kulttuuripolitiikan hyväksymisessä. Uhka ja tilanne käsitteet herättivät myös keskustelua. (CLT-2004/CONF.201/9, jäsenmaiden ensimmäinen tapaaminen, 20.- 24.9.2004).

Jäsenmaiden oikeuksia ja velvollisuuksia käsiteltiin luonnollisesti myös luonnostelukomiteaan tulleissa kommentteissa varsin laajasti. Tämä johtui siitä, että kyseistä kohtaa pidettiin konvention sydämenä ja sen pohtimiseen käytettiin paljon aikaa. Asiantuntijoiden ehdotusta pidettiin kaiken kaikkiaan liian epämääräisenä ja se oli huonosti sidottu konvention muihin osiin, minkä vuoksi koko luku oli tasapainoton. Pääasiassa luvussa oli liikaa velvoitteita. Lääkkeeksi tähän muodosteluryhmä halusi kirjoittaa luvun uudestaan sekä lyhentää ja harmonisoida sitä. Samalla vanhoja artikloja haluttiin poistaa. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004).

Kaiken kaikkiaan jäsenmaiden oikeudet ja velvollisuudet olivat tärkeässä asemassa konvention luomisprosessissa. Vaikeinta oli käsitteellistä kohdat oikein, etteivät ne loukkaisi valtioiden suvereniteettiä. Samalla tuli luoda yhteistoimintaa vahvistava julkilausuma, jossa otettaisiin kollektiivinen toiminta kulttuurin hyväksi huomioon. Päänvaivaa neuvotteluissa aiheuttivat taloudelliset seikat sekä kehittyvien maiden asema. Omalla tavallaan kyseinen osio määritteli valtioiden kulttuuripolitiikoita kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Artikla kehitti kulttuuripoliittista ajattelua sekä avasi uusia ulottuvuuksia toiminnalle. Huomionarvoista oli myös se, miten paljon kehittyvien maiden auttamista korostettiin suunnitteluvaiheessa.

### **5.3 Toive solidaarisuudesta ja yhteistoiminnasta kulttuurin hyväksi**

Koska kysymys oli kansainvälisestä sopimuksesta asiantuntijat pohtivat hartaasti kansainvälisen yhteistyön ja avun merkitystä ja sen liittämistä konvention tekstiin.

Yhteisyö koettiin erityisen tärkeäksi sillä se määritteli, millä tavalla jäsenmaat pystyvät toimimaan toistensa kulttuurimarkkinoilla. Solidaarisuuden käsite pohjasi taas vahvasti vaatimukseen luoda kehittyvien ja kehittyneiden maiden välille tasa-arvoa sekä muuttaa negatiivinen kehityskulku positiiviseksi. Monet maat olivatkin vahvasti riippuvaisia tasavertaisesta kaupasta ja kulttuurituotteiden kohtelusta. Varsinaiset solidaarisuuden periaatteet olivat näkyneet myös aiemmissa UNESCO:n julkilausumissa. Tämän vuoksi konvention keskustelu keskittyi kansainväliseen yhteistyöhön, jonka katsottiin olevan konvention tärkeä komponentti. Asiantuntijoiden mielestä oli tärkeää lisätä konkreettisia toimintamalleja siitä, mitä kansainvälisellä yhteistyöllä tarkoitetaan. Luonnollisesti asiaa pohtivat myös jäsenmaiden asiantuntijat.

Yhteistyön osalta asiantuntijat olivat sitä mieltä, että konvention tulisi mahdollistaa jäsenmaiden vapaan pääsy toistensa kulttuurimarkkinoille. Samalla kehittyviä maita tulisi tukea, jotta ne pystyisivät tehostamaan omaa kulttuurituotantoaan. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Toisin sanoen solidaarisuudella tulisi olemaan suuri merkitys yhteistyöstä puhuttaessa. Tietynlainen yleismaailmallinen epävarmuus oli siis luonut tarpeen keskittyä yhteistyön moniin muotoihin.

Kansainvälinen yhteistyö oli ollut myös yksi UNESCO:n päätavoitteita jo pitkään, mikä näkyi esimerkiksi Meksikon kulttuurijulistuksessa sekä laajemmin YK:n toimissa kestävän kehityksen luomisessa. Asiantuntijat halusivat korostaa erikseen kehityksen ja yhteistyön ihanteita, jolloin tärkeiksi asiasanoiksi muotoutuivat solidaarisuus ja jakaminen. He korostivat myös yhteistyötä valtion, yksityisen sektorin kanssa ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Asiantuntijoiden mielestä toiminta kattaisi näin kulttuurituotteiden luomisen ja vahvistamisen sekä tukisi paikallisia markkinoita ja mahdollistaisi kulttuurituotteiden tuonnin kehittyvistä maista. Tällä tavoin konventio tukisi innovatiivisia yhteistyösuhteita ja vahvistaisi kulttuurituotteiden kauppaa. Mahdollisten rahallisten avustusten antamisesta asiantuntijat pitivät peruskriteerinä sitä, että pyytäjään tulisi kaikissa olosuhteissa pystyä sitoutumaan kulttuurisen moninaisuuden luomiseen. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Toisin sanoen tässäkin seikassa oli vahvasti mukana kulttuurin taloudellinen aspekti.

Joukko asiantuntijoita oli asiasta samaa mieltä ja heidän mielestään kansainvälistä yhteistyötä tulisi rakentaa vahvistamalla tuottavuutta ja jakelua kehitysmaissa, jotka

kohtaavat kovaa kilpailua sen vuoksi kun kulttuurituotteita tuodaan niihin teollistuneista maista. Tämän vuoksi olisi tärkeää mainostaa kehittyvien maiden omia tuotteita ja kehittää niiden markkinointitaitoja, jotta tarpeet pystytään tyydyttämään joka tasolla. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Pääasiallinen näkökulma aiheeseen oli siis ehdottoman taloudellinen. Tärkeintä oli ihmisoikeuksien nimissä helpottaa kehittyvien maiden asemaa ja auttaa ne kehityksen tielle.

Kysymys solidaarisuudesta ja heikompien auttamisesta olikin vahvasti linkitettävissä yleiseen globaaliin ilmapiiriin ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeudet oli otettu vahvasti esille konvention tekstissä. Tietyllä tavalla konventiossa kunnioitettiin aiempia kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisten ihmisoikeuksien merkitystä. Tämä on näkynyt Scholten mukaan monina globaaleina sopimuksina, joiden on tarkoitus kunnioittaa ihmisoikeuksia entistä enemmän. (Scholte 2000, 150). Ihmisoikeuksilla olikin suuri rooli konvention luomisprosessissa. Sen asemasta käytiin monia keskusteluita asiantuntijoiden sekä jäsenmaiden edustajien kesken. Myös UNESCO:n pääjohtaja nosti kysymyksen ihmisoikeuksista vahvasti esille. Tämä onkin luonnollista, koska ihmisoikeuksia voidaan pitää yhtenä ihanteellisena fokuksena kun tarkastellaan globalisaatioprosessia. Ihmisoikeudet on sidottu monimutkaiseen kansainvälisen lain verkkoon, joka ei ole täysin ongelmaton. (Bayliss & Smith 2001, 599).

Yksi tärkeimmistä UNESCO:n sodan jälkeisistä tavoitteista olikin ollut kunnioittaa ihmisoikeuksia. YK:n voidaankin sanoa olevan modernin ihmisoikeuslainsäädännön edelläkävijöistä. Ihmisoikeuksien ja hyvien käytäntöjen ihanteet heijastuivat luonnollisesti myös UNESCO:n toimintaan. Tämä johti siihen, että UNESCO:n omaan järjestelmään luotiin oma filosofisiin ihmisoikeuksiin liittyvä komitea. (Mahoney 2007, 46–47). Ihmisoikeusseikat ovatkin tärkeitä konvention luomisprosessin kannalta. Erityisen tärkeäksi seikaksi asian tekee se, että ihmisoikeuksiin liittyi vahvasti seikka kulttuurisista oikeuksista. Kyseiset oikeudet liittyivät vahvasti kulttuurisen moninaisuuden periaatteisiin, minkä vuoksi niiden huomioiminen tämän tutkielman kannalta on tärkeää. (Mahoney 2007, 52). Luonnollisesti ihmisoikeudet liittyvät globaalissa maailmassa kestäväen kehityksen aihealueisiin, jossa korostetaan tasa-arvoa ja toisten kunnioittamista.

Ihmisoikeuslainsäädännön kenttä on merkki globalisaation prosesseista, jotka keskittyvät poliittisiin, taloudellisiin sekä sosiaalisiin näkökohtiin. Tämä seikka näkyi myös

asiantuntijoiden pohdinnoissa. Tärkeää on kuitenkin tiedostaa se tosiseikka, että suurilla kansainvälisillä organisaatioilla kuten YK:lla ja UNESCO:lla on ollut omat vaikeutensa vastata ihmisoikeuksiin liittyviin haasteisiin. Kyseinen seikka johtuu Sami Lahdensuon (2001) mukaan siitä, että kansainvälisen yhteisön on ollut vaikeaa määrittellä kaikkia globalisaatioon liittyviä ongelmia ja niiden ratkaisukeinoja. Globalisaatio on hänen mukaansa kasvattanut ihmisoikeuksiin liittyviä ongelmia mitä enenemissä määrin. Tilanne on varsin valitettava, koska globalisaation haittoja vastaan taistelu on ollut YK:n agendana jo vuosikymmeniä. (Lahdensuo 2001, 16–17). Tämä johtuu siitä, että konventiota ei voida pitää ihmisoikeusinstrumenttina, joten se periaatteessa tunnustaa vain yleiset ihmisoikeudet suhteessa kulttuurisen moninaisuuden suojeluun. Toisin sanoen se ei tuota mitään uutta liittyen kulttuurisiin vapauksiin liittyen. Kuitenkin UNESCO:n jäsenmaat tekivät päätöksen, jonka mukaan kulttuurioikeuksien sekä kulttuurisen moninaisuuden yhteyksiä tulisi vaalia. (Donders 2008, 338).

Vaikka ihmisoikeudet olivat tärkeä osa konvention sisältöjen pohdintoja, vielä tärkeämmäksi ja oleellisemmaksi seikaksi muotoutui kysymys kulttuurisista ihmisoikeuksista. Voidaan sanoa, että kyseinen kehityskulku sai konkreettisesti alkunsa kulttuurisen moninaisuuden pohdinnoista. Konventio toi esille sen, että kaikille kuuluva kulttuurinen perintä oli laaja-alaisesti kansainvälisen yhteisön huolenaihe. (Yleissopimus 2005). Toisin sanoen kansainvälinen yhteisö painotti sitä, että jokaisen kansan ja ryhmän oikeus kulttuuriin ja sen suojeluun tulisi olla kansainvälisen lain asia. Kulttuurisesta moninaisuudesta tuli ihmisyyden yhteinen huolenaihe. Vaikka kaikki jäsenmaat eivät täysin hyväksyneet konvention sisältöjä, voidaan sanoa, että konventio luo tärkeän tunnustuksen inhimillisen luovuuden suuntaan ja samalla hyötyy ideoiden vapaasta virrasta rakentuen kulttuuritraditioiden juurten päälle. Konvention tärkeys tuleville sukupolville inhimillisyyden eteenpäin vievänä voimana tunnustettiin. (Yleissopimus 2005; Francioni 2008, 15).

Kulttuuriset oikeudet olivat kuitenkin saaneet vähemmän näkyvyyttä kansallisten, poliittisten, taloudellisten sekä sosiaalisten oikeuksien rinnalla. Tämän vuoksi yhdessäkään kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa ei ole otettu huomioon kulttuurisia oikeuksia. Kyseinen tilanne on varsin mielenkiintoinen, koska kulttuurisilla oikeuksilla sekä kulttuurisella kestävyydellä tulisi olla selvä yhteys toisiinsa. (Donders 2008, 319). Singhin (2011) mukaan kulttuuriset oikeudet ja identiteetti olivatkin vaikeuksissa, koska globalisaatio oli alkanut tehdä kollektiivisista identiteeteistä vanhanaikaisia. Kyseinen



tilanne on vaikuttanut kansallisia ahdistustiloja, joita kulttuuripolitiikan on tarkoitus helpottaa. (Singh 2011, 13). Kulttuuri-identiteettien politikoiminen on tullut entistä tärkeämmäksi.

Silti tarve kulttuurioikeuksia painottavalle sopimukselle oli suurta. Tämä johtui vahvasti siitä, että käytänteet identifioida, mitä varsinaisilla kulttuurioikeuksilla tarkoitetaan, oli ongelmallinen. Tämä johtui siitä, että yleistä ymmärrystä siitä, mitä kyseiset oikeudet varsinaisesti pitävät sisällään tai miten niistä hyödyttäisiin. Yhtenä syynä tähän Harvoth (2008) tarjoaa sitä, että valtioiden asema tehdä jotakin vaikutusta asiaan on mahdotonta, koska lähtökohdat kulttuurioikeuksien luomiselle ovat epätasa-arvoiset. (Harvoth 2008, 169). Tämän vuoksi konvention yksi tärkeä tehtävä olisi ohjata kansainvälisellä lainsäädännöllä.

Tämän vuoksi tilanteeseen puuttuminen konvention osalta oli erittäin tärkeää. Kyseiset ongelmakohdat onkin mahdollista nähdä jo konvention luonnoksessa. Kaiken kaikkiaan tärkeimmät seikat asiaan ongelmallisuuteen liittyivät siihen, miten kansainvälisestä kaupasta ja kulttuurioikeuksista keskusteltiin ja mitkä olivat keskustelun lähtökohdat. Suurin vaikeus toiminnassa oli ymmärtää kulttuuristen oikeuksien sopiminen kansainvälisen kaupan kenttään. (Ks. esim. CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Ihmisoikeuksien ja kulttuurisen moninaisuuden suhdetta on kuitenkin tarpeen selkeyttää. Kaiken kaikkiaan on selvää, että ihmisoikeuksia sekä kulttuurista perintöä on mahdotonta erottaa toisistaan. Tämä näkyy siinä, että ensinnäkään kulttuurista moninaisuutta on mahdotonta erottaa ihmisoikeuksien kunnioittamisesta tai vähemmistöjen oikeuksien puolustamisesta. Kulttuurista moninaisuutta on samalla mahdotonta käyttää tekosyynä rikkomaan toiminnan kaavoja tai kaventaa ihmisoikeuksien kunnioittamista kansainvälisen lain puitteissa. (Francioni 2008, 15). Asiantuntijoiden keskusteluissa nostettiin esille kehitysmaiden asema ja vähemmistökulttuurien rooli kulttuurisen moninaisuuden luomisessa. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Tämän vuoksi konvention luomiskeskusteluissa otettiin vahvasti huomioon kansainvälisen solidaarisuuden ja yhteistyön merkitys kulttuurisen moninaisuuden suojelemisessa. Lähtökohdaksi huomioitiin ihmisoikeuksien suojeleminen ja kulttuuristen oikeuksien laaja tunnustaminen. Erilaisia kulttuureja tunnustamalla ja suojelemalla oli mahdollisuus saada

hedelmällinen lähtökohta konvention tavoitteiden onnistumiselle. Kuitenkin huomattavissa oli, että kyseisten seikkojen lailliset ulottuvuudet eivät olleet kansainvälisesti parhaalla mahdollisella tolalla. Tämän takia konventiolla oli suurempi tarve selkeyttää kyseisiä seikkoja ja kaventaa kehittyvän ja kehittyneen maailman välistä kuilua. Erityisesti lääkkeeksi tähän huomioitiin kehittyvien maiden omien kulttuurien esilletuominen.

## 6. Konvention päälinjojen suunnittelua

### 6.1 Perustuksien valamista

Tämän työn kannalta on tärkeää pureutua tarkemmin siihen, mitä asiantuntijoiden sekä jäsenmaiden edustajien keskusteluissa käytiin. Kyseisessä luvussa tarkastellaan tarkemmin sitä, mitkä seikat tulivat konvention varsinaisiksi tavoitteiksi ja periaatteiksi sekä sitä, miten konventio lopulta käsitteellistyi. Kyseisen seikan tarkasteleminen onkin tärkeää, koska sitä kautta saadaan esille se, mitä konventiolla todella pyrittiin saavuttaa. Millainen kansainvälinen kulttuurisopimus siitä haluttiin tehdä.

Asiantuntijat aloittivat konvention perimmäisen olemuksen pohtimisen suoraan sen otsikosta ja sen käsitteellistymisestä. Alkuperäinen työnimike konventiolle oli ”*International Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions*”. Otsikko herätti kuitenkin heti mielipiteitä. Tämä näkyi ainakin siinä, että konvention nimessä olevasta ”*suojella*” (protect) termistä oltiin montaa mieltä. Merkittävin muutos tapahtui kuitenkin itse konvention otsikossa, jossa ”*cultural expressions*” termi korvasi alun perin otsikossa olleen lausuman ”*cultural contents*” and ”*artistic expressions*”. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Pääasiallisesti asiantuntijat olivat sitä mieltä, että kyseistä termiä tulisi käyttää pelkästään positiivisessa mielessä. Olisi siis tärkeää, että ei puhuttaisi pelkästään kulttuurituotteiden säilyttämisestä vaan tulisi luoda tilanne, jossa ne pystyisivät kehittymään ja kukoistamaan. Kyseistä termiä pidettiin kuitenkin monimutkaisena, minkä vuoksi varsinaista konsensusta ei otsikon suhteen löydetty vielä ensimmäisessä tapaamisessa. Asiantuntijat pystyivät

kuitenkin sopimaan, että tärkeää oli tunnustaa kulttuurituotteiden erityisyys, määrittellä jäsenmaiden velvollisuudet, säilyttää jäsenmaiden oikeus pitää tai muuttaa oikeakseen kokemiaan toimintalinjoja kulttuurisen moninaisuuden säilyttämiseksi sekä vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä ja solidaarisuutta luomalla tasapaino kehittyvien ja kehittyneiden maiden välille. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Asiantuntijat olivat siis sitä mieltä, että kyseinen kaksiosainen nimi oli turhat ja termi ”cultural expressions” kattoi sekä kulttuurisisällöt sekä taiteilijoiden ilmentymät. Voidaankin olettaa, että asiantuntijat pitivät alkuperäistä otsikko pitkänä ja itseään toistavana. Jäsenmaiden kommenttien osalta konvention otsikkoon oltiin tyytyväisiä. Enemmistö halusi kuitenkin esimerkiksi käytettävän termiä ”*promotion*” kuin ”*protection*”. Toisin sanoen suurimmat muutosehdotukset koskivat otsikon sananmuotoja. Kansalaisjärjestöjen kommentit koskivat samoja seikkoja.

Asiantuntijat ottivat kantaa myös konvention esipuheeseen. Pääasiallisesti asiantuntijat olivat sitä mieltä, että esipuheen periaatteiden olisi tärkeää tukea toisiaan. Esipuhe siis pääasiassa selittäisi konvention tarpeen ja sen kontekstin. Verrattuna esimerkiksi *Kulttuurisen moninaisuuden* -julistuksen esipuheeseen, siitä haluttiin huomattavasti suppeampi. Yksi asiantuntijoiden ehdotelmista esipuheen tavoitteeksi oli, että konvention oli tarkoitus edistää kulttuurin mahdollisimman laajaa levittämistä. Tällöin takeet rauhalle luotaisin sietämisen, dialogin ja yhteistyön sekä solidaarisuuden kautta. Kansainväliseksi kontekstiksi kirjattaisiin globalisaatio uhkien ja mahdollisuuksien lähteenä. Esipuheeseen liittyen oli kuitenkin erityisen mielenkiintoista se, että osa asiantuntijoista halusi, että kulttuurisen moninaisuuden julistus linkitettäisiin suoraan konvention esipuheeseen. Toiset taas vastustivat kyseistä seikkaa, koska konvention ei ollut tarkoitus pohtia kulttuurista moninaisuutta sen laajassa merkityksessä vaan sen tiettyjä aspekteja, kuten kulttuurisisältöjen moninaisuutta sekä taiteilijan asemaa. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Toisin sanoen alkutilanne neuvotteluille oli varsin kahtiajakoinen.

Asiantuntijoiden mielestä olisi tärkeää, että esipuheessa tulisi ilmi kulttuurin ja talouden dualistinen luonne sekä kulttuurituotteiden - ja palveluiden määrittely. Esipuheeseen ehdotettiin myös lisättävän kappale jossa kulttuurinen moninaisuus on luovuuden ja

kestävän kehityksen lähde. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Taloudelliset seikat olivatkin tulleet enenemissä määrin tarkastelun keskiöön puhuttaessa kulttuurista. Tämä näkyi kansainvälisen solidaarisuuden ihannoinnin toiveessa sekä siinä, miten kulttuurista ja taloudesta keskusteltiin. Kuten aiemmin on jo käynyt ilmi kulttuuri ja talous ovat tulleet tietyllä tavalla rinnakkaisiksi, dualistisiksi voimiksi.

Kari Uimonen (2002) katsookin, että kulttuurin rinnalle oli tullut entistä vahvemmin mukaan taloudellisia elementtejä. Kulttuuri oli markkinaistunut. (Uimonen 2002, 4). Kyseinen kehityskulku tuli näkymään vahvasti myös konvention luomistyössä. Tämä näkyy Uimosen (2002) mukaan siinä, miten kulttuuri oli tuotteistunut. Kulttuuritoiminta oli kaupallistunut, minkä vuoksi oli tärkeää huomioida talouden seikat myös konventiossa. Kulttuuriteollisuuden käsite ei ollut enää arvottava tai poissulkeva vaan se oli avain kulttuuriyrittäjyyteen. (Uimonen 2004, 6).

Tietyllä tavalla taloudenvoimat olivat vaikuttaneet myös konvention sisältöihin. Tämä näkyi konvention tekstissä kahtena olettamuksena. Ensinnäkin kehittyvien maiden on tärkeää pystyä suojelemaan omia kulttuureitaan ja identiteettejään globaalien voimien jyllätessä. Samalla markkinavetoiset ratkaisut eivät välttämättä auttaneet kulttuurisen moninaisuuden suojelemisessa. Kaikista ennako-olettamuksista huolimatta kehittyvät maat saattavat olla etulinjassa kulttuurisen moninaisuuden suojelussa. (Singh 2011, 55). Kyseinen ongelma oli suuri etenkin kehittyvissä maissa, jossa kulttuuri oli yksi toimeentulon lähteistä. Ohittamalla kulttuuri kehityspolitiikoista, uhattiin samalla kehittyvien maiden mahdollisuuksia pysyä kehittyneiden maiden kelkassa globalisoituneessa maailmassa. Heille kulttuuri oli aina etusijalla. (Buxbury & Jeannotte 2010, 6).

Toisin sanoen kulttuuri haluttiin nostaa samalle sijalle talouden kanssa. Asiantuntijat halusivat siis luoda tasapainon kulttuurin ja kaupan sekä kulttuuristen ja kaupallisten tuotteiden kaupan saralla. Tämä viittaa vahvasti myös siihen, että kestävän kehityksen ihanteet olivat vahvasti mukana pohdinnoissa. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Kyseinen seikka ei ollut uusi asia konvention luomisprosessia ajatellen. Nimittäin jo vuonna 1998 Tukholman konferenssissa 150 jäsenmaan edustajat olivat yhtä mieltä siitä, että kulttuuri tulisi tuoda pois periferiasta lähemmäs taloudellis-poliittista päätöksentekoa. Kulttuurille annettiin

suurempi rooli politiikanteossa. Toinen mullistava kokous pidettiin Firenzessä vuonna 1999, jolloin Maailmanpankki toi esille sen, että kulttuuri oli tärkeä komponentti taloudellisessa kehityksessä. (Throsby 2001, xiii). Soinin ja Birkelandin (2010) mukaan kyseinen lähestymistapa on mielenkiintoinen siltä osin, että jo itsessään kulttuuri käsitteenä on varsin monitulkintainen, minkä vuoksi saattaisi olla vaikeaa luoda siltoja kahden erilaisen näkökulman kautta. (Soini & Birkeland 2010, 5).

Asiantuntijat halusivat lisätä myös uuden tekstin esipuheeseen. Kappale käsittelee kulttuurista moninaisuutta jaettuna arvona ja ihmisyyden suurimpana huolenaiheena. Tästä syystä nousi tarve legitimoida kulttuurinen moninaisuus. Samalla esipuheessa haluttiin korostaa ympäristön moninaisuuden ja kulttuurisen moninaisuuden paralellisuutta. Nämä kaksi seikkaa katsottiin olevan maailman ja ihmiskunnan elinehto. Tärkeimpänä seikkana oli kuitenkin korostaa, että luomishetkellä ei ollut olemassa yhtään kulttuurisen moninaisuuden suojelua edistävää instrumenttia. Silti asiantuntijat totesivat, että esipuheessa saattaisi olla päällekkäisyyksiä konvention päämäärien kanssa. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. -31.5.2004).

Kolmas tapaaminen pohti vielä varsin laajasti esipuheen sisältöä ja muotoilua. Tapaamisissa korostettiin laajasti sitä, että esipuheen tulisi tuoda selkeästi arvoja, jotka määrittelevät konvention. Toisin sanoen sen tulisi selittää syyt miksi osapuolet haluavat luoda konvention, selittää syyt miksi on niin tärkeää luoda konventio sekä laittaa konventio oikeaan kontekstiin. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. -31.5.2004).

Yleisesti ottaen myös esipuheeseen oltiin tyytyväisiä, vaikka sekin sai omia muutosehdotuksiaan. Kaiken kaikkiaan esipuhetta haluttiin harmonisoida ja poistaa turha toisto pois. Myös oikeuksia haluttiin selkeyttää ja luoda tiukempi linkki kulttuurisen moninaisuuden sekä ihmisoikeuksien välille. Esipuheessa haluttiin myös vahvasti korostaa sitä, että konventio on täyttämässä laillisen tyhjiön ja määrittelemässä käsitteet kestävän kehityksen luojana. Jäsenmaat halusivat myös luoda esipuheeseen uusia kappaleita, jotka käsittelevät pääjohtajan mainitsevia kohtia, kuten koulutusta ja sosiaalista koheesiota. Kansalaisjärjestöt halusivat taas laajentaa referenssiä liittyen muihin sopimuksiin, kuten Firenzen sopimukseen sekä ihmisoikeusjulistukseen. Yleisesti ottaen ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan suuresti muuttaneet varsinaista esipuhetta. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnoskomitean raportti, 14. – 17.12.2004).

Ainoastaan talouden ja kulttuurin dualismi jäi pois alustavasta esityksestä. Muuten esipuhe otti esille ihmisoikeuksien ja toisen kunnioittamisen arvot sekä kulttuurin merkityksen kestäväen kehityksen luomiselle. (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, kesäkuu 2004). Tärkeimpänä esipuheen sanomana on mahdollista pitää seuraavaa seikkaa:

Cultural diversity forms a common heritage of humanity and should be cherished and preserved for the benefit for all. (Yleissopimus, esipuhe).

Toisin sanoen tämä tarkoitti Lenzerinin (2008) mukaan, että kulttuuri oikeuksien tukeminen ja tunnustaminen mahdollistaa kulttuurituotteiden ja niiden moninaisuuden säilymisen. (Lenzerini 2008, 130).

Esipuheesta ja otsikosta keskusteltiin varsin vilkkaasti. Ymmärrettävästi esipuheen rakenne herätti paljon keskustelua, koska sen haluttiin olevan mahdollisimman tiivis ja informatiivinen. Itse otsikon muodostumisessa pohdittiin koko konvention käsitteellistymistä. Erityisen paljon pohdintoja herätti ehkä yllättäen talouden ja kulttuurin suhde ja niiden merkitys kansainvälisessä kontekstissa. Konvention toimijoilla olikin pohdittavaa siinä, miten kyseiset seikat tulisi ottaa tekstissä huomioon. Samalla pohdinnan arvoiseksi tuli se, miten kulttuurisen moninaisuuden suojelun periaatteet ja tärkeys tuli esipuheessa esille.

## **6.2 Konvention tavoitteet ja periaatteet**

Konvention tavoitteiden määrittäminen oli erityisen tärkeää konvention luomiprosessin alussa, koska niistä oli tarkoitus saada yksiselitteisesti selville se, mitä konventiolla ajettiin takaa. Pääasiallisesti puhuttaessa konvention tavoitteista ja periaatteista ensimmäisessä asiantuntijoiden tapaamisessa keskusteltiin kulttuurituotteista ja palveluista ja siitä tulisiko talous ottaa mukaan kulttuurin rinnalle. Joidenkin asiantuntijoiden mielestä kaikki taloudelliset seikat tulisi jättää konvention ulkopuolelle kun taas monet tunnistivat talouden kulttuurille tärkeäksi seikaksi. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Kyseinen seikka on varsin mielenkiintoinen, koska taloudella ja kulttuurilla on varsin läheiset välit puhuttaessa kehityksen ihanteista. (Ks. esim. Throsby 2010).

Asiantuntijoiden pohdintojen pohjalta konvention tavoitteet jaettiin lopulta kahteen kategoriaan. Ensimmäisen ryhmän tavoitteina oli luoda yhteiset pelisäännöt jäsenmaille siitä, miten kulttuurisen moninaisuuden suojelua edistettäisiin. Asiantuntijat halusivat luoda oikeuksien ja vastuiden verkoston, jonka avulla jäsenmaat tietäisivät toimia kulttuuripolitiikan kentällä kulttuurista moninaisuutta valvoen. Samassa yhteydessä sivuttiin myös sitä, miten paljon valtaa valtioille tulisi antaa, koska kulttuurisen moninaisuuden laatu riippui siitä, miten toimiva yksityinen sektori kyseisellä valtiolla on. Toisin sanoen kulttuurinen moninaisuus ei siis aina ollut riippuvainen itse valtiosta. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.125.2003).

Kyseinen seikka olikin erittäin tärkeä, koska tietynlainen ilmapiirin muutos oli tapahtunut kulttuuripolitiikan luomisessa. Tähän oli Singhin mukaan vaikuttanut WTO ja kaupallisuuden sävyjen mukaantulo politiikkaan. Tämän mukana kansallisvaltiot olivat heikenneet. Kaiken kaikkiaan se, mitä kulttuuri-ilmaisut tulisivat olemaan, eivät olisi enää valtioiden käsissä. (Singh 2011, 10 – 11).

Toisen tyyppin tavoitteita olivat taas kulttuurituotteiden vapaa saatavuus kaikille, kaikkien osallistuminen kulttuurielämään, milloin tarkastelun pääpaino oli selkeästi kulttuurituotteisiin liittyvillä toimijoilla ja kuluttajilla. Koska kysymys oli laajasta kulttuurisesta sopimuksesta, asiantuntijat keskustelivat myös kansainvälisen yhteistyön tukemisesta sekä solidaarisuudesta toisia osapuolia kohtaan. Konkreettisesti tämä tarkoitti, että konventio kehottaisi ottamaan kehittyvät maat paremmin huomioon sekä tukemaan niitä käyttämään kapasiteettiaan. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.125.2003).

Lopulta tavoitteiden pääsanoma oli, että eri kulttuurien vaihdon tasapaino tulisi pysyä samana. Alustavassa konventiossa olikin listattuna artiklaan yksi eli päämääriin seitsemän tavoitetta, jotka määriteltiin kolmannessa kokouksessa. Nämä päämäärät olivat kulttuuri-ilmentymien suojelu ja edistäminen, kulttuurituotteiden erityisen luonteen tunnustaminen, jäsenmaiden oikeus tehdä kulttuuripolitiikkaa ja oikeita toimenpiteitä kulttuuri-ilmentymien suojelemiseksi sekä vahvistaa kansainvälisen yhteisön työtä ja rakentaa yhteiskuntien kapasiteettiä rikastuttamalla kulttuuri-ilmentymiä maailman joka kolkassa. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 2004). Toisin sanoen tavoitteet ilmensivät sitä, miten tärkeää oli edistää kulttuurien vaihtoa, lisätä

kulttuuriseen moninaisuuteen liittyvää tietoutta sekä ymmärtää yhteistyön ja solidaarisuuden merkitys yhteiskunnille.

Yhteistyön ja solidaarisuuden tarve kiteytyi konkreettisesti kysymykseen kehittyvien maiden kapasiteetistä hyödyntää kulttuurista moninaisuutta. Seikka kiteytyi monissa konvention teksteissä kuten yhteistyöhön liittyvässä artiklassa sekä tasa-arvon ja toisten kunnioittamisen periaatteissa. Kehittyvien maiden tilanne olikin tärkeä, koska heidän infrastruktuuria sekä taloudellista toimintaa ei voinut pitää itsestään selvänä. Tilanne on siinä mielessä mielenkiintoinen, koska esimerkiksi DeBeukelaerin (2010) mukaan kehitystä voi viedä eteenpäin ainoastaan kumoamalla kehityksen tiellä olevat esteet. Hänen mukaansa luovuudella on suuri merkitys yhteiskunnille, mutta sitä ei pitäisi katsoa pelkästään taloudellisista näkökulmista. (DeBeukelaer 2010, 12, 15).

Taloustieteilijä David Throsbyn mukaan kulttuurinen pääoma taas liittyy vahvasti kulttuurituotteiden ja palveluiden tuottamiseen, jotka luovat hyötyä nykyhetkessä sekä tulevaisuudessa. Kulttuurituotteiden ja palveluiden virta luo siis materiaalista sekä immateriaalista hyötyä yksilöille yhteiskuntien osana. (Throsby 2001, 53). Toisin sanoen kulttuurinen pääoma on Throsbyn mukaan periaate joka luo kulttuuri-ilmiöt ymmärrettäväksi taloudellisissa ja kulttuurissa konteksteissa. Kaiken kaikkiaan kyseisellä seikalla katsottiin olevan hyötyä antava vaikutus.

Kaiken kaikkiaan asiantuntijat olivat nopeassa aikataulussa saaneet määriteltyä tietynlaisen sävyn sille, miten konventiota haluttiin luoda. Toisaalta jo keskusteluiden alussa huomattiin olevan myös toisaalta perustavanlaatuisia ongelmia. Nimittäin osa asiantuntijoista oli vahvasti sitä mieltä, että julistus kulttuurisesta moninaisuudesta tulisi sisällyttää konventioon kun taas toiset olivat sitä mieltä, että konvention tarkoitus ei ollut tarkastella kulttuurista moninaisuutta sen laajimmassa merkityksessä. Toisin sanoen konvention suojelisi kulttuurisen moninaisuuden tiettyjä näkökulmia, kuten kulttuurisisältöjen moninaisuutta sekä taiteilijoiden oikeuksia ja mahdollisuuksia. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003; Yleissopimus 2005).

Konvention periaatteita asiantuntijat kuvailivat työkaluiksi, jotka loisivat jäsenmaille omat toimintasääntönsä. Niistä olisi tarkoitus olla apua jokaiseen konvention julkilausumaan ja ne kirjoittivat auki konvention sanoman. Kuitenkin asiantuntijat olivat sitä mieltä, että periaatteiden listan tulisi olla tiivis, jotta se olisi tehokkaampi. Tärkeintä oli myös se, että



listan tulisi olla toimintapainotteinen, avoin ja tasapainoinen. Ehkäpä eniten keskustelua aiheuttivat kuitenkin kysymys sananvapaudesta ja ihmisoikeuksista. Asiantuntijat halusivat myös vahvistaa tasapainon ja läpinäkyvyyden ideaaleja ja helpottaa pääsyä kulttuuri-ilmaisuihin sekä edistää kulttuurituotteiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Tärkeäksi seikaksi huomioitiin myös kansainvälinen solidaarisuus ja vähemmistöistä huolehtiminen. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Ihmisoikeuksista keskusteltiin laajemminkin kansainvälisen yhteistyön nimissä ja se sai myöhemmin uusia muotoja konvention tekstissä. Kyseiset seikat liittyivät vahvasti heikompien suojeluun ja auttamiseen.

Kaikesta huolimatta toisessa tapaamisessa periaatteita kuitenkin laajennettiin asiantuntijoiden toimesta. Monet asiantuntijat kannattivat esimerkiksi seuraavien tavoitteiden huomioimista: *edistäminen ja kehitys, kulttuurisisältöjen moninaisuus ja ilmaisut*. Asian yhtenäistymistä vaikeutti kuitenkin termien *suojella, edistää, suojelu, säilyttäminen ja puolustus* sisällöistä oleva väittely. Asiantuntijat pohtivat etenkin sitä, millaisen vastaanoton termi ”*suojella*” saisi tavoitteiden joukossa. Joidenkin asiantuntijoiden mielestä sitä pidettiin liian rajaavana. Yhdeksi tavoitteeksi mainittiin myös kulttuurien vaihdon edistäminen ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen paikallisella ja kansainvälisellä tasolla dialogin avulla. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Periaatteiden kanssa asiantuntijat saivat tehdä enemmän töitä vielä kolmannessakin kokouksessa, mikä kertoo sopimuksen luomisen vaikeudesta. Ensinnäkin periaatteiden listaa tiivistettiin ja muotoiltiin paremmin. Periaatteiden saaminen oikeaan sanamuotoon olikin tärkeää, koska konvention tulkinta käytännössä nojasi kyseessä oleviin seikkoihin. Asiantuntijat jakoivat periaatteet kahteen kategoriaan: perustavanlaatuisiin periaatteisiin ja toiminnallisiin periaatteisiin. Ensimmäinen kategoria piti sisällään periaatteen, jonka mukaan kulttuuri on kehityksen päälähde, jolloin kulttuuri on samalla tasolla taloudellisten näkökulmien kanssa. Kyseinen periaate näin ollen vahvistaa jäsenmaiden oikeutta hyötyä molemmista seikoista. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 2004).

Asiantuntijaryhmä listasi muiksi periaatteiksi fundamentaaliset vapaudet, vapauden saatavuuteen ja osallistuvuuteen, kaikkien kulttuurien kunnioittamisen, kansainvälisen solidaarisuuden ja yhteistyön sekä kestävyuden. Ihmisoikeuksien osalta oli tärkeää,

kyseinen periaate muotoiltaisiin niin, että kenellekään ei jäisi epäselväksi miten konventio ei jättäisi niitä huomioimatta kansainvälisen lain viitekehyyksessä. Operationaalisia periaatteita olivat *taas tasapaino, avoimuus ja läpinäkyvyys*. Periaatteiden takana oli idea siitä, että maat eivät saisi omia kulttuureita suojellessaan sulkea itseään pois muiden kulttuurien vaikutuspiiristä. Toisin sanoen jäsenmaat saivat suojella omaa kulttuuriaan, mutta niiltä edellytettiin avoimuutta toisia valtioita ja kulttuureita kohtaan. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 2004).

Kyseiset keskustelut periaatteista toivat hyvin esille sen, mitä seikkoja pidettiin erityisen tärkeinä periaatteina konventiota luotaessa. Erityisen paljon asiantuntijat painottivat ihmisoikeuksien kunnioittamista, joka näkyi vahvasti koko tapaamiskierroksen keskusteluissa. Kysymys oli ajattelumallista, jonka mukaan kaikilla maailman kansoilla oli oikeus kulttuuriin ja sen laaja-alaiseen kunnioittamiseen sekä hyödyntämiseen. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 2004). Julkilausuma kiteytyi etenkin kansainvälisen tasa-arvoisuuden ihanteisiin. Tärkeää oli kuitenkin huomioida, että omien kulttuurien suojele ei saanut tulla tekstissä liian kahlitsevasti, koska itseään ei saisi sulkea pois omilta kulttuureilta.

Jäsenmaiden edustajat ehtivät ottaa kantaa kyseisiin seikkoihin myös, ennen ja jälkeen luonnoskomitean synnyn. Virkamiesten ensimmäisen tapaamisen suurin huomio kiinnittyi kahteen seuraavaan lukuun; *päämääriin ja määritelmiin* ja kaikkia luonnoksessa olevia ehdotuksia ei hyväksytty yksimielisesti, mutta pääasiallisesti osioon oltiin tyytyväisiä. Virkamiehet kuitenkin halusivat, että kulttuurituotteiden erityislaatuinen luonne tunnustettaisiin konventiossa. Keskusteluissa tultiin kuitenkin siihen tulokseen, että seikkaa oli mahdollista tarkentaa esipuheessa. (CLT-2004/CONF.201/9, ensimmäinen jäsenmaiden tapaaminen, 20. – 204.9.2004). Jäsenmaiden edustajat katsoivat, että lista sisälsi enemmän mielipiteitä kuin periaatteita. He keskustelivat myös siitä tulisiko ihmisoikeuksia ja perimmäisiä oikeuksia tuoda määritelmiin mukaan. (CLT-2004/CONF.201/9, ensimmäinen jäsenmaiden tapaaminen, 20. – 204.9.2004).

Päämäärien ja tavoitteiden osalta ensimmäinen artikla eli päämäärät oli globaalisti hyväksytty. Kuitenkin artiklassa esiintyneitä termejä haluttiin harmonisoida sekä poistaa toistoa. Kansalaisjärjestöt halusivat huomioida taas päämäärän älyllisestä pääomasta ja kansainvälisen kaupan edistämisestä. Kyseinen seikka tuki vahvasti vaikutteita siitä, miten talouden kehitys oli vahvasti huomioitu kulttuurisen pääoman tarkoituksissa. Saman luvun

toista artiklaa eli konvention periaatteita pidettiin myös tyydyttävänä ja sen katsottiin ottavan huomioon konvention kaikki näkökulmat. Kuitenkin kohtaa pidettiin liian pitkänä ja toistavana suhteessa toisiin lukuihin. Joidenkin jäsenmaiden mielestä se oli tehty liian epämääräisesti ja siitä puuttui laillinen sitovuus. Joka tapauksessa periaatteiden sekoittumista oli tärkeää välttää ja tuoda ihmisoikeuksien perusteet yhteen. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnoskomitean raportti, 14. – 17.12.2004). Toisin sanoen järjestöt toivat vahvasti esille kansalaisyhteiskunnan merkityksen konvention luomisprosessissa. Kaiken kaikkiaan tavoitteista luotiin laajempi ja vuorovaikutusta korostava artikla. (Yleissopimus 2005.)

Kaiken kaikkiaan tekstiä haluttiin kuitenkin yhtenäistää ja selkeyttää runsaasti. Delegaatiot halusivat tuoda esille vastakkaisia elementtejä sekä täysin uusia teemoja. Kyseisiä teemoja olivat esimerkiksi tasapaino, kansainvälisen yhteistyön tärkeys, kehitysmaiden haasteet, kollektiiviset oikeudet, kaikkien kulttuurien kunnioitus sekä asiallinen viittaus muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Merkittävää keskustelua käytiin myös konventio osasta III eli jäsenmaiden velvollisuuksista sekä oikeuksista, joka oli monien delegaattien mielestä konvention sydän. (Mr. Artur Wilczynski, loppuraportti, 20. 25.9.2004).

Voidaankin sanoa, että jäsenmaiden edustajat halusivat konvention tekstistä mahdollisimman selkeän, jotta sitä olisi mahdollisimman helppo noudattaa. Tekstin tuli olla ennen kaikkea yksiselitteinen. Silti ensimmäisessä tapaamisessa mielipiteet erosivat toisistaan suhteellisen paljon. Toiset virkamiehet halusivat laajentaa mandaattia kun taas toiset halusivat vahvasti tiivistää asioita. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että eri toimijoiden arvotukset vaikuttivat vahvasti siihen, miten vaikeaa yleisiä periaatteita ja tavoitteita oli selkeästi luoda. Nämä seikat herättivät myös suhteellisen paljon erimielisyyksiä eri tahojen kesken.

### **6.3 Määrittelemisen vaikeus**

Yksi tärkeimmistä seikoista konvention tekstin onnistumisen suhteen oli saada siihen liittyvät käsitteet määriteltyä mahdollisimman tarkasti ja asiaankuuluvasti. Samalla kyseinen prosessi ilmensi sitä, mitä konvention tekstillä todella haluttiin sanoa. Tietyllä tavalla siis parhaiten konvention luomisprosessista kertoo se, miten siihen liittyviä

käsitteitä määriteltiin ja mitkä seikat herättivät erimielisyyksiä erityisesti. Itsenäiset asiantuntijat pohtivat erityisen tarkasti kulttuurisen moninaisuuden, kulttuurituotteiden – ja palveluiden, kulttuurin ja kulttuuripolitiikkojen käsitteitä. Huomionarvoista on se, että yksi eniten aikaa vievistä käsitteellistymisistä koski kulttuurituotteita - ja palveluita ja sitä, miten linkki kulttuuri-ilmaisista syntyneiden tuotteiden sekä teollisuuden välillä luodaan. Tämän lähtökohtana oli se, että asiantuntijoilla oli tarkoitus luoda yhtenäinen kulttuurin määrittely julistuksen viitekehyksessä ja kiinnittää erityishuomio kulttuurituotteisiin. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Käsitteen oikeanlainen määrittely olikin tärkeä, koska kulttuurituotteiden katsottiin olevan yksi tärkeä kulttuurisen moninaisuuden edistäjä sekä kulttuurituotannon ilmentäjä. Kyseisissä määrittelyissä tuli vahvasti esille myös talouden merkitys kestävän kulttuurin luomiselle. Käsitteiden avulla tulisi konvention tekstiin luoda selkeät periaatteet, jotka vastaavat konvention visiota. (Kader Asmal, alkupuheenvuoro, kolmas tapaaminen).

Keskusteluiden lähtökohtana oli vahvasti se, että asiantuntijoiden mielestä kulttuurituotteille ei ollut tyydyttävää määritelmää kansainvälisellä tasolla. Tämän vuoksi oli erittäin tärkeää selventää käsite ”*kulttuurituote*” käsitteiden ”*goods*” ja ”*services*”<sup>17</sup> kautta. Asiantuntijat loivatkin kolme mahdollista lähestymistapaa, jolla kyseinen käsitteellistymisongelma pystyttäisiin ratkaisemaan. Kulttuurituotteiden - ja palveluiden<sup>18</sup> osalta olisi mahdollista:

I luoda kriteerit, jotka erottavat kulttuurituotteet muista tuotteista

II luoda laaja lista kulttuurituotteista

III luoda suppea lista kulttuurituotteista, jossa olisi esimerkkejä tuotteiden sisällöistä, toimintasektoreista ja toiminnoista

Asiantuntijoiden kesken viimeinen vaihtoehto sai eniten huomiota, mutta keskustelijat katsoivat, että tärkeämpää oli luoda ratkaisu, joka soveltaisi kaikkia kolmea

---

<sup>17</sup> Kyseisessä tilanteessa tarkoitettiin termiä cultural goods and services, (tuotteet ja palvelut).

<sup>18</sup> Kulttuurituotteiden – ja palveluiden määrittelemistä pohdittiin myös kolmessa omassa komitean tapaamisessa. (Työryhmän raportti, 9. - 10.2.2005).

lähestymistapaa. Tämän vuoksi oli ilmeistä, että määritelmä ottaisi huomioon myös tulevaisuuden muutokset, jotka vaikuttavat kulttuurituotteiden tuotantoon ja jakeluun. Huomionarvoistakin olikin se, että kulttuuriteollisuutta ei voi pitää minkään erityisen massakulttuurin luojana, minkä vuoksi kyseistä käsitettä oli tärkeää tarkentaa. (CLT/CPD/2003 - 608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003; Heiskanen 2002, 141).

Asiantuntijat määrittivät kulttuurituotteen pohdintojensa perusteella seuraavasti:

- (i) the cultural product is a creation deriving from the conjunction of creativity and human labour (industrial, artisanal or other); (ii) the cultural product has a symbolic value apart from any economic value, the former being neither a result nor an aspect of the latter; and (iii) the cultural product generates or may generate intellectual property, in particular copyright and neighboring rights (which involves more than its current status in positive law – folklore, for example, not being protected under the current international intellectual property regime).

Varsinaista kulttuurituotteiden listausta ei myöskään unohdettu vaan asiantuntijat halusivat luoda konvention liitteeksi suppean listan siitä, mitä kulttuurituotteilla tarkoitetaan. Asiantuntijat päättivät, että he suorittaisivat kyselyn jäsenmaiden ja kansalaisyhteiskunnan kesken, jolloin saataisiin identifioitua mahdolliset erot käsitteen määrittelyissä jäsenmaiden kesken. Lista oli tarkoitus kasata kyseiset mielipiteet huomioon ottaen. Yleisesti ottaen asiantuntijat olivat yhteisesti sitä mieltä, että kulttuurituotteita tuotetaan kulttuurin aloilla, vaikka kaikki kulttuurituotteet eivät olekaan tuotannollisia tai aineellisia eivätkä ne aina seuraa talouden logiikkaa kulttuurituotannossa. Varsinaisesti asiaa jouduttiin tarkastelemaan usean kokouksen ajan. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Listaus kulttuurituotteista – ja palveluista oli liitetty mukaan alustavaan konvention luonnosehdotelmaan. Joka tapauksessa käsitteen määrittelyn vaikeus olikin ymmärrettävää, koska kulttuurialat käsitteenä on erittäin vahva ja se herättää monissa ryhmissä erilaisia tunteita. Tämä johtuu siitä, että kulttuuriala on ilmiö, johon vaikuttaa tekniset, esteettiset sekä taloudelliset seikat. (Loisa 2004, 151).

Määritelmien listaus itsessään herätti myös kysymyksiä. Ennen kaikkea jäsenmaiden edustajat olivat ensimmäisessä kokouksessaan sitä mieltä, että määritelmien lukumäärää

tulisi muuttaa. Lähinnä joitakin määritelmiä oli tarkoitus poistaa. Konkreettisesti virkamiehet toivoivat, että käsitteitä ”measures” sekä ”public service” määriteltäisiin tarkemmin. Kulttuurituotteiden ja palveluiden listaan haluttiin myös muutoksia, koska alkuperäisessä muodossaan sitä pidettiin liian kaupallisena. Toisin sanoen asiantuntijoiden tulisi uudestaan määritellä listat tai poistaa ne kokonaan. (CLT-2004/CONF.201/9, jäsenmaiden ensimmäinen tapaaminen, 20. – 24.9.2004). Jäsenmaiden asiantuntijoiden taas mukaan termi ”cultural services” ilmentäisi parhaiten haluttua lopputulosta. Heidän mielestään pelkkä käsite ”goods” ei olisi tarpeeksi kattava. Kulttuurituotteisiin liittyvän listan osalta asiantuntijat olivat sitä mieltä, että konsensus asian suhteen oli mahdollista löytää. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Kulttuurituotteiden – ja palveluiden määrittely johti samalla kysymykseen kulttuurituotannon merkityksestä kehitykselle. Tämän takia seikkaa on tärkeää pohtia tarkemmin.

Kulttuurituotannosta puhuttaessa kulttuuriala voidaan mieltää luovaksi tuotannonalaksi, joka on aikojen saatossa kehittynyt ja muuttunut. Kyseinen muutos ei ole ollut kuitenkaan yksiselitteinen. Esimerkiksi UNESCO:n julistus vuodelta 1992 puhui vielä kulttuurituotannosta luovan toiminnan sijasta. Kulttuurituotannolla tarkoitettiin esineiden, ideoiden sekä symboleiden massatuottamista kun taas 2000 -luvulla alkaneesta luovasta taloudesta puhuttiin luomisen, tuottamisen sekä jakelun syklinä, joka käyttää luovuutta ja älyllistä pääomaa tuotannon katalysaattorina. (DeBeukelaer 2010, 8). Tietyllä tavalla luovuuden korostamisen avulla pyrittiin nostattamaan kulttuurialan taloudellisia tehokkuuksia. Konvention prosesseissa oli nähtävissä tietynlainen ajatteluprosessin muutos asian tiimoilta. Tämä näkyi siitä, että taloudellisten ja kulttuuristen seikkoja pohdittiin varsin suurissa määrin asiantuntijoiden kesken. (Ks. esim. Itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3. – 3.4.2004).

Brandalleron & Kloostermanin mukaan (2010) kulttuurituotannon tulee olla kontekstisidonnainen. Tämä tarkoittaa sitä, että tuotannon tulee olla uskollinen urbaanille ympäristölle ja kysynnälle, jota muuttaa sekä laajentaa globalisaatio. Kysynnän lisäys näkyy esimerkiksi eksoottisten tuotteiden tietoisuuden laajentumisena. Luonnollisesti ulkomaalaisten tuotteiden saapuminen markkinoille vahvistaa myös kulttuurisen kestävyuden marginaaleja. Samalla ulkomaalaisten tuotteiden avulla esimerkiksi kehittyvät maat saavat taloudellisista kehitystä ja heidän liiketoimintansa laajenee. (Brandellero & Kloosterman 2010, 7). Kulttuurituotanto on siinä mielessä muuttunut, että globalisaatio on

luonut uusia tuotannonmuotoja ja muuttanut taloudellisten intressien valtasuhteita, ottamalla kehittyvät maat huomioon. Julio Valdes (2002) on asiasta eri mieltä. Hän katsoo globalisaation silti luovan omia ongelmia kulttuurin säilyvyyden kannalta. Hänen mielestään se sitoo kulttuurituotantoa, luo epätasa-arvoa kulttuurin kulutuksessa, luo vahvaa tuotteistamista, luo ideaalin massakulutukselle sekä tuo kaiken tärkeän periferiasta keskuksiin. (Valdes 2002, 40). Yleisesti kulttuurituotannon merkitykset kulttuurisen moninaisuuden suojeluun olivat kahtiajakoiset. Asiantuntijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kulttuurialat ovat niitä, jotka tuottavat kulttuurituotteita - ja palveluita. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Davis Throsby pitää kulttuurin taloutta yhtenä pääoman tyyppinä. (Throsby 1999, 5). Kyseinen seikka liittyy vahvasti jo aiemmin esille tulleeseen seikkaan talouden ja kulttuurin dualismista ja niiden merkityksestä yhteiskunnille. David Throsbyn (1999) mukaan talouspolitiikka pitää sisällään implisiittisen kulttuurisen ulottuvuuden, joka vaikuttaa suurempiin talouden suuntaviivoihin. Vielä selkeämmin yhteenkuuluvuus tulee ilmi, kun kulttuurituotteet tunnustetaan taloudellisen kasvun tärkeäksi elementiksi. Samalla kulttuuri tulisi ottaa huomioon kehitysmaiden auttamisessa ja luototuksessa. (Throsby 1999b, 79, 82 – 83).

Kulttuurituotteiden käsitteen lisäksi kulttuurisen pääoman käsite herätti keskustelua, koska käsitteet liittyivät vahvasti yhteen. Käsitteellistymisen lähtökohtana oli se, että oli tärkeää tunnustaa, että kulttuurinen moninaisuus kuuluu yhteisöille ja sitä kautta se olisi nähtävissä ilmentymissä, tuotteissa, tietotaidossa, kielissä ja ajatusmaailmassa, josta se oli etäännyttänyt. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Kulttuurisen pääoman huomiointi oli tärkeää myös siksi, että se auttaisi kuroma talouden ja kulttuurin välimatkaa kiinni. David Throsbyn (2001) mukaan kulttuurinen pääoma vie kehitystä eteenpäin eri tavalla kuin taloudellinen pääoma. Samalla kulttuurinen pääoma voi antaa uuden ulottuvuuden taloudelliselle näkökulmalle. (Throsby 2001, 44–45, 47). Ideana on katsoa kulttuurituotannonaloja kehinä, jotka kaikki esittävät tuotannon eri muotoja. Kehän keskellä ovat klassiset alat, jotka käyttävät luovuutta arvon ja tuottavuuden lisäämiseksi. Alat tarvitsevat tietyn määrän pääomaa, teknisiä resursseja ja ammattimaista työvoimaa tuottaakseen lisäarvoa. Throsbyn mielestä suurien voittojen tavoittelu ei ole pääasia vaan vakaa pohja, jossa voidaan tuottaa kulttuurituotteita. (Loisa 2004, 165–166).

Myös Julio Valdesin (2002) mukaan kyseiseen kysymykseen kulttuurisesta pääomasta vaikuttaa vahvasti myös muutos globaalissa maailmantaloudessa. Hänen mukaansa globaali kulttuurituotanto luotiin 1960 – 1970 -luvun taitteessa, jolloin ala laajennettiin uudelleentuotantoon yksityisten ja kollektiivisten tuotteiden saralla. Tuotteita alettiin markkinoida globaalilla tasolla. Toisin sanoen kapitalistinen markkinatalous tuli vaikuttamaan myös kulttuurialoilla, minkä vuoksi tärkeiksi seikoiksi tuli voittojen maksimoiminen sekä tuotantokustannusten alhaalla pitäminen. Kulttuurialasta tuli liiketoimintaa. (Valdes 2002, 36). Voidaankin olettaa, että talouden mekanismit olivat tulleet uudella tavalla mukaan kulttuurituotantoon.

Asiantuntijat vetivät keskustelunsa yhteen ja tulivat siihen tulokseen, että kulttuuri-ilmaisut ovat konvention keskeisin käsite. Tärkeää oli myös kehityksen luominen ja tuen antaminen taiteilijoille. Konvention tulisi myös käsitteellisesti ilmentää kulttuuripolitiikan ja jäsenmaiden toimet asian hyväksi. Toisin sanoen konventio siis käsitteellisi kulttuuripolitiikan ja jäsenmaiden toimia kulttuuri-ilmaisujen suojelemisen näkökulmasta. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Konvention kannalta oli myös luonnollista pohtia kulttuurin ja kulttuurisen moninaisuuden käsitteitä. Niiden käsitteellistämässä pidettiin erittäin tärkeänä, että niiden merkityksiä tulisi viitata UNESCO:n aikaisempaan työhön. Erityisesti julistuksen julkilausumat nostettiin kyseisessä tarkastelussa esille. Sen myötä konventio seuraisi samoja linjoja. Usea asiantuntija olikin sitä mieltä, että kulttuurisen moninaisuuden suojelun kannalta oli tärkeää vahvistaa julistuksen päätavoitteita ja ihmisoikeuksien suojelua. Kyseiselle asialle ei löydetty tarvittavaa heti konsensusta, joten asian sovittelua sovittiin jatkettavan seuraavassa kokouksessa. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003).

Kulttuurinen moninaisuus oli kansainvälisesti ja yhteiskunnallisesti tärkeä käsite. Kulttuurista moninaisuutta voidaan pitää laajentuvana ilmiönä ja se on noussut pinnalle myös aina kasvavan maahanmuuton kautta, jolloin kulttuurisesta moninaisuudesta on tullut entistä globaalimpi ilmiö. Tämän vuoksi ihmisoikeuksien merkitys on kasvanut entisestään kun kulttuurikenttä on laajentunut. (Tierney 2007, 28). Käsitteeseen liittyy myös muita pohdinnanaiheita. Itse moninaisuutta voidaan pitää ideologisesti ladattuna käsitteenä, joka sisältää useita realiteetteja ja toimintamuotoja. Kulttuurista moninaisuutta on mahdollista pitää myös ihmisoikeuksien uutena ideologiana, joka on muuttanut kulttuurien sisäistä



interaktiota. Ihmisoikeuksien korostus kulttuurisesta moninaisuudesta puhuttaessa on myös muuttanut kulttuurin sisäistä vuorovaikutusta. (Coillier 2008, 1,4). Toisin sanoen kulttuurinen moninaisuus oli tullut jälleen uudella tavalla tärkeäksi näkökulmaksi. Tämän vuoksi konventiossa otettiin huomioon solidaarisuuden periaatteet ja toisten kunnioittaminen.

Kulttuurinen monimuotoisuus käsitteenä herätti toisessa tapaamisessa silti eniten huomiota ja se oli suurin väittelyn kohde. Asiantuntijat pitivät käsitettä erityisen tärkeänä, koska siihen vaikutti kulttuurin evolutiivinen ja dynaaminen luonne. Kulttuurinen moninaisuus oli tärkeää liittää myös *Yhteinen moninaisuutemme* -julistukseen, koska se tulisi linkittää joukkoon tiloja, joista sosiaaliset ryhmät ja yhteiskunnat etsivät ilmentymiä. Silti huomio, että kulttuuri liittyisi aina kansakuntiin, alueisiin tai yhteisöihin peruttiin, koska kulttuuri ei välttämättä vastannut maantieteellisiä alueita. Eräät asiantuntijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kulttuuri liittyisi henkilön tai yksilön käsitteisiin. Toiset pitivät taas kyseistä lähestymistapaa liian laajana konvention tarpeisiin. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004).

Coillier (2008) mukaan kulttuurista moninaisuutta voidaankin kyseisten seikkojen välissä uutena todellisuutena, joka on otettava huomioon kollektiivisessa päätöksenteossa. Samalla hän kritisoi määrittelyn taloudellisia näkökulmia. Hänen mukaansa keskustelu kulttuurisesta moninaisuudesta luhistuu aina kun perustellaan, miksi käsite helpottaisi taloudellista kehitystä sekä yhteiskuntia yleensä. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että kulttuurinen monimuotoisuus määritellään paremmin, jotta sen todellinen tarkoitus tulisi esille. Kulttuurinen moninaisuus tarvitsee konsensuksen ympärilleen, koska ilman sitä kehitystä on mahdotonta viedä eteenpäin. (Coillier 2008, 21). Coillier pitää siis kulttuurista moninaisuutta sivilisaation perustana ja kulttuurin jaettuna pohjapiirroksena. Konvention alustavassa versiossa kulttuurisesta moninaisuudesta puhuttiin seuraavalla tavalla:

“Cultural diversity” refers to the manifold ways in which the cultures of social groups and societies find expression. From the diverse forms taken by culture over time and space stem the uniqueness and plurality of the identities and cultural expressions of the peoples and societies that make up humankind.

Cultural diversity is made manifest not only through the varied ways in which the cultural heritage of humankind is protected, augmented and transmitted to future generations, but

also through the variety of cultural expressions which are borne by cultural goods and services, in all parts of the world at any given time, through diverse modes of production, dissemination, distribution and consumption.

Suuri tärkeys konvention ymmärtämisen kannalta oli se, että kulttuurin käsite pystyttäisiin määrittelemään mahdollisimman tarkasti ja kaikkia tyydyttävällä tavalla. Käsitteellistymisen lähtökohtana oli se, että kulttuurin käsitettä ei saanut sekoittaa sen ns. suosittuihin määritelmiin, vaan kulttuurilla tulisi olla syvempi antropologinen merkitys. Asiantuntijat olivat asiasta samaa mieltä ja painottivat, että konventio olisi rajatumpi kuin kulttuurin antropologinen määritelmä ja taas kapeampi kuin se mitä se oli kulttuurijulistuksessa. (CLT/CPD/2004/602/6, itsenäisten asiantuntijoiden toinen tapaaminen, 30.3 – 3.4.2004). Tehtävä ei ollut kuitenkaan helppo, koska käsitteestä ”kulttuuri” oli olemassa lukuisia erilaisia määritelmiä. Perinteisenä kulttuurin määritelmänä on mahdollista pitää kulttuurin itseisarvoa, taidetta, kulttuuriperintöä sekä taidelaitoksia, muistomerkkejä ja kansainvälisesti tunnettuja taiteilijoita. (Kuhmonen 2006, 75).

Käsitteellistymistä on mahdollista jäljittää kulttuurin käsitehistorian kautta. Esimerkiksi Åströmin (2006) mukaan 1930 -luvulta lähtien kulttuurintutkimuksessa oli pohjattu strukturalismin periaatteisiin. Kyseisen lähestymistavan mukaan kulttuuri toimi ikään kuin lähes tiedostamattomana mallina, jonka puitteissa yhteiskunnan jäsen tiesi miten toimia erilaisissa tilanteissa. Näkemystä alettiin kuitenkin pitää staattisena ja yksilön vapautta säätelevänä. Tämän vuoksi Pierre Bourdieu totesi, että kulttuurin rakenteeseen on lisättävä toiminnallinen puoli. Tämä näkemys toi esille myös sen tosiasian, että kulttuurit muuttuvat jatkuvasti. Clifford Geertz taas etsi kulttuurin merkitystasoa ja painotti tutkimustyön tulkinnallista työtä. Hänen mukaansa kulttuurin ydin lepäsi yhteiskunnan muodoissa. 1990 -luvulta alkaen sosiaalista ulottuvuutta on alettu näkemään rakennelmana eikä rakenteena. Toisin sanoen kulttuuri on tuotettu ja sitä tuotetaan koko ajan. (Åström 2006, 80 – 84). Toisin sanoen kyseisiä määritelmiä on mahdollista pitää alkukantaisena ja voidaankin todeta, että paljon on muuttunut siitä kun kulttuurinen kestävyys ja kulttuurisen moninaisuuden suojelu tuli 2000 -luvun päämääräksi.

Nykyaikana kulttuuri ei ollut pelkästään annettu sisältö vaan se on huomattavasti monimutkaisempi ilmiö. Esimerkiksi Julio Valdesin (2002) mukaan kulttuuri tarkoittaa eri ihmisille eri asioita. Samalla monet eri tekijät kuten esimerkiksi taloudellinen kehitys

vaikuttaa siihen, miten kulttuuri yhteiskunnissa ymmärretään. Toisin sanoen se, miten kehittyneet maat ja kehittyvät maat sen ymmärtävät. (Valdes 2002, 31). Myös Clive Gray kuvailee kulttuurin käsitettä vaikeasti määriteltäväksi käsitteeksi, minkä määrittelemisyritykset joutuvat aina kritiikin alaisuuteen. (Gray 2010, 2). Tämä tarkoittaa sitä, että kulttuuristakin puhuttaessa kysymys on pelkästään arvoista sekä ajalle ominaisista taloudellis-poliittisista olosuhteista. Tilannetta on mahdollista verrata esimerkiksi globaaliin maailmantilanteeseen ja siinä jyllääviin kapitalistisen maailmantalouden ideaaleihin. Tämä seikka on sinällään mielenkiintoinen, koska Valdesin (2002) mukaan on mahdollista rinnastaa kehityksen sekä kulttuurin käsitteellistymiset niiden historioidensa kautta. (Valdes 2002, 33).

Joka tapauksessa kulttuurin määrittelyjä haittasi myös kulttuurin kompleksisuus kehityspäämääränä. Tämä näkyi siinä, että kansainväliset instituutiot eivät olleet valmiita käsittelemään kulttuuria. Arizpen mukaan kulttuurin taustoista on löydettävissä eri aikakausia, jotka selittävät kyseistä ilmiötä. Esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeen kulttuuri tuli mukaan virallisiin asiakirjoihin ja lopulta Meksikon julistus 1970-luvulla keskittyi täysin kulttuurisiin ominaisuuksiin. (Arizpe 2004, 163–165).

Monivivahtaisen keskustelun jälkeen asiantuntijat määrittelivät kulttuurin seuraavalla tavalla ensimmäisessä alustavassa luonnoksessa:

“Culture” refers to the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group and encompasses in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus).

Mielenkiintoisen keskustelusta tekee se, että jäsenmaat jättivät kulttuurin käsitteen kokonaan pois kulttuurisen moninaisuuden määrittelyistä.

Konventioon sisältyviin määritelmiin liittyi vahvasti myös kulttuuripolitiikan määrittely kestäväen kehityksen ihanteisiin sisältyväksi. Esimerkiksi Soini & Birkeland (2010) nostavat esille pohdinnat siitä, että kulttuuripolitiikka on relatiivista, minkä arvot muuttuvat ajan myötä. Toisin sanoen kulttuuripolitiikan on tärkeää vaikuttaa ihmisiin ja heidän arvoihin kulttuurituotteiden - ja toiminnan kautta. Toimintoja ei ole suunnattu yhteiskunnan yksityisille jäsenille vaan kansalaisille yhteiskunnan jäseninä. (Birkeland & Soini 2010, 7).

Kulttuuripolitiikka on mahdollista määritellä useilla tavoilla. Kuhmoisen mukaan kulttuuripolitiikalla ymmärretään yleisesti toimintaa, joka tukee kulttuurista ja taiteellista monimuotoisuutta, rikasta kulttuuriperintöä, kulttuurilaitoksia sekä edellytyksiä luovaan työhön. Kulttuuripolitiikan roolin pohtiminen ei ollut kuitenkaan täysin väärin, koska Kuhmosen mukaan näkemys kulttuurin merkityksestä on muuttunut esimerkiksi Euroopassa. Tämä näkyy siinä, että kulttuurin taloudellisia ja sosiaalisia merkitystä on alettu tuoda enemmän esille, jolloin kulttuurin merkityksen arvostaminen on muuttunut. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että taidetta ja palveluita on alettu näkemään alueellisen kehityksen voimavarana. (Kuhmonen 2006, 74).

Kulttuuripolitiikan käsitettä on kuitenkin mahdollista problematisoida. Kulttuuripolitiikan saralla on nähtävissä suuri harha, jonka mukaan sen avulla on saatavissa ennalta-arvattavia vaikutuksia, joiden avulla sisältöä hyvästä kulttuurista on mahdollista levittää kaikille. Ajatus kulttuurisesta konsensuksesta on kuitenkin väärä. Esimerkiksi Kankaan (1999) mukaan kulttuuripolitiikka enemmänkin tuo toteen kulttuuria kun luo maailmanlaajuista konsensusta ja yhteistä kulttuuri-identiteettiä. (Kangas et al. 1999, 6).

Kulttuuripolitiikan osalta asiantuntijat loivat suppean listan mitä kulttuuripolitiikalla tarkoitetaan ja mitkä sen tarkoitukset tulisivat olemaan. Pääasiallisesti kulttuuripolitiikan avulla oli mahdollista:

Enhancing development by integrating cultural strategies into social and economic development policies: cross-sectoral policies and regional development programmes; Supporting creativity and promoting participation in cultural life: urban cultural policies; policies that cater needs and aspirations of the young and elderly people (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus).

Koska konvention luomispisteenä voidaan pitää kulttuurin tulemistä kehityksen yhdeksi pilariksi, on tärkeää, että termiä kulttuurinen kestävyys myös pohdittaisiin. Kuten aiemmin tuli jo ilmi, itse kestävä kehitys käsite nousi suosituksi poliittiseksi käsitteeksi Brundtlandin komission työn jälkeen. Käsitteen oli tarkoitus ilmentää tasa-arvoisuuden, reiluuden sekä hyvinvoinnin lisäämisen ihanteita kansainvälisellä tasolla. Kulttuuri otettiin käsitteellistymisessä huomioon vasta *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportin jälkeen, jossa kulttuuri ymmärrettiin itseisarvona sekä taloudellisen kehityksen takaajana. Tämän jälkeen tunnustettua yhteenliittymää käytettiin monissa kansainvälisissä sopimuksissa. Mielenkiintoisen asiasta tekee sen, että siltikään termiä kulttuurinen kestävyys ei ollut

hyväksytyt tieteellisen kehyksen omaavaksi paradigmaksi. Asiaa vaikeutti myös se, että käsitteet kulttuuri sekä kestävä kehitys olivat molemmat varsin vaikeasti määriteltävissä olevia käsitteitä. Tämän vuoksi asioista keskusteleminen kansainvälisellä tasolla on ollut vaikeaa ja varsinaista konkreettista konsensusta oli ollut vaikeaa löytää. (Soini & Birkeland 2010, 3, 6). Tilannetta vaikeutti myös se, että kulttuurinen kestävyys ymmärrettiin varsin eri tavoin. Esimerkiksi kulttuurista kestävyyttä pidettiin samana asiana kuin sosiaalista kestävyyttä.

Lopulta asiantuntijat eivät halunneet suurempia muutoksia käsitteisiin. Ainoastaan niiden esille tuomista oikeassa kohdassa painotettiin, koska logiikan haluttiin säilyvän. Samalla asiantuntijat päättivät, että kulttuurituotteista tehty lista piti sisällään kaikki seikat, jotka olivat tulleet esille aiemmissa keskusteluissa. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. -31.5.2004).

Käsitteet ja määrittelyt olivat tärkeässä osassa jäsenmaiden mietteissä. Osa niistä halusi poistaa artiklasta kokonaan kaikki käsitteet, jotka käsittelivät *kulttuuria* ilman sen teknistä tai operationaalista ulottuvuutta. Jäsenmaat halusivat, että artikla pohtisi käsitteitä enemmän konvention laajuuden sisällön kautta. Artiklan ei haluttu painottavan liikaa kulttuurituotteita - ja palveluita, jotta muut kulttuurin ilmentyvät eivät jäisi niiden varjoon. Joitakin käsitteitä haluttiin käyttää paremmin ja selkeämmin. Tämän vuoksi jäsenmaiden tulisi pohtia uudestaan mitä kulttuurituotteet ja palvelut todella ovat, poistaa kulttuurinen pääoma tai liittää se kulttuuriseen perintöön sekä harmonisoida kulttuuripolitiikka konvention tavoitteiden mukaiseksi. Kansalaisjärjestöt halusivat erityisesti, että kulttuurin tuotannonalat määriteltäisiin uudestaan. (CLT/CPD/CONF.607/2, Luonnoskomitean raportti, 14. 17.12.2004).

Käsitteiden osalta asiantuntijat saavuttivat jonkinlaisen konsensuksen. Käsitteiden varsinainen viimeistely tapahtui luonnostelukomitean työn vaiheissa, jossa jäsenmaiden kommenttien pohjalta joitakin käsitteitä muokattiin. Eroja oli nähtävissä monien käsitteiden osalta. Pääasiallisesti erimielisyydet käsitteitä kohtaan nähtiin luonnoskomitealle tulleissa kommentteissa. Mielenkiintoisin seikka liittyen lopulliseen konvention oli se, että kulttuurin käsite oli jätetty pois lopullisen konvention tekstistä kokonaan kuten myös maininta tulevien sukupolvien merkityksestä kehitykselle. Samoin kulttuuri-ilmaisut kohtaa oli selkeästi tiivistetty. Kulttuurituotteita ja -palveluita koskeva kohta oli muuttunut ja siitä puuttui ihmisyyttä korostava näkökanta. Myös

kulttuuripolitiikkojen määrittely oli muuttunut. Toisin sanoen suurimmista keskusteluaiheista suurin osa oli muokattu. (Yleissopimus 2005). Tämä jo itsessään kertoo sen, miten vaikeaa kansainvälistä sopimusta on käsitteellistää.

## **7. Erilaiset toimijat konvention taustoissa ja ytimissä**

### **7.1 UNESCO:n rooli konvention ilmentäjänä**

Tämän tutkielman osalta UNESCO:a pidetään ylimpänä toimijana, jonka vuoksi sen roolia konvention luomisprosesseissa ei pidä sivuuttaa. Tämän vuoksi kyseinen luku pohtii UNESCO:n tehokkuuksia ensin yleisessä kontekstissa, minkä jälkeen pohdinta ulotetaan koskemaan konvention luomisprosessia. Kyseiset seikat ovat tarkastelussa tärkeitä, koska ne suhteutuvat suoraan kansainvälisen yhteiskunnan toimintaan. Samalla ne ilmentävät globaalin hallinnon tehokkuuksia.

Luonnollinen vertailukohta UNESCO:n tarkasteltaessa on pohtia sen pääorganisaation YK:n toimintaa. Vastakkainasettelu tilanteen osalta tulee olemaan mielenkiintoinen, koska YK on saanut toimintansa tehottomuudesta paljon kritiikkiä. Sitä on kritisoitu esimerkiksi siitä, että sen seurantamekanismit kansainvälisten sopimusten suhteen ovat vaatimattomia. Yleisesti YK:n toimintaa haluttiin selkeyttää, hienosäätää ja tehdä läpinäkyvämpi instituutio. (Ks. esim. Vanhala 2010). Viitekehystä on mahdollista rakentaa seuraavalla tavalla. YK:ta voidaan pitää kansainvälisen järjestyksen ylläpitäjänä, joka on nähtävissä kansainvälisen järjestelmän ylläpitäjän. Kyseinen seikka näkyy esimerkiksi huolena ihmisoikeuksista tai talouden kestävydestä. Luonnollisesti YK:n tehtävänä oli huolehtia kansainvälisen rauhan sanoman viestimisestä eteenpäin. (Baylis & Smith 2001, 339). Tietyllä tavalla tämä tarkoitti sitä, että YK ohjaili esimerkillään jäsenmaiden toimintaa.

Koska kysymys on arvostetun ja suuren kansainvälisen järjestön toiminnasta, on selvää, että kritiikiltä on mahdotonta välttyä. YK:ta onkin syytetty esimerkiksi koordinaation sekä suunnittelun puutteesta, joka näkyy tehtävien epäonnistumisena. Järjestön toimintaa vaikeutti myös rahan puute, koska kaikki jäsenmaat eivät olleet suorittaneet tarvittavia

maksuja järjestölle. Myös legitimitetin ylläpitäminen ei ollut helppoa. Kyseisen seikan suorana seurauksena on mahdollista pitää seurantamenetelmien sekä laillisen aspektin muuttumista organisaation toiminnasta. (Baylis & Smith 2001, 349–350). Ongelmien yhtenä syynä on mahdollista pitää esimerkiksi YK:n monimutkaista organisaatiorakennetta, jossa monet alahaarat on sijoitettu sikin sokin organisaation sisälle. (Vanhala 2010).

Kuten aiemmin kävi ilmi, kansainvälisten sopimusten kentässä toimiminen on hankalaa. Kulttuurioikeuksien ja kulttuurisen moninaisuuden osalta kun ei ollut olemassa mitään kansainvälisesti hyväksyttyä toimintanuoraa. Tämän takia kansallisten lakien ja käytänteiden mukaan toimimisesta tuli entistä tärkeämpää. Varsinaista toiminnan ja toimeenpanon tehokkuutta vaikeutti vahvasti se, miten toimeenpanosuunnitelmiin oli kirjattu toiminnan ohjenuorat varsin irrallisina. Kyseinen trendi on nähtävissä esimerkiksi *Kulttuurisen moninaisuuden* - julistuksessa. Kyseisen julistuksen helmasyntinä on mahdollista pitää sitä, että siihen oli lueteltu paljon velvoitteita kulttuurioikeuksista, mutta ne yhdessä muodostivat varsin hajanaisen joukon tavoitteita. (Horvaht 2008, 171).

Alexandroffin (2008) mukaan kansainvälisestä lainsäädännöstä puhuttaessa oli olemassa ristiriita, joka saattoi syntyä kun valtiotason hallintoa pyritään sisäistämään kansainvälisen tason hallintaan. Toisin sanoen halu hallita itse ja globaali hallinto tietyllä tavalla laittaa toiminnot ristiriitaan. Kyseinen ajatusmalli vaikuttaa väistämättä myös toimijoiden institutionaalisiin tehokkuuksiin. (Alexandroff 2008, 2,11).

Kaiken kaikkiaan yksi syy UNESCO:n heikkouteen oli jäsenmaiden tyytymättömyys sen hallintokulttuuria kohtaan. Hallinnon uudistus lähti liikkeelle 1980 - luvulla, jolloin jäsenmaiden tyytymättömyys johti monien merkittävien jäsenmaiden eroon järjestössä. Syynä eripuraan olivat esimerkiksi toimimaton organisaatiomuoto ja ongelmat rahoituksessa. Organisaatiouudistuksen avulla pyrittiin muuttumaan toiminnanmuotoja koko organisaation toimintaa. Tämän myötä prioriteettiryhmät yksilöitiin, ohjelmien määrää vähennettiin dramaattisesti, järjestön valvontajärjestelmää kehoitettiin kuten myös yhteistyötä yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen sekä koko YK:n kesken. (Koskenmäki 2001, 290).

Uudistukset koskivat esimerkiksi UNESCO:n budjetin järjeistämistä. Samalla johtohenkilöstöä vähennettiin ja hallintokulttuuria muutettiin. Kyseinen seikka vaikutti myös hallintotoimielimien toimintaan. Tämä näkyi yleiskokouksen keston vähentämisenä

ja dokumentaation vähentämisenä. Vaikka kyseisten uudistusten takia jäsenmaita palasi takaisin järjestöön, uudistuksia ei pidetty riittävinä. Kaiken kaikkiaan UNESCO:a pidettiin edelleen kansainvälisesti tehottomana ja profiilittomana järjestönä. Tämän vuoksi järjestön toiminnan pelastamiseksi luotiin toimiryhmä, jonka tarkoituksena oli pohtia järjestön roolia uudella vuosituohannella. (Koskenmäki 2001, 290).

Asiantilaan haluttiin muutos, mikä näkyi järjestön 2000-luvun tavoitteissa. Konkreettisesti sen tarkoitus oli vastata globaalin maailman haasteisiin, mutta myös omiin sisäisiin ongelmiin. Pääsyyt YK:n toiminnan puutteisiin olivat jäsenmaiden innottomuus sekaantua konflikteihin ja kriiseihin sekä vahvat institutionaaliset ongelmat. Kyseiset vaikeudet herättivät vahvan uudistumisen tarpeen organisaation sisällä. 2000 - luvulla YK:n toimintatapojen päivittäminen uudelle vuosituohannelle tuli yhdeksi tärkeimmistä tavoitteista. (Pentikäinen 2000, 7-8). Pääasiallisesti kyseiset reformiuudistukset oli lueteltu YK:n vuosituohatkokouksessa.

Joka tapauksessa UNESCO:n toiminnan alkupisteet sijoittuvat toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jolloin sillä oli sodan jälkeen suuri vastuu tehdä maailmasta parempi paikka elää. Toisin sanoen UNESCO:n perustamisen pääsyyinä oli rauhan säilyttäminen sekä moraalisen solidaarisuuden ihannoiti. Nämä periaatteet kulminoituivat vahvasti YK:n peruskirjassa sekä keskusteluissa, joita käytiin ensimmäisissä UNESCO:n yleiskokouksissa. Tietyllä tavalla maailmansodan perintö ilmensi sitä, millaiseksi peruskirja ja tavoitteet muotoutuivat. Sopimus oli siis tehty sodan jälkeisessä kontekstissa ja UNESCO:n oli tarkoitus tuoda toivoa ihmisille. Maailman toiminta ja kontekstit olivat kuitenkin muuttuneet. Tämän vuoksi on mahdollista sanoa, että nykyään nopeasti muuttavassa globaalissa maailmassa vanhat tavoitteet ovat menettäneet merkityksensä ja uusia globaaleja haasteita on ilmaantunut näköpiiriin. (Mayor 1997, 18, 25). Federico Mayorin mukaan UNESCO onkin laiminlyönyt joitakin tehtäviään ja kaikkia tärkeitä kirjattuja päämääriä ei ole käsitelty tarpeeksi vakavalla otteella. (Mayor 1997, 11). Toisin sanoen UNESCO:n peruskirjaa on mahdollista pitää vanhentuneena.

UNESCO:n tehtävä tällä saralla ei kuitenkaan aina ole ollut helppo ja tilannetta oli vaikeuttanut monet seikat. Globalisaation jyllätessä varallisuuserot sekä köyhyys ovat lisääntyneet minkä seurauksena myös epätasa-arvo on nostanut päätään. Tämän vuoksi varsinaisten kansainvälisten kehityspäämäärien toimeenpano oli ollut erityisen hankalaa. Siksi onkin mahdollista sanoa, että UNESCO:lla on suuri vastuu saada jotakin aikaan



maailmassa. (Mayor 1997, 11). Tämän vuoksi tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää miettiä UNESCO:n todellista roolia nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä, koska välttämättä aiemmin hyväksi havaitut keinot eivät enää riittäneet. Toiminta ei ollut niin tehokasta kun aiemmin sodan jälkeen ajateltiin, joten UNESCO:akin on leimannut omat organisatoriset heikkoutensa. Tässä tilanteessa on nähtävissä myös globaalin hallinnon ongelmakohta ja se, miten tehokkaasti toimintaa pystytään kehittämään kun mukana on monia toimijoita.

Kaisa Savolainen on omassa väitöskirjassaan eritellyt UNESCO:n toimintaan liittyviä osapuolia. Kuten aiemmin tuli jo ilmi, UNESCO:n tärkeimpinä toimijoina ovat päätöksiä tekevä johtoryhmä (Executive Board), jäsenmaat, sihteeristö sekä eri alojen asiantuntijat. Näiden toimijoiden ja toimintatapojen avulla UNESCO on toiminut vuosikymmeniä. Jokaisella toimijalla on Savolaisen mielestä oma vaikutuksensa erilaisiin päätöksentekoprosesseihin. Vaikka toiminnan tehokkuuksia on ollut mahdollista kritisoida, on UNESCO:n tekemä työ ollut silti tärkeää ja merkittävää. (Savolainen 2010, 84 - 85).

UNESCO:n työ kulttuurisen kestävyuden takaajana on herättänyt keskustelua kansainvälisen yhteisön kesken liittyen kestävyteen, kestävään kehitykseen sekä kulttuuriin. Silti vaikka kulttuuri on ollut YK:n ja UNESCO:n kehityslistalla ainakin näennäisesti sitä on kritisoitu vahvasti siitä, miten se on kuitenkin puuttunut oleellisimmista kansainvälisistä sopimuksista kokonaan, pois luettuna Meksikon julistus sekä Yhteinen moninaisuutemme -raportti. Esimerkiksi Buxburyn & Jeannoten (2010) mukaan todellista tilannetta on mahdollista kuvata kyseisen julkilausuman mukaan:

The interrelationship between culture and sustainable development seems to be a matter of common sense. However, even though the UN system (and especially UNESCO) is pushing for recognition of it, the UN system has not in fact been very supportive. If we study the major global conferences of the 1990s—from Rio de Janeiro to Barbados, Cairo, Beijing, 10 Copenhagen and Harare—their plans of action were concerned with sustainable development, but there was hardly a mention, even in dispatches, of culture. (Buxbury & Jeannotte 2010, 9 - 10).

Sitaatin mukaan YK:n ja UNESCO:n toimintaa kulttuurisen toiminnan hyväksi pidettiin riittämättömänä ja se ilmaistiin varsin suoraan kyseisessä julkilausumassa.. Kulttuurin arvoa ei oltu siis tunnustettu täysin kansainvälisen yhteisön kesken. Siitä huolimatta

UNESCO pyrkii muuttamaan kyseisen asiantilan. (Buxbury & Jeannotte 2010, 9 -10). Kuitenkin valtiot ja hallitukset olivat pyrkineet kuromaan kiinni teorian ja käytännön suhdetta puhuttaessa kulttuurista ja kestävästä kehityksestä mikä on näkynyt myös konvention jälkeisen toiminnan oteissa. UNESCO on nimittäin antanut toimintaohjeita liittyen konvention artikloihin. Toisin sanoen varsinainen UNESCO:n työ kulttuurisen kestävyuden luomisessa on ollut varsin ristiriitaista ja tehotonta. (Buxbury & Jeannotte 2010, 12).

Itse konventio korosti vahvasti toimijoiden rooleja päätöksenteossa ja konvention eteenpäinviemisessä. Se myös muiden UNESCO:n sopimuksien ohella pyrki kulttuurin hallinnoimiseen. (Yleissopimus 2005, Pyykkönen 2010, 6). Samalla UNESCO:lla oli oma organisoiva roolinsa kansainvälisen kehityspolitiikan eteenpäin viemisessä sekä konvention toimenpiteiden tarkkailussa sekä toimeenpanon valvonnassa. Tämä on vahvasti näkyvissä myös konvention tekstissä kansainvälisen yhteistyön osalta sekä kansainvälisen lainsäädännön osalta. (CLT/CPD/2003–608/01, itsenäisten asiantuntijoiden ensimmäinen tapaaminen, 17. – 20.12.2003). UNESCO:n hallinnollinen rooli näkyi tekstissä myös vahvana ja kyseinen tekstinasettelu oli selkeästi UNESCO:n aiemmille julkilausumille ominainen, koska siinä oli huomattavissa yhtymäkohtia esimerkiksi ihmisoikeusjulistukseen sekä yleiseen kulttuurisen moninaisuuden julistukseen. Konvention teksti vahvisti kulttuurisen moninaisuuden ja kehityksen yhteenliittymiä sekä niiden hallinnoimisen tärkeyttä. (Pyykkönen 2010, 7). Toisin sanoen konventio pohjasi sanomansa aikaisempiin järjestön sopimukseen ja pyrki luomaan kulttuurille hallinnollisen ilmapiirin.

Koska kysymys oli multilateraalista sopimuksesta, UNESCO:n pääjohtaja piti useita tiedotuskokouksia pysyville delegaateille ja tällä tavoin vahvisti konvention toimijoiden piiriä. Myös konsultaatiokokouksia pidettiin WHO:n, WIPO:n<sup>19</sup> sekä UNCTAD:n<sup>20</sup> kanssa. Tapaamisilla vahvistettiin UNESCO:n käsitystä hyvistä tavoista ja korostettiin yhteistyön merkitystä kansallisesti ja kansainvälisesti. Konvention kannalta kyseinen toiminta olikin suotavaa, koska varhaiset keskustelut paransivat konvention

---

<sup>19</sup> WIPO (World Intellectual Property Organisation) on YK:n erityisorganisaatio. Sen tarkoituksena on luoda älylliseen pääomaan liittyvä järjestelmä, joka palkitsee luovuutta sekä kannattaa taloudellista kehitystä sekä yleisen hyvän turvaamista. [http://www.wipo.int/about-wipo/en/what\\_is\\_wipo.html](http://www.wipo.int/about-wipo/en/what_is_wipo.html).

<sup>20</sup> YK:n alainen UNCTAD on keskittynyt luomaan kehitysvälisen lähestymistavan integroida kehittyvät maat maailmantalouteen. <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=1>.

mahdollisuuksia onnistua. (CLT/CPD/2004/CONF.201/1, pääjohtajan raportti alustavasta ratkaisuehdotelmasta, kesäkuu 2004 ).

UNESCO:n asema oli siinä mielessä epäkiitollinen, että sen piti pitää yllä mahdollisia sanktiomenetelmiä sen varalta jos konvention sisältöjä ei noudatettaisi. Tärkeintä oli asiantuntijoiden mielestä perustella hyvin sanktiojärjestelmän mahdollinen tarve. Useat halusivatkin, että riidat ratkaistaisiin selkeästi kulttuuristen näkökantojen kautta. Toisaalta kyseisessä ratkaisumuodossa konvention tulisi pystyä määrittelemään mikä on oman kulttuurin suojelua niin, että muita kulttuureita ei suljeta ulkopuolelle. Asian puolesta puhui myös se, että kansainvälinen oikeusistuin olisi kustannustehokkain vaihtoehto ratkaista kiistoja, jolla ei ole pakottavaa toimivaltaa. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Kaikesta huolimatta sovittelumekanismi olisi tärkein tehokkuuden takaaja jota ilman konventio saattaisi olla tehoton. Tämän vuoksi sanktiot tulisivat käyttöön vain jos konvention tulkinnassa olisi epäselvyyksiä. Asia vaati kuitenkin sitovan rakenteen, joten asiantuntijat pohtivat kahta mahdollisuutta. Ensimmäisenä vaihtoehtona olisi vapaaehtoinen riitojen ratkaisumekanismi, joka aktivoitaisiin jäsenmaiden pyynnöstä. Toisen vaihtoehdon mukaan mekanismin voi kutsua koolle riidan toinen osapuoli. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Pääsääntöisesti ensimmäinen vaihtoehto sai enemmän kannatusta. Toisaalta jos sanktiojärjestelmää ei olisi pakollinen, konvention toiminta perustuisi pelkästään hyvään tahtoon. Samoin ratkaisujen etsiminen kiistoihin helpottuisi. Kuitenkin jos sovittelumenettely olisi vapaaehtoinen, siinä olisi huolena se, että toinen osapuoli ei välttämättä haluaisi osallistua menettelyyn. Kyseisessä skenaariossa oli huolena se, että kiista saatettaisiin lopulta ratkaista sellaisessa toimielimessä, jonka pääpaino ei ollut kulttuurissa. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004). Sanktiojärjestelmän auki kirjoittaminen kansainvälisiin sopimuksiin ei ollut UNESCO:n toimintatavoille ominaista. Tämä johtui luonnollisesti siitä, että aiemmat Unescon sopimukset ja julistukset olivat olleet pelkkiä toiminnan ohjenuoria ja suosituksia. (Ks. esim.)

Tähän liittyen asiantuntijat pohtivat myös sitä, että olisiko mielekästä luoda ollenkaan sanktiojärjestelmää, joka rankaisisi jos konvention toimintaohjelmaa ei noudatettaisi parhaalla mahdollisella tavalla. Asiantuntijat tunnustivat, että konvention tehokkuus ja

uskottavuus riippuisi pelkästään jäsenmaiden sitoutumisesta ja konventioon liittyvästä rajoittamisesta. Toisin sanoen asiantuntijat pohtivat myös oliko jo pelkkä toiminnan rajoittaminen itsessään sanktio. Pääasiallisesti asiantuntijoiden mielipiteet asiasta jakaantuivat taas kahteen. Toisten mielestä sanktiomahdollisuus tulisi kirjata konventioon ja toisten mielestä se tulisi jättää pois, koska se antaisi asiasta negatiivisen mielikuvan konvention perimmäisistä tarkoituseristä. Silti oltiin sitä mieltä, että jonkinlainen vakautusjärjestelmä olisi silti tarpeen, jotta konventio onnistuisi. Toisten mielestä se taas heikentäisi konventiota eikä kyseinen toimintamuoto olisi UNESCO:lle ominainen. Toisin sanoen sopimuksen itsessään tulisi tuoda esille omat perusteet sen noudattamiselle ilman sanktioita. (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 17. – 20.12.2003). Sanktiojärjestelmä ei saanut missään nimessä viedä pois konvention uskottavuutta.

Kaiken kaikkiaan UNESCO toimi viitekehystenä ja sateenvarjokäsitteenä konvention luomisprosesseille. Toimijoista konventioita oli luomassa asiantuntijoiden joukko, jolla oli omassa työssään yhteistyötä vain UNESCO:n sihteeristön kanssa. Työtä jatkoi käytännössä täysistuntojen tavoin jäsenmaiden edustajat. Lopullisen version luomistyössä oli mukana vielä ei-voittoa tekevät järjestöt sekä joitakin asiaan liittyviä kansainvälisiä organisaatioita. Konvention luomisprosessi oli siis monen moniulotteisen toimijan vastuulla, mistä jokainen saattoi toimia omien mieltymysten sekä näkemysten puolesta. Varsinainen sopimus saatiin kuitenkin aikaan ja yksi sen tärkeimmistä pohdinnan aiheista olikin toive yhteistyöstä ja solidaarisuudesta.

## **7.2 Kansalaisjärjestöt mahdollistamassa konvention toimeenpanoa**

UNESCO:n toiminnasta puhuttaessa kansalaisyhteiskunnan sekä kansalaisjärjestöjen roolia ei pidä myöskään unohtaa, koska niiden voidaan sanoa olevan entistä enemmän mukana päätöksenteossa ja muissa globaalin maailmanjärjestyksen toimissa. Järjestöt oli linkitetty suoraan UNESCO:n toimintaan, koska ne tuottavat uusia ideoita ja inspiraatiota. Kuten jo aiemmin kävi ilmi, UNESCO olikin viime vuosien ajan ottanut kansalaisjärjestöt vahvasti mukaan myös kansainvälisiin konferensseihin. Toiminta on mahdollistanut kansalaisjärjestöille tilaisuuden kokoontua yhteen sekä vaihtaa tietoa. Toiminta oli

solidaarista ja osoitti, että UNESCO oli ottanut huomioon myös vuoropuhelun merkityksen konvention luomisessa. Kansalaisjärjestöjen toiminta globaalien hallinnon puitteissa oli myös merkittävä.

Kaisa Savolainen (2010) on myös tunnustanut kansalaisjärjestöjen merkityksen UNESCO:n toiminnalle. Hän pitää kansalaisjärjestöjä niin kutsuttuina episteemisinä yhteisöinä, jotka vaikuttavat järjestön toimintaan juuri esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kautta. Kyseiset yhteisöt toimivat asiantuntijuuden kautta ja ne ovat varsin tärkeitä UNESCO:n toiminnalle. Ne ovat tietynlaisia neuvoa-antavia toimielimiä. Myös jäsenmaat käyttävät kansalaisjärjestöjä apunaan kun he pohtivat ja suunnittelevat kansainvälisiä sopimuksia. Tietyllä tavalla kyseiset episteemiset yhteisöt vaikuttavat kansainvälisen politiikan tekoprosesseihin juuri oman tieteellisen tietämyksensä kautta. (Savolainen 2010, 89).

Kansalaisyhteiskunnan merkitystä yhteiskunnalle onkin tärkeää pohtia myös konvention puolesta. Siitä puhuttaessa on tärkeää muistaa, että kolmannella sektorilla on monia merkityksiä. Ne ovat muotoutuneet markkinoiden, valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä, jolloin tekijöiden eri sisällöt ovat vaikuttaneet kolmannen sektorin muotoutumiseen. Konkreettisesti tämä tarkoittaa yhdistysten ja liikkeiden toimintaa, jotka ovat luoneet uutta sisältöä kolmannen sektorin muotoutumiseen. Kuten aiemmin kävi jo ilmi, kansalaisjärjestöt olivat tulleet globalisaation myötä entistä enemmän mukaan kansainväliseen toimintaan.

Kyseinen kehityskulku oli nähtävissä esimerkiksi Rio de Janeiron ympäristökongressissa. (Mayor 1997, 115, 117). Sama tilanne oli nähtävissä myös konvention luomisvaiheissa, jossa kansalaisjärjestöillä pyydettiin omat kommenttinsa konvention sisällöistä. Kansalaisjärjestöjen huomioonottaminen konventiota luotaessa oli toisilta osiltakin tärkeää. Kansainvälisten ei-voittoa tekevien järjestöjen voidaan nimittäin katsoa parantavan globalisaation luomaa sosiaalista koheesiota. Voidaankin katsoa, että järjestöt ovat auttaneet monissa ongelmissa ja samalla helpottaneet heikkojen valtioiden sosiaalista tilannetta. Samalla kansalaisjärjestöt ovat auttaneet luomaan solidaarisuutta maailmaan. (Scholte 2000, 229).

Pentikäisen (2000) mukaan kansalaisyhteiskunta on laaja-alaisesti määriteltynä syntynyt kansalaisten mielenkiinnon ja vaatimusten kohteista. Kuten aiemmin kävi ilmi, kansalaisjärjestöt voivat olla vapaaehtoisjärjestöjä, sosiaalisia liikkeitä, kansallisia

yhdistyksiä tai itsenäisiä vapaaehtoisjärjestöjä. Kuitenkin kaikkien kyseessä olevien järjestöjen luonne on hyvin pitkälti sama. Kyseiset organisaatiot saattavat myös luoda yhteistyöverkostoja tai sateenkaariorganisaatioita. (Pentikäinen 2000, 28–29). Globalisaation ajalla järjestöjen roolin voidaan sanoa olevan erilainen, tietyllä tavalla merkittävämpi. Järjestöt tukevatkin hyvin kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Ne tuovat esille ideoita, lisäävät päätöksenteon luotettavuutta ja ennen kaikkea laajentavat poliittista diskurssia. Roolin kehittymiseen on vahvasti vaikuttanut myös se, miten edustuksellisen demokratian tietynlainen kriisi on antanut kansalaisjärjestöille kasvun tilaa. (Pentikäinen 2000, 33).

Koska kyseessä on yhteisöllisyyteen, altruismiin ja osallistuvuuteen toimintansa perustava toiminnanlohko on selvää, että toimintaa perustuu ei -voittoa-tekevään toimintaan. Kankaan mukaan on selvää, että kolmannella sektorilla on ollut suuri vaikutus poliittiseen, taloudelliseen sekä kulttuuriseen kehitykseen. Samalla se on enenemissä määrin tuottanut lisäarvoja hyvinvointivaltion ideaaleihin. Tietynlainen ideologioiden muutos on myös vahvasti vaikuttanut siihen, miten tärkeä kolmannelta sektorista on tullut. (Kangas 2004, 68–69).

Kyseinen huomio onkin tärkeä. Kuitenkin ennen tarkempien johtopäätösten tekemistä on tärkeää pohtia sitä, mitä kansalaisyhteiskunnalla todella tarkoitetaan. Nykyaikana kansalaisjärjestöinä instituutioita, jotka toimivat vapaaehtoisissa organisaatioissa, jotka pyrkivät muuttamaan politiikkoja, normeja sekä syvempiä sosiaalisia käytänteitä. Kansalaisjärjestöt ovat globalisoituneet ja niiden toiminnassa on nähtävissä yhteneviä piirteitä. Järjestöt voivat esimerkiksi kannattaa muutosta johonkin valtioiden väliseen ongelmaan. Kyseinen organisaatio voi myös käyttää rajat ylittävää kommunikaatiomuotoa tai toimia yhteistyössä muiden valtioiden toimijoiden kanssa. Toimintaan liittyy myös vahva solidaarisuuden ihannointi.. (Scolte 2000, 277–278).

Tärkeää on huomioida se, että kansainvälinen diplomatia ei toimi erossa globaalista kansalaisyhteiskunnasta vaan vuorovaikutuksessa sen kanssa. Jokainen poliittinen teko siis herättää vastareaktion tai tukiryhmän tuen kansalaisyhteiskunnallisissa toimielimissä. On tärkeää kuitenkin muistaa, että järjestöjä on monenlaisia ja niitä on mahdotonta laittaa saman määritelmän alle. Tärkein tarkastelunäkökulma tämän työn kannalta on kuitenkin se, miten kansalaisjärjestöjen konsultoiva status tulee esille UNESCO:n toiminnassa. (Bayliss & Smith 2001, 369). Yleisesti YK:n (ja UNESCO:n) hyväksymiä valtiosta

riippumattomia järjestöjä ovat ne, jotka tukevat YK:n tavoitteita ja toiminnanmuotoja. Järjestön tulisi olla myös edustava toimielin, jolla on esimerkiksi tunnistettava päämaja sekä virkamiehiä, jotka käyttävät demokraattista päätöksentekomenettelyä. Kyseinen järjestö ei saa olla kuitenkaan voittoa tavoitteleva. Kyseisten järjestöjen luonne on kuitenkin muuttunut globalisaation takia. Esimerkiksi kansainvälinen kauppa ja rajojen avautuminen on luonut uusia valtiosta riippumattomia järjestöjä uusilla agendoilla. (Bayliss & Smith 2000, 371–372).

Konvention työn kannalta on erityisen tärkeää pitää mielessä ihanne yhteistyöstä. Tässä tapauksessa se tarkoittaa sitä, miten kulttuuriyhdistykset ja valtiollinen kulttuuripolitiikka toimivat yhdessä. Kankaan (2004) mukaan tämä onkin yksi tärkeimmistä tavoitteista puhuttaessa kolmannen sektorin ja etenkin kulttuuriyhdistysten ja valtioiden suhteesta. (Kangas 2004, 78). Kansainvälisen yhteisön oli tärkeää siis pohtia myös konvention yhteisöllisiä tavoitteita. Seikkaan liittyi konventioon liittyvän hallinnollisen näkökulman järjestely, joka oli tärkeää ratkaista konvention tekstissä. Muuten työkalusta olisi vaarana tulla tehoton. Tämän vuoksi kansainvälistä yhteistyötä, sanktiomenetelmiä ja jäsenmaiden vastuita ja velvollisuuksia käsitellään UNESCO:n toiminnan tehokkuuksien näkökulmasta.

Konvention kannalta kansalaisjärjestöt toimijoina olivat tärkeitä, koska ne osallistuivat niin vahvasti sen muotoutumiseen. Kyseinen toimintamuoto ei ole kuitenkaan epätavallinen, koska YK on usein käyttänyt ei-valtiollisten järjestöjen apua multilateraalisten sopimuksien luomisessa. Järjestöjen merkittävyys YK:n toiminnassa näkyy myös siinä, että esimerkiksi yleiskokous on halunnut pohtia järjestöjen toiminnan mahdollisia tehokkuuksia kaikissa YK:n tehtävissä. (Pentikäinen 2000, 37). Konvention viitekehyksessä katsottuna, ei-valtiollisten järjestöjen vaikutus on suurta ja järjestöt osallistuivat kyseiseen prosessiin antamalla kommentteja alustavasta ratkaisuehdotuksesta. Kaiken kaikkiaan Unesco ei ollut jättänyt kansalaisyhteiskunnan toimijoita pois kulttuurisesta päätöksenteosta.

Kansalaisyhteiskunnalla oli tärkeä vastuu saada konvention osapuolet rohkaistua konvention toimeenpanoihin. Vaikka kansalaisyhteiskunnan roolia kyseisessä toiminnassa ei oltu varsinaisesti tuotu julki, oli sen merkitys kaikilla tiedossa. Toinen haaste, joka liittyy kansalaisyhteiskunnan toimintoihin on se, että niiden tulee vakuuttaa valtiot ja muut toimintaan liittyvät osapuolet konvention toimeenpanon tärkeydestä. Asia on tärkeä myös siltä osin, että monet jäsenmaiden edustajat ovat ymmärtäneet tekstin merkityksen.

(Guevremont, 2-3). Tilanne oli mielenkiintoinen, koska varsinaisia lainvoimaisia toimeenpanosuunnitelmia ei oltu nähtävissä aiemmissa kulttuurisopimuksissa.

Konvention toimeenpanosta ja kansalaisyhteiskunnan merkityksestä keskusteltiin myös konvention luomisprosesseissa. Kyseinen seikka liittyi vahvasti yhteistyöhön liittyvään temaattiseen keskusteluun, jossa kaikki tekijät tulisi ottaa huomioon. Itsenäisten asiantuntijoiden mukaan oli erityisen tärkeää, että kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta tulisi olla aktiivinen jäsen konvention toimeenpanoissa. Asiantuntijat toivoivat, että valtiot antaisivat kyseisille toimijoille tilaa neuvotteluissa ja keskusteluissa. (CLT/CPD/2004/603/5, itsenäisten asiantuntijoiden kolmas tapaaminen, 28. – 31. 5 2004). Kansalaisyhteiskunta oli kuitenkin otettu hyvin huomioon konvention luomisprosesseissa ja niiden mielipiteet kirjattiin luonnoskomitean raporttiin. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnostelukomitean raportti, joulukuu 2004). Konvention luomiprosessi oli siis monen moniulotteisen toimijan vastuulla, mistä jokainen saattoi toimia omien mieltymysten sekä näkemysten puolesta.

Konvention lopullisessa tekstissäkin puhutaan valtioiden yhteistyöstä kulttuurisen moninaisuuden hyväksi, mutta kansalaisyhteiskunnan roolia ei ole unohdettu mikä näkyy esimerkiksi kohdissa 2.1, 2.2 ja 2.3. Erityisesti artikkelit 12 ja 15 keskittyvät yhteistyön kehittämiseen ei-valtiollisten järjestöjen, julkisen sekä yksityisen sektorin välillä. Kyseiset artikkelit olivat tavallaan kansalaisyhteiskunnan päätavoitteita konvention tekstin osalta. (Yleissopimus 2005.)

Kansalaisyhteiskunnan yksi tärkeä rooli on saada kehittyvät maat tietoisiksi konvention olemassaolosta. Samalla kansallisen tason toimijoita on tärkeää kannustaa sopimuksen hyväksymiseen, muuten se saattaa jäädä vain sopimukseksi muiden joukossa. Samalla kansalaisyhteiskunnan on erittäin tärkeää kartoittaa kohteita, jotka erityisesti vaatisivat jäsenmaiden suojelua. Guevremontin mukaan kansalaisyhteiskunnan roolia ei saanut unohtaa kun puhuttiin konvention toimeenpanosta. (Guevremont, 6 -7, 9). Kansalaisyhteiskunnan muut tehtävät ovat kahtiajakoisia, mutta merkittäviä. Guevremontin mukaan operatiivisen näkökulman avulla kansalaisyhteiskunnan tulisi rohkaista kansallisen tason toimeenpanon konvention periaatteiden mukaisesti. Yhteistyön avulla olisi taas tärkeää saada eri kulttuurisektorit puhaltamaan yhteen hiileen konvention puolesta. Kolmas taso on tunnustaa kansalaisyhteiskunnan rooli konvention päätöksentekoprosesseissa. Kaiken kaikkiaan tiedostamisen arvoista on se, että jäsenmaiden sekä



kansalaisyhteiskunnan tulee silti toimia konvention tekstissä olevien ohjenuorien puitteissa. (Guevremont, 4-5).

Konkreettisesti yhteistyötä olisi mahdollista tehdä esimerkiksi kehittyvien ja kehittyvien maiden toimijoiden kesken, jolloin kulttuurisektorille olisi mahdollista luoda jotakin uutta. Samalla kehittyneet maat pystyivät jakamaan tietoa kehittyville maille ja parantaa sillä tavoin niiden asemaa ja luoda uusia väyliä kulttuurille kukoistaa. Guevremontin mielestä kyseiseen tehtävään kansalaisyhteiskunnalla olisi parhaat edellytykset. (Guevremont, 2010).

Selvää oli kuitenkin se, että kansalaisyhteiskunnan rooli oli muuttunut ratkaisevasti kansainvälisen kulttuuripolitiikan hallinnon puolella. Kansalaisjärjestöt olivat tulleet kasvavassa määrin mukaan kansainväliseen kulttuuripolitiikkaan ja niiden mielipiteitä arvostettiin. Tämä näkyi myös konvention prosesseissa. Kansalaisjärjestöjen roolia pidettiin tärkeänä ja niiden avulla oli tarkoitus levittää konvention sanomaa esimerkiksi kehittyviin maihin. Kansalaisjärjestöt olivat mukana kehittämässä kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa ja globaalin hallinnon periaatteita.

### **7.3 Seurantamenetelmät mahdollistamassa konvention onnistumisen**

Koska oli kysymys kansainvälisestä sopimuksesta, oli erittäin tärkeää, että konvention päämäärien toteuttaminen tarvitsisi toimeenpanon lisäksi myös seurantaa. Tämän vuoksi kansainvälisen yhteistyön ohella oli tärkeää pohtia konvention seurantamekanismeja sekä konvention laiminlyöntiin liittyviä mahdollisia sanktioita. Kyseinen seikka tarvitsi paljon huomiota, koska konvention toimeenpanon tehokkuus oli kiinni siitä, miten hyvin toteuttamista seurattiin. Kuten aiemmin on mainittu, YK:n historiassa olikin olemassa monia esimerkkejä, jotka kertovat siitä että ilman tehokasta toimeenpanoa varsinaiset ohjelmajulistukset jäivät hyvin usein toteutumatta. Tämän vuoksi asiantuntijat ottivat kantaa kyseiseen kohtaan suurella vakavuudella.

Tämä näkyi siinä, että monet asiantuntijat olivat sitä mieltä, että konventio ei toteutuisi ilman kunnollista seurantaa. Asiantuntijoiden mielestä kaikkein tärkeintä kuitenkin olisi, että seurantamekanismin tulisi tukea konvention toimintaa, muuten toimeenpanoa olisi

vaikeaa toteuttaa. Toisin sanoen seuranta onnistuu vain jos konventio juurrutetaan jäsenmaiden omaantuntoon. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004). Seurantamekanismien osalta keskustelu oli varsin laajaa ja asiantuntijat pohtivat mahdollisesti uusien toimielinten perustamista, jotka tukisivat toimeenpanoja. Asiantuntijat ideoivat, että konvention sisälle tulisi perustaa ainakin yksi suvereeni toimielin, yleiskokous (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 17. - 20.12.2003).

Asiantuntijat tekivätkin ehdotuksia erilaisten toimielinten perustamisesta. Vaihtoehtoja oli neljä:

1. Jäsenmaiden yleiskokous
2. Hallitusten välinen komitea
3. Itsenäisten asiantuntijoiden neuvoa-antava komitea
4. Yhteiskomitea, jossa olisi mukana hallitusten edustajia sekä asiantuntijoita

Lopulta asiantuntijat päättivät jättää viimeisen vaihtoehdon pois mietinnöistä, koska heidän mielestään asiantuntijat eivät pystyisi vapaasti ilmaisemaan mielipiteitään jos mukana olisi jäsenmaiden edustajia. Asiantuntijat linjasivat, että yleiskokous tulisi olemaan itsenäinen konvention toimielin, jonka avulla taattaisiin kulttuurinen moninaisuus. Se myös hyväksyisi aloitteita, joita hallitustenvälinen toimielin tekisi. Hallitustenvälinen toimielin olisi taas vastuussa aloitteiden tekemisestä ja se olisi erillinen tekninen rakennelma. Neuvoa-antavakomitea olisi taas linkitetty poliittisiin toimielimiin ja se antaisi neuvoja hallituksille ja samalla tulkitsisi konventiota. Toimielimen kaavailtiin olevan 12 -jäseninen, jotka pääsihteeri nimittäisi. Tällöin toimielimen ja itsenäisyys ja kompetenssi pystyttäisiin takaamaan. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Neuvoa-antava komitean periaatteet ajateltiin kirjattavan listaksi, joka olisi reagoiva ja aktiivinen. Samalla sen olisi tärkeää toimia alustana uusien aloitteiden tekemiseen. Toiset asiantuntijat halusivat huomiotavan, että toimielin oli antamassa vain neuvoja eikä sillä ollut omia etuoikeuksia toimia oman mielensä mukaan. Toimielimen tarkoituksena olisi luoda suuria linjoja kansainväliselle yhteisölle ja kommentoida asiasta syntyneitä ohjelmia.

Tämän vuoksi toimielimellä tulisi olla oikeus luoda linkkejä muihin ulkoisiin organisaatioihin ja selkeästi julistaa toimeenpanon päämääriä. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004). Asiantuntijat olivat siis sitä mieltä, että kansalaisjärjestöt oli tärkeää ottaa mukaan ja niille tulisi antaa tilaa neuvotteluissa. Toimielinten rahoitukseen asiantuntijat eivät halunneet vielä ottaa kantaa vaan se jätettiin hallitusten pohdittavaksi neuvotteluiden seuraavaan vaiheeseen. Samalla sen tulisi vahvistaa konvention toimeenpanon tärkeitä päämääriä. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004).

Lopulta konvention tekstiin kirjattiin kolme toimielintä, jotka valvoisivat konvention tehokasta toimeenpanoa. Ne olivat konvention yleiskokous, hallitustenvälinen komitea sekä UNESCO:n sihteeristö. Kansalaisyhteiskunnan rooli toimeenpanna konvention toimintasuunnitelma on saada äänensä kuuluviin joissakin kyseisissä päätöksentekoeleimissä. Ongelmalliseksi asiasta teki se, että konvention tekstissä ei luvata kansalaisyhteiskunnalle suurta roolia kyseisissä toimielimissä. Toisin sanoen kyseisillä toimielimillä on mahdollisuus halutessaan kutsua kansalaisyhteiskunnan jäseniä mukaan päätöksentekoon. Kyseinen seikka ei ollut kuitenkaan velvoite. (Guevremont 13–15).

Tilanteeseen vaikutti myös se, että asiantuntijat eivät perustaneet päätöksiä taloudellisten kriteerien pohjalle. He kuitenkin toivoivat, että pääjohtaja ja jäsenmaiden edustajat ottaisivat huomioon kyseisen seikan. (CLT/CPD/2004/603/5, kolmas itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 28. – 31.5.2004). Toisin sanoen kansalaisyhteiskuntaa koskeneet pohdinnat olivat vahvassa ristiriidassa sen kanssa, mitä konvention luomisvaiheessa sen merkityksestä puhuttiin. Toisin sanoen kansalaisyhteiskunnan rooli saattoi olla puhuttua heikompi puhuttaessa kulttuurisen moninaisuuden suojelusta ja siihen liittyvistä oikeuksista. Tämä näkyy siinä, että kansalaisyhteiskunnan roolin toimeenpanoelimeissä liittyvän artikla poistettiin lopullisesta tekstiversiosta, koska hallitusten välisissä neuvotteluissa esiin tulleiden mielipiteiden mukaan valtiot halusivat pitää kiinni yksinkertaisesta institutionaalisesta rakennelmasta. (Guevremont, 17).

Seurantamenetelmien osalta lähes kaikki jäsenmaat halusivat siis poistaa kansainvälisten rakennelmien ongelmia sekä vähentää toimielinten perustamisesta syntyviä kustannuksia. Konvention syntymiseen oli olemassa vähän varoja, joita ei haluttu tuhata uuden toimielimen luomiseen. (Mr. Artur Wilczynski, loppuraportti). Esimerkiksi suurin osa jäsenmaiden edustajista halusi poistaa kansainvälisten rakennelmien ongelmat ja vähentää

uusien toimielinten perustamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. (CLT-2004/CONF.201/9, jäsenmaiden ensimmäinen tapaaminen, 20. – 24.9.2004). Tästä huolimatta pääasiallisena ratkaisuna seurantaongelmiin pohdittiin mahdollisen *Kulttuurisen moninaisuus* -observatorion perustamista (*Observatory*). Sen tarkoituksena olisi kerätä tietoja konvention tavoitteiden edistymisestä ja toimintojen tehokkuuden arvioinnista. (CLT/CPD/2003–608/01, ensimmäinen itsenäisten asiantuntijoiden tapaaminen, 17. - 20.12.2003).

Eniten virkamiehiä askarrutti se, että olisiko mahdollinen valvontatoimielin mahdollista luoda jo olemassa olevista UNESCO:n toimielimistä ja instrumenteista. Toisaalta uuden toimielimen perustamisen tarve ymmärrettiin myös konvention toimeenpanon takaamiseksi. (CLT-2004/CONF.201/9, jäsenmaiden ensimmäinen tapaaminen, 20. – 24.9.2004). Yleisesti kyseinen ajatusmalli oli tullut esille jo asiantuntijoiden puheissa. Kysymys seurantakomitean perustamisesta ei ollut täysin uusi, koska kyseistä toimintamallia oli ehdotettu ratkaisumalliksi Cultural Diversity and Intercultural Dialogue raportissa. Observatorion toimintamekanismitkin olivat varsin lähellä konventiossa esitettyä. Uusien toimielinten perustaminen oli mainittu lääkkeeksi myös YK:n tapauksessa. Esimerkiksi yleiskokousta oli yritetty uudistaa muuttamalla virastojen ryhmitystä keskittämällä virastoja niin sanotusti saman katon alle. Kyseinen toimenpide oli näyttänyt myös sen, että YK:n varsinainen organisaatorakenne oli toimimaton. (Vanhala 2010).

Joka tapauksessa neuvotteluiden jälkeen konvention institutionaalinen rakenne saatiin sovittua ja kirjoitettu varsinaiseen sopimustekstiin. Pääasiallisena konvention tarkkailuelimenä toimisi niin kutsuttu osapuolten konferenssi (*Conference of the Parties*), joka kokoontuu joka toinen vuosi. Kyseinen toimielin on konvention asioihin liittyvän toiminnan ylin toimielin. UNESCO vastaa taas hallitustenvälisen komitean luomisesta, joka tapaa vuosittain. Pääasiallisesti jäsenet valitaan maantieteellisten perusteiden sekä rotaation periaatteiden mukaan. Myöskään jäsenmaiden yleiskokous ei aiheuttanut suuria huolenaiheita. Samoin oli asia hallituksen välisen komitean osalta. Neuvoa-antava toimielin ei nauttinut suurta hyväksyntää ja kyseisen ehdotelman poistamista pidettiin järkevänä. (CLT/CPD/CONF.607/2, luonnoskomitean raportti, 14. – 17.12.2004). Näin tapahtuikin ja neuvoa-antavaa toimielintä ei enää ollut virallisessa konvention tekstissä. Kuitenkin UNESCO:lle annettiin suuri rooli sopimuksen seurantamenettelyiden luomiseksi.

Vaikka seurantamenetelmät loivat suuria kysymyksiä konvention neuvotteluprosesseissa, ne olivat silti tärkeitä konvention toimeenpanon onnistumisen kannalta. Kaiken kaikkiaan yhteisiä toiminnan indikaattoreita pyrittiin luomaan monien eri ehdotelmien avulla. Tämä johtuu siitä, että toimintasuunnitelmien tarkoitus on sisältää selkeät ja konkreettiset poliittiset tavoitteet riippumatta siitä olivatko ne määrällisesti määriteltävissä. (Lahdensuo 2001, 384–385).

Seurantamenetelmiin liittyvänä tärkeänä seikkana voitiin pitää sovintomenetelmiin liittyviä seikkoja. Tämä tarkoitti, että oli löydettävä vaihtoehtoja, joiden avulla jäsenmaat pääsivät sopimaan mahdollisissa riitatilanteissa. Alustavasti asiantuntijat tulivat siihen lopputulokseen, että riitojen ratkaisua pitäisi ensisijaisesti etsiä neuvottelemalla. Jos tästä huolimatta osapuolet eivät pysty löytämään ratkaisua he voivat etsiä keskusteluihin kolmannen osapuolen, jonka avulla ratkaisua on mahdollista etsiä. Kuitenkaan jos kyseinenkään toimintamuoto ei auta, osapuolilla on kaksi vaihtoehtoa toimia. Jäsenmaat voivat viedä asian komitean eteen, joka pyrkii ratkaisemaan erimielisyydet. Komissiossa viisihenkinen jäsenistö ratkaisisi ongelman äänestämällä. Toinen vaihtoehto olisi viedä asia kansainväliseen oikeustuomio-istuimeen ratkaisua varten. (CLT/CPD/2004, CONF-201/2, alustava ratkaisuehdotus, heinäkuu 2004).

Konvention onnistumiseen haluttiin panostaa laajasti jo sen alkuvaiheista lähtien. Tilanne olikin siinä mielessä kriittinen, että kyseessä oli ensimmäinen laaja kansainvälinen kulttuurisopimus, jolla oli laillisia ulottuvuuksia. Tämän vuoksi konvention uskottavuuden takia myös toimeenpanon seurantamenetelmiin oli erittäin tärkeää kiinnittää huomiota.

Vaihtoehdot, joilla seurantaa oli tarkoitus tehdä, liittyivät vahvasti uusien toimielimien perustamiseen. Asian tiimoilta asiantuntijat loivatkin monia ehdotuksia sen osalta, millaisia kyseiset toimielimet tulisivat olla. Lopulta tilanteesta käytiin paljon keskustelua ja suurin osa vaihtoehdoista hylättiin, koska konvention toteutumista hidastavia tekijöitä ei haluttu luoda. Kaiken kaikkiaan seurantamenetelmien nojalla luotiin uusia toimielimiä, mutta niiden joukkoa supistettiin. Samalla viimeiset pelisäännöt sovittiin sille, miten toimintasuunnitelman rikkojia tulisi rangaista. Tässäkin tapauksessa konvention hengen mukaisesti pääasialliseksi toimintamuodoksi päätettiin keskustelu osapuolien kesken. Nähtäväksi jää, miten tehokas konventio tulee olemaan.

## 8. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tarkastella ja analysoida sitä, miten *yleissopimus kulttuurisen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä* syntyi ja samalla arvioida sopimuksen luomisen tehokkuuksia. Samalla huomiota kiinnitettiin siihen, mistä seikoista suunnitteluvaiheessa erityisesti keskusteltiin, mitkä seikat mahdollisesti herättivät enemmän keskustelua tai mistä asioista jouduttiin kiistelemään.

Pääasiallisena tehtävänä oli tarkastella konvention luomisprosessia erityisesti kansainvälisen toiminnan kautta. Lähestymistapa oikeutettiin sillä, että toiminnan taustalla oli suuri kansainvälinen organisaatio, UNESCO. Koska konventiota oli luomassa moninainen joukko asiantuntijoita, jäsenmaita sekä kansalaisjärjestöjä, oli loogista tarkastella luomisprosessia globaalin hallinnon käytänteiden kautta. Globaalin hallinnon käsite antoi työkalut, joiden avulla toimintaa pystyttiin arvioimaan osittain kriittisestikin.

Kaiken kaikkiaan tutkimusprosessin tarkoitus oli luoda selkeä kvalitatiivinen historiallis-analyttinen katsaus konvention luomisprosessiin. Menetelmän avulla saatiin esille konvention luomisen eri vaiheet ja se, mitä tapaamisissa keskusteltiin konvention sisällöistä. Aineisto luettiin läpi ja siitä poimittiin tutkielmaan tärkeimmiksi nousseet teemat sopimuksen sisällöistä. Kyseiset teemat olivat tämän tutkielman temaattinen runko. Tutkimustehtävän onnistunut haltuunotto edellytti myös tutkimusaiheen taustojen tarkkaa hallintaa ja tilanteen kontekstointia.

Hyvän taustoituksen ja kontekstoinnin kautta pystyttiin helpommin ymmärtämään aineistosta esille nousseita seikkoja. Koska oli selvää, että sopimus liittyi vahvasti kansainväliseen kulttuuripolitiikkaan, toimintaa alettiin pohtia kansainvälisen yhteisön toimien kautta. Nopeasti oli huomattavissa, että konvention tarpeeseen oli vahvasti vaikuttanut yhteiskunnallinen muutos ja globalisaatio. Kaiken kaikkiaan konvention luominen lähti globalisaation luomasta tilanteesta, jossa kansainvälinen yhteisö katsoi, että aiemmat kansainväliset kulttuurisopimukset eivät olleet riittäviä. Tämän takia oli tärkeää luoda uusi sopimus, joka vastaisi globaalin maailman haasteisiin. Tietyllä tavalla toiminnan tarkoituksena oli luoda aikaansa vastaava kulttuuripoliittinen sopimus.

*Yleissopimus kulttuurisen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä* olikin merkittävä sopimus kansainvälisen kulttuuripolitiikan saralla. Se oli ensimmäinen kulttuurisopimus, jolla oli laillinen ulottuvuus kansainvälisten sopimusten kentässä. Sen luomisprosessissa oli mukana monia erilaisia toimijoita ja se oli omalla tavallaan näyte globaalista hallinnosta. Konventiota oli kokoamassa itsenäisten asiantuntijoiden joukko, joiden työn avulla luotiin sopimuksen alustava versio ja pohja sopimuksen lopulliseen luomiseen. Itsenäisten asiantuntijoiden työtä jatkoi luonnoskomitea, joka ottaa työssään huomioon jäsenmaiden ajatukset alustavasta ratkaisuehdotuksesta. Mietteiden pohjalta kansainvälinen yhteistyön tuloksena lopulta syntyi virallinen konvention teksti. Luomisprosessi oli siinä mielessä erityinen, että se saatiin päätökseen hyvin nopealla aikataululla.

Kaiken kaikkiaan sopimus valmistui aikataulussa, kaksiportaisen neuvotteluprosessin kautta. Kuten kävi ilmi, konvention luomisprosessi oli näyte kansainvälisen yhteisön tavasta toimia yhdessä. Se, että varsinainen työ oli jaettu kahteen osaan omalla tavallaan vei sopimuksen sisältöä koko ajan eteenpäin. Kuitenkin, kuten arvata saattaa erimielisyyksiltä ei välttytty. Erityisen paljon kiistaa aiheuttivat jäsenmaiden oikeudet sekä velvollisuudet kohta, jonka takia käytiin keskustelukierroksen laajimmat debatit. Tämä oli ymmärrettävää, koska kyseessä oli jokaisen valtion omien etujen muokkaamista. Myös yleinen sopimuksen käsitteellistyminen ja sen kirjoitusasu sai kommentteja työprosessin jokaisessa vaiheessa. Tästä oli nähtävissä se, miten eri tavalla kansainvälinen yhteisö ajatteli asioista. Etenkin ”käsitteet” -kohta koki monia muutoksia liittyen konvention lopulliseen tekstiin.

Tietyllä tavalla konvention luomisprosessissa yritettiin löytää ratkaisu tiedossa olevaan ongelmaan. Kyseisen suunnittelutyön aloitti itsenäisten asiantuntijoiden ryhmä, joka pyrki luomaan sopimuksen omien asiantuntija-alojensa pohjalta parhaalla mahdollisella tavalla. Prosessin toisessa vaiheessa kuitenkin jäsenmaiden edustajat ja kansalaisjärjestöt toivat omat mielipiteensä konvention sisältöön. Toisaalta se oli hyvän kansainvälisen kulttuuripolitiikan etujen mukaista, mutta toisaalta kysymyksiä herätti se, miten paljon jäsenmaat toimivat ensin oman maansa tilanteen etuja ajatellen ennen kansainvälistä etua. Tämä voi olla yksi syy siihen, miksi jäsenmaiden velvollisuuksiin liittyvä konvention kappale sai niin paljon kommentteja ja keskustelua aikaan. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että globaalin hallinnon periaatteet auttoivat lopulta valtioita ratkaisemaan globaaleja ongelmia. Tietyllä tavalla kyseistä seikkaa voidaan pitää globaalin hallinnon mittarina.

Kaiken kaikkiaan huomionarvoista tässä tilanteessa on se suuri toimijoiden joukko, joka konvention teksti sai kasaan. Tätä on mahdollista pitää globaalin hallinnon kautta peilattuna sopimuksen vahvuutena sekä heikkoutena. Tietyllä tavalla globaali hallinto organisoii suuren toimijajoukon toimintaa ja tehokkuuksia. Suunnitteluprosessissa pyrittiin ottamaan kaikki huomioon. Toisaalta suunnittelun voidaan sanoa olleen liian monen tahon yritys luoda uusi kulttuurisesti merkittävä kansainvälinen sopimus. Tietyllä tavalla juuri kyseiset toimijat ovat saattaneet syödä toiminnan tehokkuuksia juuri sen takia, että huomioonotettavia toimijoita oli paljon.

Kuten tästä tutkielmasta kävi ilmi, tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten kahtiajakoisesti kansalaisyhteiskunnan asemaan suhtauduttiin. Toisaalta kansalaisyhteiskunta tunnustettiin tärkeäksi konvention sanomaa eteenpäin viemäksi voimaksi kun taas toisaalta varsinainen kansalaisyhteiskunnan tarkoitusta koskeva teksti poistettiin lopullisesta konvention tekstistä. Kuitenkin tutkielmasta käy ilmi, miten tärkeitä niin kutsutut episteemiset ryhmät olivat konvention luomisprosessissa. Niiden mukana konvention syntyyn tuli mukaan monia ryhmiä, joilla oli tietoja ja taitoja viedä toimintaa eteenpäin. Tästä syystä monien ryhmien osallistuminen toimintaan oli hyvinkin paljon UNESCO:n toiminnan normien mukaista.

Laajemmin ajateltuna konvention rooli kansainvälisen lain kentällä oli myös tärkeää määrittellä parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä johtui siitä, että sopimuksella tuli olla oma laillinen ulottuvuutensa. Koska kysymys oli kansainvälisen yhteisön luomasta sopimuksesta, oli myös erittäin tärkeää, että se kunnioittaisi muita kansainvälisiä sopimuksia ja lainsäädäntöä. Tietyllä tavalla konventio loi uudet normit globalisaation luoman tilanteen takia.

Jos konvention syntymistä pohditaan globaalin hallinnon kautta, on siitä nähtävissä omat ongelmansa. Kuten aiemmin kävi ilmi, globaalia hallintoa on mahdollista pitää välineenä, jolla hallita globalisaatiota. Tietyllä tavalla sen avulla oli mahdollista luoda uudet normit kansainväliseen kulttuuripolitiikkaan. Sen avulla oli mahdollista löytää käytännön ongelmiin käytännön ratkaisuja. Toimintaa vei eteenpäin vahvasti UNESCO:n perustuskirjaan nimetyt periaatteet.

Suurin ongelma konvention luomisen tehokkuuksissa voikin kaatua UNESCO:n niskaan. Kuten tutkielmasta kävi ilmi, UNESCO:n toiminta ja kyky ylläpitää kansainvälisiä sopimuksia on ollut kyseenalainen. Tämä näkyy erityisesti siinä, että aiempia



kulttuuripoliittisia julkilausumia ja sopimuksia ei oltu pidetty tarpeeksi tehokkaana. Sen organisaatiomuoto on saanut kritiikkiä ja tietynlaista uudistumista on toivottu. Kaiken kaikkiaan näyttääkin siltä, että kansainvälinen kulttuuripolitiikkaa tarvitsee tehokkaan pääorganisaation taakseen, joka pystyy ottamaan roolia ja vastaamaan globaalin maailman haasteisiin. Kaiken kaikkiaan UNESCO loi puitteet ja toi toimintaan mukaan toimijat, joiden avulla konvention luomisen ajateltiin olevan helpointa. Monet toimijaryhmät toivat mukaan omaa tietoaan ja sitä kautta veivät prosessia eteenpäin.

Toisin sanoen, vaikka UNESCO:n toimintamallit olivat varsin universaalisti kirjattu järjestön toimintasääntöihin voi olla niin, että kyseiset toiminnanmuodot eivät olleet tarpeeksi tehokkaita, ainakin jos mietitään sen luomia aiempia sopimuksia. Tilanteeseen saattoi vaikuttaa sen katto-organisaatiota YK:ta koskevat ongelmat, jotka johtuvat itse organisaatorakenteen heikkoudesta. Joka tapauksessa konvention luomisprosessia pohdittaessa UNESCO toimi omien määräystensä mukaan. Konkreettisesti tämä näkyi siinä, miten monet erilaiset toimija - ja asiantuntijaryhmät UNESCO:n sihteeristöineen veivät konvention sisältöä eteenpäin. Toiminnassa näkyi vahvasti mukana myös UNESCO:n pääjohtaja. Suurin haaste UNESCO:lle tuleekin konvention hyväksymisen jälkeen, jolloin sopimuksen seurantamekanismeja joudutaan valvomaan ja ohjaamaan.

Toisin sanoen UNESCO pystyi organisoimaan hyvin konvention luomisprosessin, minkä ansiosta konventio saatiin valmiiksi lyhyessä ajassa. Suuremmat haasteet ovatkin siinä, miten sopimusta tullaan noudattamaan jäsenmaiden toimissa tehdä omaa kulttuuripolitiikkaansa.

Kuitenkaan ei voida kiistää sitä, että konventio oli merkittävä askel kansainvälisessä kulttuuripolitiikassa. Se oli ensimmäinen laillisesti sitova kulttuurisopimus, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli suojella ja edistää kulttuurista moninaisuutta ja sen ilmentymiä. Loppujen lopuksi sopimus saatiin aikaan erittäin nopeasti ja se oli suuren joukon yhteistyön tulos. Sen tarkoitus oli hyvä ja se vei varmasti kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa eteenpäin. Se lisäsi keskustelua ja otti uuden suunnan kansainvälisessä kulttuuripolitiikassa. Kaiken kaikkiaan kuitenkin se, miten tehokas se todella on jää nähtäväksi tulevaisuudessa, Mahdollisena jatkotutkimusaiheena voidaankin pitää tarkastelua siitä, että muuttiko konventio kansainvälistä kulttuuripolitiikkaa vai jäikö se vain kauniiksi retoriikaksi paremmasta huomisesta.

## LÄHDELUETTELO

### I AINEISTO

Yleissopimuksen valmistelevien kokousten pöytäkirjat, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/historical-background/>, viitattu 5.5.2012.

Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0014/001429/142919e.pdf>, viitattu 5.5.2010.

Throsby, David (2008), *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Culture in Sustainable Development: Insight for the Future Implementation of Art. 13*. Sydney: UNESCO.

Report of Cultural Diversity and Intercultural Dialogue, <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0018/001852/185202E.pdf>, viitattu 5.5.2010.

World Commission on Culture and Development (1995), *Our Creative Diversity: Report of World Commission on Culture and Development*. Paris: UNESCO.

Mexico City Declaration on Cultural Policies, [http://portal.unesco.org/culture/en/files/35197/11919410061mexico\\_en.pdf/mexico\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/culture/en/files/35197/11919410061mexico_en.pdf/mexico_en.pdf), viitattu 5.5.2011.

Declaration on Cultural Policies, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>, viitattu 5.5.2012.

Eurooppa työryhmä (1998), *Syrjästä esiin: Puheenvuoro kulttuurista ja kehityksestä Euroopassa*. Helsinki: Taiteen keskustoimikunnan tutkimus ja tiedotusyksikkö.

### II TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Acheson Keith & Maule Christopher (2004), Convention on Cultural Diversity. *Journal of Cultural Economics*, 28: 243 – 256.

Alanen Pentti & Liedes Jukka (2010), *Kulttuuri kehityspolitiikkana: Kulttuurin toimialat kestävän kehityksen politiikkana*. Helsinki: Opetus - ja kulttuuriministeriö.

Alexandroff, Alan (2008), "Introduction". Alexandroff, Alan (2008) (toim.), *Can the World Be Governed?*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Arizpe, Lourdes (2004), "The Intellectual History of Culture and Development Institutions". Teoksessa: Rao, Michael Walton (2004) (toim.), *A Cross-Disciplinary Dialogue on Development Policy*. Washington. World Bank Institutions.

Aviel, JoAnn (2010), "The Role of Non-State Actors". Teoksessa: Muldoon, James, Aviel, JoAnn & Reitano, Richard (2010) (toim.), *New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Boulder: Westview Press.

Baylis, John & Smith, Steve (2001), *The Globalisation of World Politics*. United States: Oxford University Press.

Birkeland, Inger & Soini, Katriina (2010), *Developing the Role and Meaning of Cultural Policy in Cultural Policy*. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24. – 27.8.2010.

Coicaud, Jean Marc (2007), "Can Global Governance Make Globalization More Legitimate?". Teoksessa: Kazancigil, Ali & de Senarclens Pierre (2007), *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance*. Tokyo: United Nations University Press.

Coillier, Paul (2008), "Facing the Global Problems of Development". Teoksessa: Alexandroff, Alan (toim.) (2008), *Can the World Be Governed?*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

De Beukelaer. Christiaan (2010), *Creative Economy as Development? An Analysis of the UNCTAD Creative Economy Report*. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24. – 27.8.2010.

Diez, Thomas, Bode, Ingvild & Fernandes da Costa, Aleksandra (2011), *Key Concepts in International Relations*. London: Sage Publications.

Donders, Susan (2008), "A Right to Cultural Identity in UNESCO". Teoksessa: Franciano, Francisco & Scheinin, Martin (2008) (toim.), *Cultural Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Duxbury, Nancy (2010), *Culture, Sustainability and Communities: Exploring the Myths*. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24. – 27.8.2010.

Eriksen, Thomas Hylland (2007), *Globalization: The Key Concepts*. Oxford: Berg Publishers.

Francioni, Francesco (2008), "Culture, Heritage, and Human Rights: An Introduction". Teoksessa: Franciano, Francisco & Scheinin, Martin (2008) (toim.), *Cultural Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Fischer Stanley (2003), "Globalization and its Challenges". *The American Economic Review*, vol. 93, no.2, 1-30.

Friedrichs, Jörg (2005), "Global Governance as the Hegemonic Project of Transatlantic Civil Society". Teoksessa: Muller Philipp S. & Lederer, Markus (2005), *Critisizing Global Governance*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Guevremont, Veronique, "The Convention on the Diversity of Cultural Expressions: Implementation and Followup – The Challenge of Concerted Action by Civil Society." <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/article-societe-civile-eng.pdf>, viitattu 6.5.2012.

Hakovirta, Harto (2002), *Maailmanpolitiikka: Teoria ja todellisuus*. Tampere. Kustannus 54.

Heiskanen, Ilkka (1999), Teoksessa: Kangas, Anita & Virkki Juha (1999), *Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Horvath, Eniko (2008), "Cultural Identity and Legal Status: Or, the Return of the Right to Have Rights". Teoksessa: Franciano, Francisco & Scheinin, Martin (2008) (toim.), *Cultural Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Jeannotte, Sharon (2010), “*Culture, Sustainability and Communities: Exploring the Myths*”. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24. – 27.8.2010.

Jones, Philip & Coleman, David (2005), *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalization*. London: Routledge.

Kangas, Anita (2004), “Third Sector and Cultural Policy”. Teoksessa: Ahponen, Pirkkoliisa & Kangas, Anita (eds.) *Construction of Cultural Policy*. Jyväskylä: Kopijyvä.

Kazancigil, Ali & de Senarclens Pierre (2007), “Introduction”. Teoksessa: Kazancigil, Ali & de Senarclens Pierre (2007), *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance*. Tokyo: United Nations University Press.

Kloosterman, Robert & Brandellero, Amanda (2010), *Commodifying Diversity in Cultural Industries: Scaling the Commodification gradient*. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24. – 27.8.2010.

Koskenmäki, Riikka (2001), “YK:n erityisjärjestöt YK-reformin valossa”. Teoksessa: Lahdensuo, Sami (2001) (toim.), *Maailma muuttuu, entä YK?*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Kruck, Andreas & Rittberger, Volker (2010), “Multilateralism Today and Its Contributions to Global Governance”. Teoksessa: Muldoon, James, Aviel, JoAnn & Reitano, Richard (2010) (toim.), *New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Boulder: Westview Press.

Kuhmonen, Pirkko Liisi (2006), “Aluekehitystyö ja kulttuurisesti kestävä kehitys kulttuuripolitiikan näkökulmasta”. Teoksessa: Siivonen Katriina (toim.) *Kulttuurista kestävyyttä*. Vaajakoski: Ethnos Ry.

Lahdensuo, Sami (2001), ”Johdanto”. Teoksessa: Lahdensuo, Sami (2001) (toim.), *Maailma muuttuu, entä YK?*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Lahdensuo, Sami (2001), ”Kansainvälistä hallintoa ja politiikkaa: Globaalikonferenssien integroitu seuranta”. Teoksessa: Lahdensuo, Sami (2001) (toim.), *Maailma muuttuu, entä YK?*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Lenzerini, Federico (2008), ”Indigenous Peoples’ Cultural Rights and the Controversy over Commercial Use of Their Traditional Knowledge”. Teoksessa: Franciano, Francisco & Scheinin, Martin (2008) (toim.), *Cultural Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers

Liedes, Jukka (2009), *Cultural Diversity – On the UNESCO Convention and its Implementation*. Paris: Unesco.

Loisa, Raija-Leena (2004), ”Cultural Industry as Paradox or Synergy”. Teoksessa: Ahponen, Pirkkoliisa & Kangas, Anita (eds.) *Construction of Cultural Policy*. Jyväskylä: Kopijyvä.

Mahoney, Jack (2007), *The Challenge to Human Rights*. Malden: Blackwell Publishing.

Mayor, Federico (1997), *Unesco and Culture of Peace: Promoting a Global Movement*. France. Unesco.

Morjin, John (2008), ”The Place of Cultural Right in the WTO System”. Teoksessa: Franciano, Francisco & Scheinin, Martin (2008) (toim.), *Cultural Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Opetusministeriön internetsivut, [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi), viitattu 5.5.2012.

Pyykkönen, Miikka (2010), *Unesco’s Diversity Convention – The Shining Path of Global Commodification and Governmentalization of Culture?*”. Esitelmä pidetty: 6th International Conference on Cultural Policy Research, Jyväskylä. 24. – 27.8.2010.

*Report of the World Summit on Sustainable Development*, [http://www.unctad.org/en/docs/aconf199d20&c1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/aconf199d20&c1_en.pdf), viitattu 7.11.2010.

*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, viitattu 20.5.2012.

Rogers Peter P, Jalal Kazi F, Boyd John A (2007), *An Introduction to Sustainable Development*. London. EarthScan Publications.

Savolainen, Kaisa (2010), *Education as a Means to World Peace: The Case of the 1974 Recommendation*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Schechter, Michael (2010), "Systematic Change, International Organizations and the Evolution of Multilateralism". Teoksessa: Muldoon, James, Aviel, JoAnn & Reitano, Richard (2010) (toim.), *New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Boulder: Westview Press.

Scholte, Jan Aart (2000), *Globalization*. United States: St. Martin's Press.

Senarclès, Pierre de (2007), "The United Nations as a Social and Economic Regulator". Teoksessa: Kazancigil, Ali & de Senarclès Pierre (2007), *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance*. Tokyo: United Nations University Press.

Siivonen, Katriina (2006), "Kulttuuritoiminnalla kulttuurisesti kestävään kehitykseen". Teoksessa: Siivonen Katriina (toim.) *Kulttuurista kestävyyttä*. Vaajakoski: Ethnos Ry.

Singh, J.P (2011), *Globalized Arts: The Entertainment Economy and Cultural Identity*. New York: Columbia University Press.

Späth, Konrad (2005, "Inside Global Governance: New Borders of a Concept". Teoksessa Muller Philipp S. & Lederer, Markus (2005), *Criticizing Global Governance*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Stein, Arthur (2008), "Incentive Compatibility and Global Governance". Alexandroff, Alan (toim). (2008), *Can the World Be Governed?*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Symonides Janusz, Volodin, Vladimir (2003), *A Guide to Human Rights*. Paris: UNESCO.

Thakur, Ramesh (2010), "Multilateral Diplomacy and the United Nations: Global Governance Venue or Actor". Teoksessa: Muldoon, James, Aviel, JoAnn & Reitano, Richard (2010) (toim.), *New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Boulder: Westview Press.

Thomas-Slayter, Barbara P (2003), *Southern Exposure: International Development and the Global South in the Twenty-first Century*. New York. Kumarian Press Inc.

Throsby, David (1999), Cultural Capital. *Journal of Cultural Economics*, 23: 3 – 12.

Throsby, David (2001), *Economics and Culture*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Throsby, David (2010), *The Economics of Cultural Policy*. New York: Cambridge University Press.

UNESCO:n internetsivut, [www.UNESCO.org](http://www.UNESCO.org), viitattu 7.11.2010.

Uimonen, Kari (2002), *Hyvinvointivaltiolisesta kulttuuriteolliseen näkökulmaan – Ilma ristiriitoja?*. Kokkola: Chydenius-instituutti.

Valderrama, Fernando (1995), *A history of UNESCO*. Paris: UNESCO.

Valdes Julio Carranza (2002), Culture and Development. *Latin American Perspectives*, vol 29, no. 4, 31 – 46.

Vanhala, Salla (2010), ”Valoisamman tulevaisuuden puolesta: YK:n yleiskokouksen täysistunnoissa sekä toisessa komiteassa käydyt keskustelut kestävästä kehityksestä vuonna 2002”. Pro gradu, Jyväskylän yliopisto.

Wiseman, Geoffrey (2010), ”Norms and Diplomacy: The Diplomatic Underpinnings of Multilateralism”. Teoksessa: Muldoon, James, Aviel, JoAnn & Reitano, Richard (2010) (toim.), *New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance*. Boulder: Westview Press.

Woods, Ngaire (2008), ”Trends in Global Economic Governance and the Emerging Accountability Gap”. Teoksessa: Kazancigil, Ali & de Senarclens Pierre (2007), *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance*. Tokyo: United Nations University Press.



Åström, Anna-Maria (2006), “Kulttuuri – rakenne, sisältö vai prosessi?”. Teoksessa: Siivonen Katriina (toim.) *Kulttuurista kestävyyttä*. Vaajakoski: Ethnos Ry.