

SUOMEN 1325 VERKOSTO

**Varjoraportti – YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325
”Naiset, rauha turvallisuus”: ARVIO SUOMEN TOISEN
TOIMINTAOHJELMAN (2012–2016) TOIMEENPANOSTA**

+ Case: Suomi ja Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka Nepalissa

Minna Lyytikäinen
SUOMEN 1325-VERKOSTOLLE 19.2.2017

Sisällys

JOHDANTO.....	2
I KRIISINHALLINTA	3
II KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT JA DIPLOMATIA	7
III KEHITYSYHTEISTYÖ	9
IV MUUT KANSALLISEN TASON TOIMET.....	15
ANALYYSI JA YHTEENVETO	16
LÄHTEET.....	18
CASE: SUOMI JA NAISET, RAUHA JA TURVALLISUUS -TYÖ NEPALISSA.....	20
1. Tausta: Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka Nepalissa	20
2. Nepalin kansallinen toimintaohjelma.....	20
3. Suomi kehitystoimijana Nepalissa	22
4. Nepalin toinen toimintaohjelma ja tulevaisuuden näkymät.....	23
5. Case-tutkimuksen teossa käytetyt lähteet	24

JOHDANTO

Tämä raportti arvioi Suomen toisen kansallisen 1325-toimintaohjelman (2012–2016) toimeenpanoa. Työ on tehty pääasiassa aineistotutkimuksena ja keskeisenä materiaalina on käytetty Suomen vuosittaisia raportteja eduskunnalle ohjelman toimeenpanosta (2013, 2014, 2015), sekä muita aiheeseen liittyviä strategioita ja linjauksia, tutkimustietoa ja kansalaisjärjestöjen tuottamia raportteja. Työn tarkoituksena on ollut selvittää ja tunnistaa niin toimintaohjelman toimeenpanon tärkeimpiä saavutuksia kuin siihen liittyviä aukkoja ja esteitä.

Toimintaohjelman aikana Suomessa sekä maailmalla on tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös Suomen kykyyn viedä 1325-agendaa eteenpäin tarpeeksi korkealla tasolla ja toisaalta myös globaaleihin prioriteetteihin 1325-agendan toimeenpanoon liittyen. Kansainvälisellä tasolla 1325-agenda on ollut näkyvästi esillä, erityisesti päätöslauselman (PL) 1325-juhlavuonna 2015, jolloin Suomikin osallistui aktiivisesti lukuisiin tapahtumiin YK:ssa ja lukuisissa muissa järjestöissä. Turvallisuusneuvosto on ollut myös aktiivinen uusien Naiset, rauha ja turvallisuus -pätöslauselmien laatimisessa (PL 2105 ja PL 2122 vuonna 2013 ja PL 2242 vuonna 2015). Uudet päätöslauselmat painottavat laaja-alaista otetta rauhan ja turvallisuuden kysymyksiin, integroitua palveluja konflikteista kärsiville naisille, asekauppasopimuksen merkitystä naisten turvallisuudelle ja toimeenpanostrategioiden vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä. Uusia teemoja ovat myös mm. väkivaltainen ekstremismi ja pakolaisuus.

Suomen uuteen hallitusohjelmaan *Ratkaisujen Suomi* (2015) sisältyy tavoite ajaa 1325-agendaa eteenpäin kansainvälisellä tasolla, mutta sen uskottavuutta vähentää se, että kyseessä oli myös ensimmäinen hallitusohjelma kahteenkymmeneen vuoteen, johon ei kirjattu erillistä hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa (Jauhola ja Kantola 2016; Elomäki *et al.* 2016). Hallitusohjelma toteaa yksinkertaisesti, että Suomessa "[n]aiset ja miehet ovat tasa-arvoisia" (Valtioneuvosto 2015: 6)¹ ja ulkoistaa tasa-arvo-ongelmat muihin maihin ja kulttuureihin ja näkee oman roolinsa lähinnä tasa-arvon tuotteistajana ja viejänä ulkomaille (tai Suomessa asuviin maahanmuuttajayhteisöihin) (Jauhola ja Kantola 2016). Toisaalta hallitus on myös tehnyt mittavia leikkauksia mm. kehitysyhteistyön määrärahoihin, joten todellisuudessa Suomen kapasiteetti viedä mm. 1325-agendaa eteenpäin maailmalla on huonontunut.

Toimintaohjelman kaudella kansainvälinen turvallisuustilanne on myös muuttunut selkeästi Suomen ja Euroopan näkökulmasta. Humanitaarinen katastrofi Syyriassa ja pakolaiskriisi Euroopan rajoilla (sekä niiden sisä- ja ulkopuolella) on näyttänyt, että Suomikaan ei voi olettaa, että Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda on relevantti vain ulkopolitiikassa ja kriisinhallintamissioissa maailman kaukaisilla kriisialueilla. On tärkeää pohtia, miten Suomen velvoitteet Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan suhteen tulisi toimeenpanna pakolaisten oikeuksien tukemiseksi lähtömaissa, pakolaisleireillä, matkalla sekä turvapaikanhakijoina ja pakolaisina Euroopassa ja Suomessa. Voiko Suomi nähdä roolinsa globaalina ihmisoikeuksien puolustajana, jos se ohittaa Geneven sopimuksen sekä tasa-arvo ja yhdenvertaisuus periaatteet, kun konfliktien inhimilliset seuraukset näkyvät Suomen sisällä tai omassa naapurustossamme (Jauhola ja Kantola 2016)? Voiko Suomi olla mukana rakentamassa Eurooppaa, johon heikoilla ryhmillä ei ole pääsyä turvallisia reittejä pitkin ja jossa työ ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi rajataan koskemaan vain kriisinhallintaoperaatioita ja kehityspolitiikkaa kaukana meiltä kotoa?

¹ Hallitus julkaisi tasa-arvo-ohjelman vuosille 2016–2019 mittavan kritiikin jälkeen 4.5.2016 (Valtioneuvosto 2016; Elomäki *et al.* 2016).

Tämä raportti perustuu pääasiassa Suomen 1325-vuosiraporttien synteisiin, analyysiin ja vertailuun. Raportin laadintaan käytetyn metodin haasteena on se, että aineisto ja analyysi ovat riippuvaisia siitä, mitä vuosiraportteihin on päätetty sisällyttää ja miten toimista on kerrottu. On siis useita toimeenpanoon liittyviä haasteita ja aukkoja sekä saavutuksiakin, joita tämä analyysi ei voi ottaa käsittelyyn. Tässä raportissa keskitytään kuitenkin analysoimaan sitä, miten Suomi on päättänyt raportoida toimintaohjelmastaan, mitkä aihepiirit ovat olleet raporteissa keskeisiä ja mitkä asiat on jätetty huomioimatta. Toiminnan kaikilla alueilla on mm. lukuisia toimintaohjelmassa mainittuja tavoitteita, joita ei koskaan mainita vuosiraporteissa. Voi kysyä, onko vuosiraporteista pois jääneitä tavoitteita otettu huomioon toimeenpanossa lainkaan vai eikö niistä syystä tai toisesta ole kerätty kolmen vuoden aikana tietoa lainkaan.

Tässä raportissa toimintaohjelman toteutumista arvioidaan toiminta-aloittain: (i) kriisinhallinta; (ii) diplomatia ja kansainväliset järjestöt; (iii) kehitys yhteistyö; (iv) muut kansalliset toimet. Lopuksi esitetään analyysi keskeisistä haasteista ja aukoista Suomen toimeenpanossa, ja analyysin pohjalta esitetään suosituksia tulevaan toimeenpanoon, erityisesti kolmannen kansallisen toimintaohjelman laatimisprosessille ja toimeenpanolle.

I KRIISINHALLINTA

Siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta ovat monessa mielessä hyvin erillisiä ja erilaisia sektoreita, oli sitten kyse instituutioista, operaatioiden mandaateista tai tasa-arvotyön historiasta alalla. Kansallisen 1325-toimintaohjelman tavoitteet ja haasteet liittyvät kuitenkin hyvin samantyyppiseen työhön, vaikkakin erilaisissa toimintaympäristöissä, joten käsittelemme sekä siviili- että sotilaallista kriisinhallintaa samassa osiossa. Tasa-arvokysymyksistä puhuttaessa huomio siirtyy helposti siviilikriisinhallinnan puolelle, ehkä koska tietoa ja analyysia on sieltä paremmin saatavilla ja tasa-arvokysymykset ovat jokseenkin selkeämmin mukana sekä strategisella että käytännön tasolla. On hyvä kuitenkin muistaa, että sotilaalliseen kriisinhallintaan on budjetoitu noin viisi kertaa enemmän kuin siviilikriisinhallintaan², joten sen painoarvoa Suomen interventioissa maailman kriisialueilla ei tulisi aliarvioida.

Toimeenpanon saavutukset ja tärkeimmät painopisteet. Kansallisen 1325-toimintaohjelman toimeenpanossa kriisinhallinnassa Suomen tärkeimmät painopisteet ovat olleet (i) naisten määrän kasvattaminen operaatioissa, (ii) gender-asiantuntijoiden rekrytoiminen ja tarjoaminen operaatioihin sekä sihteeristöihin, (iii) suomalaisten naisten lobbaaminen kriisinhallinnan johtotehtäviin ja (iv) gender-koulutus kriisinhallintatehtäviin lähteville suomalaisille (sekä koulutusvienti). Näistä neljästä alueesta raportoidaan laajasti joka vuosi.

Naisten määrän kasvattaminen kriisinhallintaoperaatioissa: Vuosiraporttien mukaan naisten määrää on lisätty voimakkaasti, ja naisten osuus siviilikriisinhallintahenkilöstöstä (vaihtelee 33 % ja 40 % välillä) on lähes toimintaohjelman tavoitteen mukainen. Naisten osuus Suomen lähettämistä tarkkailijoista Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) ja EU:n vaalitarkkailumissioissa vuosina 2012–2014 on vaihdellut 40 ja 60 prosentin välillä (Vuosisraportit 2013; 2014; 2015). Naisten osuus siviilikriisinhallinnassa ei kuitenkaan ole merkittävästi muuttunut toimintaohjelman aikana vaan merkittävä kasvu naisten määrässä saatiin aikaan jo Suomen ensimmäisen 1325-toimintaohjelman aikana (Harju, 2011). Toisen toimintaohjelman

² Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintamenot ja kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot yhteensä 84,9 milj. euroa; siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuden yhteensä 16,8 milj. euroa (Lähde: Hallituksen esitys 2017).

aikana on lähinnä keskitytty tämän tuloksen ylläpitämiseen. Luku on edelleen merkittävä verrattuna EU:n keskiarvoon (n. 15–20 %) ja ottaen huomioon miesvaltaiset alat, joita Suomi painottaa kriisinhallinnassa (poliisi ja oikeusvaltiotoiminta) (Vuosisraportit 2013–15; Harju 2011).

Sotilaallisen kriisinhallinnan puolella naisten määrä on edelleen hyvin vaatimaton, mutta voidaan sanoa, että tavoitteeseen (eli naisten osuuden lisäämiseen) on kuitenkin päästy. Naisten prosentuaalinen osuus on kasvanut toukokuun 2013 ja joulukuun 2015 välillä 140 prosenttia (kahdesta prosentista 4,8 prosenttiin). Vähäisistä henkilömääristä johtuen prosenttiosuuden vaihtelevat kuitenkin merkittävästi kuukaudesta ja vuodesta toiseen ja jo edellisen toimintaohjelman aikana naisten osuus vaihteli kahden ja neljän prosentin välillä (Harju 2011).

Olisi tärkeä pohtia, mitkä ovat seuraavat prioriteetit naisten osallistumisen tukemisessa nyt kun tavoitetasoa (ainakin siviilikriisinhallinnan osalta) on pidetty yllä jo useamman vuoden ajan. Olisiko syytä keskittyä tiettyihin missioihin (esim. Ukraina), joissa naisten määrä on edelleen varsin alhainen? Tai miten voitaisiin oppia operaatioista, kuten EUPOL Afganistan, joissa naisten osuus henkilöstöstä on ollut Suomen osalta mainittavan suuri (Vuosisraportti 2014)? Miten Suomi on tukenut ja edistänyt naisten kriisinhallintatyön laadullisia аспекteja, kuten työympäristöä ja missioiden kulttuuria, joiden on useissa suomalaisissakin tutkimuksissa todettu olevan militarisoituneita, epätasa-arvoisia ja jopa naisvihamielisiä (esim. Mäki-Rahkola ja Suhonen, 2014)?

Gender-asiantuntijat: Gender-asiantuntijoiden kouluttamiseen ja rekrytoimiseen on kiinnitetty huomiota sekä sotilaallisessa että siviilikriisinhallinnassa, erityisesti Afganistanin operaatioissa, Libanonin UNIFIL-operaatioissa sekä järjestöjen sihteeristöissä. Puolustusvoimien kohdalla yhteistyö pohjoismaisen Gender in Military Operations -keskuksen kanssa on ollut tärkeää ja ilmeisen hedelmällistä. Vuoden 2015 lopulla ihmisoikeus- ja/tai tasa-arvoneuvonantajina operaatioissa tai sihteeristöissä työskenteli viisi lähetettyä asiantuntijaa.

Kriisinhallintakeskuksen (CMC) työssä tasa-arvoasiantuntijuus ja sen resursointi näkyy usealla tavalla. Toimintasuunnitelman aikana CMC on mm. julkaissut useita tutkimuksia, jotka tarjoavat syvällistä analyysia sekä naisasiantuntijoiden kokemuksista kriisinhallintamissioista että laajemmin sukukupuolinäkökulmasta kriisinhallinnassa (Mäki-Rahkola ja Launiala 2012; Mäki-Rahkola ja Suhonen 2014; Mäki-Rahkola, 2014). Sukuolinäkökulmaa pohditaan myös muutamassa kappaleessa 2015 ilmestyneessä kokoelmaraportissa *Suomalaisen kriisinhallinnan asiantuntijoiden kokemuksia vaikuttavuudesta* (Mäntymäki, toim. 2015)³.

Puolustusvoimat lähettää vuosittain Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM) -keskuksen gender field adviser -kursseille neljä oppilasta, ja lisäksi puolustusvoimien edustajia osallistuu vuosittain järjestettäviin kouluttajakoulutuksiin sekä komentajien että ylimmän johdon seminaareihin. Vuosina 2012–2015 mennessä 23 sotilasta ja siviiliä oli suorittanut gender field adviser -kurssin. Kouluttajakoulutuskurssin on suorittanut kolme suomalaista. (Vuosisraportit 2014; 2015)

Suomalaiset naiset kriisinhallinnan johtotehtäviin: Suomi on tukenut kansainvälisten järjestöjen tavoitteita lisätä naisten määrää kriisinhallinnassa lähinnä kasvattamalla Suomen lähettämien naisasiantuntijoiden ja johtohenkilöstön määrää. Suomella on kunnioitettava määrä kokeneita naisia siviilikriisinhallintamissioiden johtotehtävissä. Tammikuussa 2015 oli neljä naista Deputy Head of Mission -

³ On huomioitavaa kuitenkin, että tasa-arvokysymyksiä pohtivat vain tasa-arvoneuvonantajan työtä tehneet suomalaiset kriisinhallinnan ammattilaiset. Muiden kirjoittajien pohdintoihin kriisinhallinnan vaikuttavuudesta ei sukupuoli- tai tasa-arvokysymykset liity.

tehtävissä; kaksi Etyjin missioissa Bosnia-Hertsegovinassa ja Kosovossa (loppui helmikuussa 2015) sekä yksi EUPOL Afganistan -missiossa ja yksi EUCAP Sahel Mali -missiossa (Vuosisraportit 2014; 2015). Sotilaallisten kriisinhallintamissioiden johtotehtävissä ei ole naisia. Korkein naisupseerin sotilasarvo on Suomessa majuri, mikä on liian alhainen sotilasarvo ylimpiin johtotehtäviin nimittämiseksi⁴ (Vuosisraportti 2015).

On huomattavaa, että raporteissa puhutaan vain siitä, miten suomalaisia naisia on lobattu kriisinhallinnan johtotehtäviin. Suomalaisten johtajien määrä tulee aina olemaan kuitenkin pieni osa globaalista kriisinhallinta- ja rauhanrakennustyöstä. Mikä on Suomen politiikka liittyen kansainvälisten järjestöjen ja kriisinhallintamissioiden johdon suhteen yleisemmällä tasolla? Kuinka Suomi voisi tukea naisten etenemistä kriisinhallinnassa sekä kokeneiden ja pätevien naisten palkkaamista missioiden johtotehtäviin, kun kyseessä ei ole suomalaiset naisjohtajat?

Gender kriisinhallinnan koulutuksessa: Sukupuoli, PL 1325 ja ihmisoikeudet ovat siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen ”läpileikkaavia teemoja”. Kaksitoista päivää kestävä peruskurssi (ja poliisikurssi) ohjelmaan kuuluu kuitenkin vain 1,5 tunnin opetusmoduuli ”gender-kysymyksistä ja päätöslauselmasta 1325”. Lisäksi neljän tunnin kokonaisuus käsittelee ihmisoikeuksia ja inhimillistä turvallisuutta, jotka sisältyvät myös kenttäharjoitukseen. Sotilaallisen kriisinhallinnan puolella ”pyritään varmistamaan” että kaikki missioille lähtevät ovat saaneet perustiedot ”gender-toiminnasta”, PL 1325:sta ja käytännössä (yksi tunti per aihe). Mahdollista sukupuolikysymysten valtavirtaistamista muihin osioihin ei ole käsitelty vuosisraporteissa. Asiantuntijat ja johtajat saavat täydennyskoulutusta Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen (FINCENT) tai NCGM:n kursseilla.

Kriisinhallintakeskus valmisti ulkoasiainministeriön rahoituksella vuonna 2012 ihmisoikeuskoulutuspaketin, joka on tarkoitettu käytettäväksi asiantuntijoita lähettävien EU-maiden perehdytyskoulutuksissa EU:n pyrkiessä harmonisoimaan koulutuskäytäntöjään (Vuosisraportti 2013). Suomen 1325-verkosto laati yhteistyössä Kriisinhallintakeskuksen ja Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen kanssa ”Gender checklists for crisis management personnel” -oppaan, joka otettiin koulutuskäyttöön vuoden 2015 aikana, ja jaetaan käytännön työkaluksi kaikille Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallintakoulutuksen käyneille (Vuosisraportti 2015). Siviilikriisinhallinnan lisäksi opasta on jaettu puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen FINCENTin koulutuksissa. Oppaan aktiivisesta käytöstä kertoo se, että siitä on jo otettu toinen painos. Vuosisraporteissa mainitaan myös joitain esimerkkejä Suomen koulutusviennistä tällä alalla liittyen mm. gender-koulutuksen valmisteluun EU:n poliisi- ja oikeusvaltiomissioon Afganistanissa sekä Gender, Peace and Security -peruskoulutukseen Afrikan unionin AMISOM -operaatiolle sekä Pohjois-Afrikan valmiusjoukkojen henkilöstölle⁵.

Vuosisraportoinnista puuttuu arvio Suomen kriisinhallintajoukkojen koulutuksen laadusta ja vaikuttavuudesta. Kuinka 1,5 tunnin koulutusmoduulissa pystytään kattamaan sukupuolianalyysin pääperiaatteet ja kansainväliset vastuut liittyen Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan niin syvällisesti, että koulutettu pystyy soveltamaan analyysia ja periaatteita työssään eri kriisinhallinnan aloilla? Kuinka sukupuoli-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset on sisällytetty osaksi muita moduuleja useamman

⁴ Puolustusministeriön kansliapäällikkö Jukka Juustin mukaan menee vielä n. 10–15 vuotta ennen kuin Suomessa on ensimmäinen naiskenraali. Lähde: YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) 15. joulukuun juhlaseminaari Helsingin kaupungintalolla 30.11.2015, http://cloud.magneetto.com/formin/2015_1130_1325/angular

⁵ Kriisinhallintakeskuksen toteuttama hanke Cairo Centre for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa CCCPA:n kanssa, UM:n kehitysyhteistyörahoituksella. Yhteensä hankkeessa on koulutettu liki 300 henkilöä eri Pohjois-Afrikan maista. (Vuosisraportti 2015)

päivän peruskoulutuksen aikana? Kuinka inhimillisen turvallisuuden ja gender-kysymysten opetussisällöt toimivat yhdessä?

Toimeenpanon aukot ja ongelma-alueet kriisinhallinnassa. Koska toimeenpano on keskittynyt ylläolevaan neljään tavoitealueeseen, on usea kriisinhallinnalle keskeinen tavoite tai temaattinen alue jäänyt hyvin vähälle huomiolle kansallisen toimintaohjelman toteutuksessa. Neljää keskeistä toimintaohjelman tavoitetta tulisi priorisoida jatkossa selkeästi enemmän: (i) rekrytointi- ja henkilöstökäytännöt sekä Suomessa että missioissa; (ii) työ paikallisten nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa, sekä naisten tarpeiden ja toimijuuden huomioiminen; (iii) 1325-työ puolustusvoimissa johtotasolla ja operatiivisessa suunnittelussa; (iv) käytännössä ja rikosoikeudelliset kysymykset.

Rekrytointi- ja henkilöstökäytännöt Suomessa ja missioissa: Tasa-arvoisista rekrytointikäytännöistä on mainittu jokaisessa vuosiraportissa, aina lähes samoin sanoin, mutta konkreettisia toimia tai saavutuksia ei ole mainittu: ”Tasa-arvoa ja naisten rekrytointia edistetään myös kiinnittämällä huomiota kansainvälisten operaatioiden palvelussuhteiden ehtoihin sekä varmistamalla, että auki julistettavien tehtävien tehtäväkuvaukset ovat sukupuolineutraaleja. Siviilikriisinhallintalain mukaisesti lähetettyjen asiantuntijoiden oikeuksien toteutuminen, liittyen mm. lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin, on varmistettu.” Onko palvelussuhteiden ehtoihin tai tehtäväkuvauksiin jouduttu tekemään tasa-arvoperiaatteen vaatimia muutoksia? Miten mahdollisia tarpeita tämän tyyppiseen henkilöstöpoliittiseen toimintaan seurataan ja arvioidaan?

Kriisinhallinnan tehtävissä toimimisen ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ei ole muutenkaan kiinnitetty raportoinnissa huomiota, vaikka kyseiset tavoitteet on kirjattu toimintaohjelmaan. Yhtäläillä operaatioiden paikallisen rekrytoinnin periaatteista tai käytännöistä ei mainita raportoinnissa. Mikä on Suomen vastuu edistää tasa-arvoperiaatteita missioiden paikallisen henkilöstön rekrytoinnissa? Tähänastisen kokemuksen ja tutkimustiedon varassa tulisi olla selvää, että pelkät periaatteelliset lausunnot eivät takaa todellisuudessa tasa-arvoista kohtelua rekrytoinnissa, uralla etenemisessä tai missioiden henkilöstökäytännöissä.

Työ paikallisten nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa; naisten tarpeiden, turvallisuuden ja toimijuuden huomioiminen: Kriisialueiden naisten ja paikallisten järjestöjen suhde kriisinhallintamissioihin on yksi vuosiraportoinnin merkittävimmistä aukkokohtista. Vaikka tätäkin teemaa on käsitelty suhteellisen laajasti toimintaohjelman tavoitteissa, se ei näy lainkaan raportoinnissa. Operaatioiden operatiivista toimintaa ja toimia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi ei käsitellä vuosiraporteissa, eikä paikallisten naisjärjestöjen osaa tässä työssä huomioida lainkaan. Raporteissa ei myöskään mainita toimia huomioida operaatioalueen naisten ja lasten turvallisuustarpeita tai toimia parantaa paikallisten turvallisuusviranomaisten kykyä ottaa naisten ja tyttöjen oikeudet huomioon. Tarkoitetaanko Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman otsikossa mainituilla ”naisilla” todellakin ainoastaan suomalaisia kriisinhallinnan työntekijöitä, tasa-arvoneuvonantajia ja johtajia? Kuinka toiminnan tavoitteellisuudesta tai vaikuttavuudesta voidaan edes puhua, jos PL 1325:n merkittävin kohderyhmä jää Suomen kriisinhallintapolitiikassa lähes unohduksiin?

1325-kysymykset puolustusvoimissa johto- ja operatiivisen tason suunnittelussa: Pääesikunnan ohje/puolustusvoimien 1325-toimintaohjelma julkaistiin kesäkuussa 2014. Mitä konkreettisia toimia on tämän toimintaohjelman perusteella tehty? Miten toimeenpanoa on seurattu tai arvioitu? Puolustusvoimien tavoitetta nimetä korkean tason 1325-edustaja ei ole mainittu kertaakaan raportoinnissa. Onko puolustusvoimilla edelleen tavoitteena nimetä korkean tason edustaja 1325-agendalle? Millä aikataululla tämän tavoitteen suhteen edetään?

Käytännesäännöt ja rikosoikeudelliset kysymykset: Toimintaohjelmassa on useita tavoitteita ja periaatteellisia linjauksia, jotka liittyvät käytännesääntöihin ja kriisinhallintahenkilökunnan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Vuosiraporteissa nämä teemat mainitaan kuitenkin vain koulutukseen liittyen: Käytännesäännöt on sisällytetty siviili ja sotilaallisen kriisinhallinnan peruskoulutukseen⁶. Raporteissa ei kommentoida käytännesääntökysymystä laajemmin. Onko rikkomuksia ilmennyt? Miten niihin on reagoitu? Onko rikkomusten määrä vähentynyt? Raporteissa ei mainita konkreettisia toimia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tai seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Raporteissa ei mainita suomalaista henkilöstöä koskevia hyväksikäyttöepäilyjä tai niihin liittyviä tutkintoja tai raportointeja joko toimintaohjelma aikana tai sitä ennen. Ovatko toimet ja linjanvedot olleet olleet tehokkaita. Mitkä ovat olleet niiden vaikutukset? Onko haasteita ilmennyt toimintaohjelman toimeenpanossa näiltä osin?

II KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT JA DIPLOMATIA

Suomi on tehnyt kansainvälistä vaikuttamistyötä laajasti kriisinhallinnan tiimoilta erityisesti EU:ssa, Etyjissä ja Natossa.

Euroopan unionissa muutoksia saatiin läpi mm. kriisinhallintamenettelytapojen uudistamisen yhteydessä jolloin päätettiin, että ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset sisällytetään kriisinhallintakonseptin asiakirjapohjaan, jolloin ne tulisivat periaatteessa huomioiduiksi jo operaatioiden suunnitteluvaiheessa (Vuosisraportti 2013). Suomi on esittänyt onnistuneesti naisten oikeuksia Euroopan unionin eri strategioihin, esimerkiksi vuonna 2015 Syyriaa, Irakia ja ISIL-järjestöä koskevaan yhteisstrategiaan ja neuvoston päätelmiin. Saavutuksista huolimatta ”gender-näkökulman huomiointi/integrointi kohtaa edelleen haasteita esimerkiksi käytännön YTPP⁷-suunnittelutyössä sekä operaatioiden tasolla” (Vuosisraportti 2015: 17). Tärkeä saavutus on myös EU:n ulkosuhdehallintoon kesällä 2015 perustettu korkean tason tasa-arvoneuvonantajan tehtävä, jonka perustamista Suomi oli osaltaan edistämässä. EU:n uusi ihmisoikeus- ja demokratiatoimintaohjelman (*EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*) ja uusi ulkosuhteiden tasa-arvotoimintaohjelma (*EU Gender Action Plan: Gender equality and women’s empowerment: transforming the lives of girls and women through EU external relations 2016-2020*) hyväksyttiin myös vuonna 2015.

Etyjissä Suomi on tehnyt yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa ja laatinut luonnoksen organisaation 1325-toimintasuunnitelmaksi. Hanketta on viety eteenpäin usean vuoden aikana ja se onkin saanut tukea usealta jäsenvaltiolta, mutta Venäjän varauksellinen suhtautuminen on ilmeisesti estänyt suunnitelman hyväksymisen.

⁶ Indikaattoritaulukoissa (2014; 2015) mainitaan lisäksi että: ”Kriisinhallintakeskuksella on oma käytännesäännöstö, ja tavoitteena on, että jokainen sekondeerattu asiantuntija allekirjoittaa sen ennen lähtöään tehtäviin ja saa myös aiheeseen liittyvää koulutusta. Jokaiseen missioon, jossa työskentelee suomalaisia, on nimitetty erikseen kansallinen yhteyshenkilö. Kriisinhallintakeskuksen tietoon eivät kuitenkaan tule kaikki missioissa tapahtuvat häirintätapaukset tai sisäiset tutkinnat, joten häirintätapausten tai muiden Code of Conduct -rikkomusten tilastointi ja niihin puuttuminen on Kriisinhallintakeskuksen näkökulmasta hyvin haastavaa.” Puolustusvoimista mainitaan lisäksi vuonna 2015: Puolustushallinnolla ei ole tiedossa käytännesääntöjen rikkomiseen tai hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia vuodelta 2015. Vaikka eduskunnalle lähetetyissä raporteissa ei mainita rikkomuksiin liittyvistä tutkinnoista, kansalliselle 1325-seurantaryhmälle 15.1.2016 jaetussa vuoden 2014 indikaattoritaulukossa oli maininta yhdestä puolustusvoimissa käynnissä olevasta käytännesääntöjen rikkomiseen liittyvän asian tutkinnasta.

⁷ EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoliittika

Suomi on raportoinut laajasti toimistaan saada 1325-toimet selkeämmin osaksi **Naton** kriisinhallinnan poliittista ohjausta, operaatioiden suunnittelua ja raportointia. Yhdessä toisten pohjoismaiden kanssa Suomi profiloituu 1325-kysymysten huomioinnissa ja on mm. täyttänyt Afganistanin mission gender-neuvonantajan tehtävää. Suomi rahoitti mm. toukokuussa 2013 valmistunutta selvitystä siitä, miten 1325-päätöslauselmaa on toimeenpantu Naton ISAF- ja KFOR -operaatioissa. Suomi myös kommentoi yhdessä Islannin, Norjan ja Ruotsin kanssa kirjallisesti selvityksen tuloksia korostaen tarvetta raportissa annettujen suositusten toimeenpanoon. Suomi myös muokkasi omia kumppanuustavoitteitaan Natossa huomioimaan entistä paremmin 1325-teeman.

Suomen ulkoasiainhallinnon **YK**-strategiassa sekä ihmisoikeusstrategiassa Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman toimeenpano on yksi strategian kärkiteemoista osana sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä. YK:ssa tehtävä vaikuttamistyö on keskittynyt mm. naisten rooliin rauhanprosesseissa sekä vuonna 2010 perustetun UN Womenin tukemiseen, eikä ole erityisesti keskittynyt naisten osallistumiseen kriisinhallintaan tai rauhanturvaoperaatioiden sukupuolivaikutuksiin. Naisten rooliin rauhanprosesseissa on kiinnitetty erityishuomiota; vuosiraporteissa painotetaan erityisesti Suomen työtä rauhanvälitykseen liittyvien päätöslauselmien eteenpäinviemiseksi YK:n yleiskokouksessa. Suomen ja Turkin johdolla neuvoteltu YK:n yleiskokouksen kolmas rauhanvälityksen päätöslauselma hyväksyttiin yksimielisesti kesällä 2014⁸ ja vuonna 2015 vietiin eteenpäin neljättä päätöslauselmaa, joka hyväksyttiin yleiskokouksessa syyskuussa 2016. Vuosiraporteista jää kuitenkin epäselväksi, minkälaisia vaikutuksia päätöslauselmilla on ollut ja miten niitä on käytetty YK:n, Suomen tai muiden jäsenvaltioiden työssä.

Suomi tuki myös YK:n rauhanvälityksen tukiyksikön (Mediation Support Unit) ja Norjan ulkoministeriön kanssa yhteistä Gender and Mediation -koulutushanketta, joka oli suunnattu ensisijaisesti YK:n rauhanvälittäjille. Marraskuussa 2015 perustettiin pohjoismainen naisrauhanvälittäjäverkosto (Nordic Women Mediators' Network), jolla ”halutaan tuoda yhteen pohjoismaisia naisia, joilla on kokemusta välitystehtävistä tai rauhanneuvotteluista sekä keskustella tavoista kouluttaa, mentoroida ja edistää aktiivisesti naisten osaamista ja rekrytointia välitystehtäviin”. (Vuosisraportti 2015: 12)

Suomen tuki UN Womenille on poliittisesti merkittävää, ja Suomi on tukenut järjestöä konkreettisesti sen tärkeinä ensimmäisinä vuosina. Suomi on tukenut vuonna 2010 perustettua YK:n tasa-arvojärjestöä UN Womenia sen perustamisesta lähtien ja on ollut yksi sen suurimmista rahoittajista. Suomen yleisrahoitus nousi vuonna 2014 yhteensä 20 miljoonaan euroon, kun tuki järjestön aloittaessa toimintansa oli kolme miljoonaa euroa. Naiset, rauha ja turvallisuus on yksi Suomen järjestössä vaikuttamisen temaattisista painopisteistä. Suomen rahoitus UN Womenille on sittemmin tippunut puoleen; vuonna 2016 yleisrahoitusta oli vain 10 miljoonaa.

Huhtikuussa 2013 YK:ssa hyväksytty asekauppasopimus (Arms Trade Treaty, ATT) sisältää sukupuolittunutta väkivaltaa koskevan kriteerin, joka sopimuksen mukaan tulee ottaa huomioon arvioitaessa puolustustarvikkeiden vientiä. Suomi allekirjoitti sopimuksen kesäkuussa 2013, ratifioi asekauppasopimuksen ensimmäisten maiden joukossa joulukuussa 2013 ja toimii tällä hetkellä ATT:n puheenjohtajavaltiona. Sukupuolittunutta väkivaltaa koskeva sopimuskirjaus on merkittävä sopimusoikeudellinen saavutus asekauppasopimuksessa. Vuosisraporteissa painotetaan Suomen aktiivista roolia asekauppasopimusta koskevissa neuvotteluissa, erityisesti sukupuolittuneeseen väkivaltaan liittyen. Suomen omista käytännöistä asekauppasopimuksen toimeenpanossa ei raporteissa kuitenkaan

⁸ YK:n ja alueellisten järjestöjen yhteistyöhön keskittyneessä päätöslauselmassa vahvistetaan naisten osallistumista ja rauhanvälityksen gender-ulottuvuutta koskevaa rauhanvälityksen normipohjaa.

puhuta. Näkyykö sukupuolittunutta väkivaltaa koskeva kriteeri Suomen viime vuosien aseviennissä? Miten vientilupien myöntämiskriteerejä on päivitetty?⁹

Suomi on yksi Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) uhrirahaston (Trust Fund for Victims) suurimmista avustajamaista monivuotisen rahoitusavunturvin. Seksuaalisen väkivallan uhrien auttamiseen korvamerkityn avustuksen (200 000 euroa vuodessa vuosina 2012–2015) lisäksi Suomi myönsi vuonna 2014 300 000 euroa lisätukea rahaston hanketoimintaan. (Vuosisraportti 2014) Suomi myönsi vuonna 2015 300 000 euroa kehitysyhteistyöhankerahaa uhrirahaston toimintaan. (Vuosisraportti 2015). Leikkaukset Suomen kehitysyhteistyömäärärahoissa ovat sittemmin johtaneet mm. uhrirahastotyön päättymiseen (Jauhola ja Kantola 2016).

Kansainvälisen vaikuttamistyön suhteen on mainittu useita aloitteita ja tuotu esiin Suomen aktiivisuutta eri foorumeilla, kuten myös rahoitusta eri järjestöille. Tästä listasta on hieman vaikeaa rakentaa koherenttia kuvaa Suomen laajemmasta strategiasta kansainvälisessä vaikuttamistyössä, muuten kuin, että 1325-agendaa ajetaan eteenpäin. Moni toimintaohjelman painopiste jää tässä työssä kuitenkin huomiotta. Näistä huomionarvoisia ovat erityisesti:

- naisten valinnan edistäminen YK:n, EU:n ja Euroopan neuvoston erityisedustajiksi
- tasa-arvon ja naisten oikeuksien toteutuminen YK:n rauhanturvaoperaatioiden osaston (DPKO) toiminnassa
- 1325-agendan huomiointi eri rauhanturvatoimijoiden koulutuksissa
- 1325-agendan sisällyttäminen EU:n turvallisuus- ja puolustusakatemian koulutusohjelmaan
- EU:n siviilikriisinhallintakoulutuksen sisällön tuottaminen osana ENTRI-ohjausryhmää
- kriisinhallintaoperaatioiden ja vaalitarkkailumissioiden käytännesäännöt ja niiden tehokas käyttö
- kriisinhallintatehtävissä toimivien YK:n virkamiesten ja komennuksella olevien asiantuntijoiden rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen
- naisten oikeuksia koskevien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi ja toimeenpano
- YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) toimeenpano
- YK:n turvallisuusneuvoston ”Lapset aseellisessa konfliktissa” -päätöslausemien toimeenpano
- tuki naisten oikeuksien puolustajille

III KEHITYSYHTEISTYÖ

Kehityspolitiikassa sukupuolinäkökulman ja naisten oikeuksien valtavirtaistamista on edistetty jo vuosikymmeniä (ensimmäinen strategia naisten huomioon ottamiseksi kehitysyhteistyössä julkaistiin vuonna 1988 (Jauhola ja Kantola 2016)). Tasa-arvo ja naisten oikeudet ovat kehityspoliittisen selonteon mukaan tälläkin hetkellä kehityspolitiikan ja -yhteistyön ensimmäinen ja tärkein tavoite. Nykyisessä kehityspoliittisessa selonteossa (2016), naisten oikeudet ja/tai tasa-arvo mainitaan erityisenä kehitysavun maatason prioriteettina Afganistanissa, Nepalissa, Palestiinalaisalueilla, Keniassa ja Somaliassa. Vaikuttavuuden arviointia on myös käytetty kehitysyhteistyössä niin pitkään ja laajasti, että toiminnan tuloksista tulisi ainakin periaatteessa olla paremmin tietoa kuin toimista diplomatian tai kriisinhallinnan

⁹ SaferGloben *Suomen Asevalvontaraportin 2016* mukaan Suomen hallitus on vuosina 2015 ja 2016 myöntänyt asevientiluvat Uzbekistaniin ja Turkmenistaniin linjanmuutoksena aikaisempiin päätöksiin. Suomi on myös myöntänyt asevientilupia viiteen maahan, jotka osallistuvat Jemenin sotaan, jossa on tapahtunut ”ilmeisiä sotarikoksia” (Nieminen, 2016).

alalla. Kehitysyhteistyö on toisaalta hyvin hankkeistunutta, mikä osaltaan voi saada aikaan työn ja vaikutusten sirpaleisuutta. Tämän takia tässä osiossa tarkastellaan vuosiraporteissa mainittujen hankkeiden lisäksi sekä rahoitusmääriä että laajemmin strategioita, kuten maaohjelmia ja temaattisia linjauksia.

Naiset, rauha ja turvallisuus kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyörahoituksessa: Suomen 1325-toimintaohjelmassa asetetaan tavoitteeksi naisten aseman ja osallisuuden vahvistaminen läpileikkaavana tavoitteena kaikessa kehitysyhteistyössä (kehityspoliittisen selonteon mukaisesti). Toimintaohjelmassa linjataan, että *”Päätöslauselman 1325 mukaiset tavoitteet otetaan huomioon pitkäaikaisten kehityskumppanien kanssa käytävissä politiikkadialogeissa ja konsultaatioissa, muun muassa sisällyttämällä aihe Suomen omaan neuvottelumandaattiin. Kehitysyhteistyön maaohjelmasuunnittelussa tutkitaan sopivia toteutustapoja tavoitteiden edistämiseksi”*. Miten tämä tavoite on toteutunut Suomen kehitysyhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa?

Nykyisten maastrategioiden ja temaattisten linjauksien perusteella vaikuttaa siltä, että Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaa ei ole systemaattisesti integroitu kehityspoliittisen ajatteluun Suomessa. Yleisesti ottaen maaohjelmissa sukupuoli nähdään kehityspoliittisen linjauksen mukaan läpileikkaavana teemana ja usein naisten voimaannuttaminen taloudellisesti tai poliittisesti on yksi Suomen tavoitteista (tai yhden tavoitteen osa). PL 1325 mainitaan ohimennen, jos mainitaan olleenkaan. Esimerkiksi Myanmarin maaohjelmassa (2015–2024), joka on uusin nykyisistä maaohjelmista ja neuvoteltu nykyisen toimintasuunnitelman aikana, viitataan naisten aseman vahvistamiseen ja naisten oikeuksien suojelemiseen, mutta 1325/Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan ei viitata sanallakaan. Nepalilä nykyisessä maaohjelmassa (2013–2016) PL 1325 on mainittu (UN Womenin hankkeen yhteydessä) mutta läpi dokumentin puhutaan laajemmin naisten taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta voimaannuttamisesta osana maastrategiaa. Kenian maastrategiassa (2013–2016) PL 1325 on myös mainittu, mutta sen käsittely vaikuttaa erilliseltä muusta strategiasta (jossa myös käsitellään naisten oikeuksiin ja tasa-arvoon liittyviä tavoitteita laajemmin). Etiopian ohjelmassa (2014–2017) päätöslauselmaa ei ole mainittu. Muut maat, joissa Suomi toimii aktiivisesti PL 1325:n kanssa, kuten Afganistan, Jordania, Tunisia ja Irak, eivät ole pitkäaikaisia kumppanimaita, eikä niille löydy maastrategioita.

Alakohtaisissa kehityspoliittisissa linjauksissa Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan integrointi laajempaan kehityspoliittiseen ajatteluun on vaihtelevaa. *Humanitaarisen avun linjauksessa* (2012) on huomioitu sukupuolinäkökulmaa erittäin rajoitetusti. 1325-agenda on mainittu, mutta sen merkitystä humanitaariselle avulle ei ole erityisemmin avattu. *Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa* -toimintaohjeessa 1325-päätöslauselmaa on käsitelty laajemmin ja sen merkitys Suomen kehityspolitiikalle näkyy tekstissä parhaiten tavoitteessa varmistaa naisten osallistuminen rauhanneuvottelu- ja rauhanrakennusprosesseihin sekä yleisenä periaatteellisenä tukena naisten oikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseksi. Käytännön työkalujen, kuten konfliktianalyysin, suhteen 1325/sukupuoli-agenda on unohdettu, eikä konfliktianalyysiohjeissa pohdita lainkaan sitä, kuinka naisten asemaa tai sukupuolittuneita valtasuhteita tulisi analysoida, jotta voitaisiin ymmärtää toimintaympäristöä, sen haasteita ja mahdollisuuksia selkeämmin.

Kehitysyhteistyörahoitus ja 1325-tavoitteet: Rahoitus, erityisesti kehitysyhteistyörahoitus, on erittäin keskeinen Suomen työkalu 1325-tavoitteiden ajamisessa. Hanke-, ohjelma-, ja instituutionaalista rahoitusta voidaan käyttää kansainvälisessä vaikuttamistyössä, kansalaisjärjestöjen tukemisessa Suomessa ja maailmalla, kriisinhallintatoimien tukemiseksi sekä perinteisessä kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä.

Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaa tukevaa rahoitusta on vaikeaa tyhjentävästi tilastoida tai analysoida. OECD:n *gender marker* on tässä yhteydessä yleisesti käytetty työkalu. OECD:n tilastojen mukaan merkittävä osa Suomen kehitysyhteistyörahoituksesta lasketaan gender-rahoitukseksi (44 % vuonna 2014, OECD 2016)¹⁰. Suomen kumppanimaista määrällisesti eniten gender-rahoitusta saavat maat ovat kaikki ns. hauraita valtioita: (1) Afganistan (81 % Suomen tuesta on suunnattu kokonaan tai osittain tasa-arvotyöhön), (2) Nepal (75 %), (3) Etiopia (68 %), (4) Somalia (64 %), (5) Kenia (30 %) (OECD 2016). Hyvin pienessä osassa Suomen tuesta hauraisiin valtioihin sukupuolten välinen tasa-arvo on kuitenkin hankkeen pääasiallinen tavoite (*gender marker 2*) (OECD 2015; 2016). On myös tärkeä huomata, että yleisesti ottaen hauraisiin valtioihin suunnatusta kehitysavusta gender-rahoitusta harvoin suunnataan ”rauha ja turvallisuus - sektorille” vaan perinteisille sosiaalisille sektoreille kuten koulutuksen ja terveyden edistämiseen (OECD 2015).

Suomen vuosiraporteissa on vuosina 2014 ja 2015 otettu mukaan jonkun verran tietoa toimintaohjelmalle relevantin rahoituksen määrästä. Tarkastelemme alla selkeimmin mainittuja KEO-tilastoja molempien vuosien osalta.

		2013 ¹¹	2015	Muutos
1	Kansalaisjärjestöhankkeet, joissa tasa-arvotavoite ¹²	60 771 887 euroa	88 167 000 euroa	+45 %
2	Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisy- ja rauhanrakennushankkeet joissa tasa-arvotavoite	4 723 151 euroa	5 035 000 euroa	+7 %
3	Rauhanvälitykseen liittyvät hankkeet, joissa huomioitu 1325-tavoitteet	1 506 680 euroa	230 000 euroa	-85 %
4	DDR- ja SSR-ohjelmat, joissa ”selkeä gender-komponentti”	652 185 euroa	4 514 000 euroa	+592 %
5	Vihreän talouden, julkisen talouden tai Aid for Trade -hankkeet joissa tasa-arvotavoite	3 611 420 euroa	49 927 000 euroa	+1282 %
6	Rahoitus naisdelegaattien osallistumiseen kv. ilmasto- ja ympäristötyöhön	260 000 euroa	-	-
7	Humanitaarinen apu, jossa huomioitu naisten ja tyttöjen näkökulma	17 383 605 euroa	2 764 000 euroa	-84 %
8	UN Women, rahoitus järjestölle kokonaisuudessaan ¹³	15 772 062 euroa	16 500 000 euroa	+5 %

¹⁰ Tähän lukuun lasketaan kaikki rahoitus, jonka pääasiallisena (*gender marker 2*) tai merkittävänä (*gender marker 1*) tavoitteena on sukupuolten välinen tasa-arvo.

¹¹ Vuoden 2013 KEO-tilastoja on käytetty vuoden 2014 vuosiraportissa; vuoden 2015 vuosiraportissa käytettiin vuoden 2015 KEO-tilastoja

¹² Hankkeet, joissa on *gender marker 1* tai *2*, eivät siis ole välttämättä, edes suurilta osin, ”rauha ja turvallisuus” -tematiikan hankkeita.

¹³ Vuoden 2014 kohdalla on arvioitu, että n. 17 % Suomen yleistuesta UN Womenille menee järjestön Women, Peace and Security -työhön. Muiden vuosien kohdalla tietoja ei ole, joten taulukossa käytetään KEO-tilastoja kokonaisuudesta

Vuosien 2013 ja 2015 välillä luvut ovat vaihdelleet hyvinkin dramaattisesti (etenkin kohdissa 3, 4, 5 ja 7), ja jääkin epäselväksi, kuinka vertailukelpoisia eri vuosien tilastot ovat. Humanitaarinen apu, jossa naisten ja tyttöjen tarpeet huomioitu, on esimerkiksi laskenut 85 prosenttia tai lähes 15 milj. euroa. Tämä on erittäin huolestuttavaa vuonna 2015, jolloin mm. sotia pakenevien pakolaisten tilanne oli lähihistorian vaikeimpia. Rahoitus DDR- ja SSR-ohjelmille¹⁴, joissa on gender-komponentti, on kahden vuoden aikana kuusinkertaistunut ja rahoitus vihreän talouden, julkisen talouden tai Aid for Trade -hankkeille, joissa on tasa-arvotavoite, on jopa 12-kertaistunut. UN Womenin rahoituksen luvuissa toisaalta ei ilmene yleisrahoituksen selkeä lasku vuoden 2014 huipusta (26,77 milj. dollaria) viimeisimpiin vuoden 2016 lukuihin (11,4 milj. dollaria).

Koska vuosiraporteissa ei mainita tasa-arvorahoituksen prosentuaalista määrää kunkin sektorin kokonaismäärästä, emme tämän datan perusteella pysty arvioimaan, johtuvatko nämä huomattavat muutokset rahoituksessa (i) muutoksista laskemistavassa; (ii) muutoksista kokonaisrahoitusmäärässä ko. alalla, (iii) muutoksista tasa-arvohankkeiden priorisoinnissa vai (iv) muutoksista siinä, miten gender markeria käytetään ko. alan rahoitusinstrumenteissa. On huomattavaa esimerkiksi, että vuoden 2015 vuosiraportissa ei ole yhtäkään mainintaa DDR- tai SSR-hankkeista eikä vihreän talouden, julkisen talouden hankkeista tai Aid for Trade -rahoituksesta, vaikka näiden lukujen perusteella voisi olettaa, näihin sektoreihin on kiinnitetty erityisesti huomiota viime aikoina. DDR- ja SSR-ohjelmat ja niiden gender-analyysi on ollut jo pidemmän aikaa aukkokohta Suomen PL 1325:n toimeenpanossa (Harju 2011), ja nyt näiden lukujen valossa vaikuttaa siltä, että asiaan olisi tullut muutosta. Olisi tärkeää dokumentoida, miten Suomi on tukenut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista DDR- ja SSR-hankkeissa, ja mitä tästä työstä on opittu. Vihreän talouden tukeminen on ollut Suomen toimintaohjelman yksi tärkeä tavoite, josta ei ole erityisemmin raportoitu. Mitä muutoksia löytyy tämän merkittävän rahoituksen kasvun takaa? Millä tavoin vihreän talouden tai Aid for Trade -hankkeet, joissa on tasa-arvotavoite, tukevat juuri PL 1325:n toimeenpanoa?

Kehitysyhteistyömäärärahoihin tehdyistä mittavista leikkauksista ei tähänastisissa vuosiraporteissa mainita. Tämän tutkimuksen aikana olemme saaneet tiedon yksittäisistä vaikutuksista (kuten ICC:n uhrirahaston rahoituksen loppu (Jauhola ja Kantola 2016)), mutta olisi tärkeä listata vaikutukset selkeästi yhteen paikkaan ja pohtia minkälaisia laajemman tason vaikutuksia rahoitusleikkauksilla on esim. seuraavan toimintaohjelman laajuuteen ja toimeenpanoon. Toimintaohjelman vuosiraporteissa ja uuden toimintaohjelman suunnittelussa olisi myös tärkeää pohtia näitä rahoituksen trendejä ja niiden vaikutuksia Suomen mahdollisuuksiin olla uskottava toimija 1325-agendan kansainvälisessä eteenpäin viemisessä.

Tuki 1325 kansallisten toimintaohjelmien laatimiselle ja seurannalle: Kehitysyhteistyön saralla toimintaohjelman keskeisin toiminnan muoto on ollut tuki kumppanimaiden kansallisten toimintaohjelmien laatimiseen ja toiminnan seurantaan. Suomen toimintaohjelmassa tuen hyödyt nähdään kohdemaan omistajuuden kasvattamisessa ja rahoittajien koordinaation parantamisessa. Pääasiassa tukea kohdemaiden toimintaohjelmille on kanavoitu UN Womenin kautta.

järjestölle. UN Womenin yleisrahoitusta ja erillistä rahoitusta tietyille hankkeille ei ole eritelty selkeästi, eikä indikaattoritaulukoista voi päätellä onko mukana myös hankerahoitus.

¹⁴ Aseistariisunnan, demobilisaation ja yhteiskuntaan sopeuttamisen -ohjelmat (DDR) ja turvallisuussektorin uudistamisohjelmat (SSR)

Kenia: Suomi on rahoittanut Kenian UN Womenin Naiset ja hallinto -ohjelmaa vuoteen 2013 asti. Tähän rahoitukseen kuului tuki Kenian 1325-toimintaohjelman laatimiselle. Päätös toimintaohjelman laatimisesta tehtiin presidentti Tarja Halosen ja Kenian varapresidentin välillä kesäkuussa 2009 (Hellsten 2013). Virkamiehet kehittivät hanketta ja vähitellen idea myytiin eri ministeriöihin ja erinäiset sidosryhmät otettiin mukaan laadintaprosessiin. Suomi tuki tässä prosessissa mm. Kenian hallituksen sitouttamista ja mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnalle osallistua suunnitelman laadintaan (1325-verkoston koordinaattorin sähköpostikommunikaatio Suomen Nairobin suurlähetystön kanssa, 29.4.2016). Toimintaohjelma julkaistiin useamman vuoden viivästyksen jälkeen maaliskuussa 2016. Suomen 1325-vuosiraporttien mukaan viivästys johtui mm. Kenian hallituksen vaikeuksista päättää ohjelman koordinaativastuista. Hellsten ehdottaa, että Kenian hallituksen motivaatio tässä prosessissa on ollut lähinnä kansainvälisen poliittisen pääoman kasvattaminen ja siten poliittinen tahto todellisten muutosten läpiviemiseksi on ollut matala. Hän esittää tutkimusraportissaan myös kritiikkiä siitä, että toimintaohjelman laadintaprosessi sulki sukupuoli- ja tasa-arvokysymykset hallituksen laajojen uudistushankkeiden ulkopuolella omaksi erilliseksi toiminta-alaksi (Hellsten 2013). Suomi jatkaa tukeaan UN Womenin maaohjelmalle, ”jonka puitteissa tuetaan myös Kenian pyrkimyksiä toimeenpanna kansallinen 1325-toimintaohjelmansa” (Vuosisraportti 2015; Kenian maaohjelma 2013–2016).

Afganistan: Suomi ja Afganistan aloittivat 1325-yhteistyön kesäkuussa 2011. UN Womenin kautta kanavoidun tuen tarkoituksena on lisätä Afganistan valtionhallinnon välistä koordinaatiota PL 1325:n toimeenpanossa ja seurannassa. Tuen keskeisenä päämääränä oli tukea Afganistanin kansallisen 1325-toimintaohjelman valmistelua ja täytäntöönpanon käynnistämistä, mm. konsultoimalla sidosryhmiä eripuolella maata. Suomi sijoitti yli kahdeksi vuodeksi Afganistanin ulkoasiainministeriön ihmisoikeus- ja naisasioiden yksikköön kansallisen 1325-koordinaattorin (Vuosisraportit 2013; 2014). Kansallinen toimintaohjelma julkistettiin kesäkuussa 2015. Suomen ja kumppaneiden lobbauksen tuloksena Afganistanin kansallisen 1325-toimintasuunnitelman toimeenpano nostettiin kesällä 2015 tavoitteeksi Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön kehitysyhteistyön viitekehyksessä (Self-Reliance through Mutual Accountability Framework, SMAF).

Nepal: Suomi on vuodesta 2012 lähtien rahoittanut UN Womenin hanketta, joka vie Nepalin 1325-toimintaohjelmaa piirikuntatasolle kolmessa eri piirikunnassa. Suomen edustusto on ollut myös mukana 1325-seurantaryhmässä. Hanke on tarjonnut konfliktista kärsineille naisille ja entisille taistelijoille koulutusta, jonka myötä he ovat perustaneet omia yrityksiä, vahvistanut paikallistason naispoliitikkojen puoluerajat ylittäviä verkostoja ja tarjonnut naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille palveluja. Konfliktin aikana seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten tilannetta ei ole pystytty ratkaisemaan poliittisella tasolla, ja aihe onkin monen mielestä tärkein prioriteetti Nepalin toiselle kansalliselle toimintaohjelmalle, jota ryhdytään laatimaan vuoden 2017 alusta lähtien. Ulkopuolisen rahoituksen väheneminen Naiset, rauha ja turvallisuus -agendalle on vaikuttanut Nepalin hallituksen halukkuuteen laatia uusi toimintasuunnitelma, koska rahoituksesta sen toimeenpanoon ei ole tällä hetkellä varmuutta.

Pohjois-Afrikka ja Lähi-itä: Viimeisimpänä lisäyksenä on ohjelma UN Womenin kanssa Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä (3,2 milj. euroa, 2015–2017), jonka tavoitteena on tukea Naiset, rauha ja turvallisuus -teeman edistämistä, naisten johtajuutta sekä toimia yhteistyössä maiden kanssa 1325-kansallisten suunnitelmien kehittämiseksi Jordaniassa ja Tunisiassa ja nykyisen toimintaohjelman vahvistamiseksi Irakissa. Tässä uudessa hankkeessa ja uusien hankkeiden ja painopisteiden suunnittelussa Suomen tulisi ottaa huomioon aikaisemmista hankkeista opittua.

Haasteita ja kysymyksiä kansallisten toimintaohjelmien tukemiseen liittyen: Kansallisten toimintaohjelmien kehittäminen voi johtaa tematiikan parempaan tuntemukseen eri hallinnon aloilla ja selkeämpiin toimintavastuisiin eri toimijoiden kesken. Tulisi kuitenkin pohtia tarkemmin, ansaitseeko kansallisten toimintaohjelmien kehittäminen kaiken sen huomion ja resurssit, mitä se on saanut yhtenä Suomen lippulaivana 1325-agendan toimeenpanossa. Kansallisten toimintasuunnitelmien laatimisprosessit ovat pakostakin elitistisiä prosesseja. Vaikka monissa maissa on keskitytty laajojen konsultaatioiden järjestämiseen eripuolilla maata (esim. Nepal, Afganistan), työn ja tuen fokus on kuitenkin valtionhallinnossa ja niissä kansalaisjärjestöissä, jotka pystyvät osallistumaan tämän tason prosesseihin. Vaikka valtion kapasiteetin tukeminen tässä asiassa on tärkeää, kansalliset toimintaohjelmat lähes eksklusiivisena fokuksena voi johtaa elitistiseen politiikkaan.

Yhtälailla kansallisten toimintaohjelman laatiminen vaatii byrokraattisia ja teknokraattisia prosesseja. Kansainvälinen 1325-toimintaohjelmiin liittyvä ”best practices” -kirjallisuus painottaa mm. eri hallinnonalojen koordinaation, konsultaatioiden, arviointi- ja seurantamenetelmien (esim. indikaattorit) tärkeyttä. Vaikka nämä toiminnot ovat varmasti tärkeitä hyvälle hallinnolle yleisesti ottaen, on vaarana, että Naiset, rauha ja turvallisuus -päättölauselmiin liittyvät substanssikysymykset jäävät vähemmälle huomiolle, kun toimijoiden huomio ja resurssit suunnataan prosessiin liittyviin kysymyksiin. Olisikin tärkeä pohtia, miten Suomi voi samanaikaisesti tukea yhteiskunnallista keskustelua, päätöksentekoa ja aktivismia 1325-agendan substanssikysymyksistä kumppanimaan poliittisen tilanteen vaatimalla tavalla (minkä ei tarvitse tarkoittaa päätöslauselmista tai toimintaohjelmista puhumista).

Suomi lähestyy kansallisten toimintaohjelmien tukemista poikkeuksetta UN Womenin hankkeiden kautta. Suomen tuki globaalilla tasolla UN Womenille on merkittävää ja Suomen kumppanimaissa UN Women pystyy tarjoamaan merkittävää teknistä osaamista Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikasta sekä kansallisten toimintaohjelmien laatimis- ja toimeenpanoprosesseista. Mukana on usein myös yksi tai muutama kumppanimaan johtavista naisjärjestöistä, joilla on hyvät kommunikaatioväylät valtion hallintoon ja YK-järjestöihin ja vahvaa osaamista vaikuttamistyöstä ja hankehallinnosta. Tämän lisäksi 1325-työssä olisi tuettava vahvemmin verkostojen luomista ruohonjuuritason toimijoiden keskuudessa ja joustavien rahoitusinstrumenttien tarjoamista pienille järjestöille, aktivisteille ja tutkijoille osallistavien prosessien edistämiseksi. Olisi toivottavaa, että Suomi pohtisi mahdollisuuksiaan tukea moninaisia ääniä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa koskien 1325-agendaa. Tämä vaatisi pitkäaikaisten kumppanuussuhteiden rakentamista esim. paikallisten järjestöjen kanssa yhteiskunnan eri osa-alueilta ja rahoitus- ja hankeinstrumenttien monipuolista käyttöä Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan tueksi.

Lopuksi voitaisiin kysyä myös, mitä Suomi oppii näistä kumppanuuksista. Onko niillä ollut annettavaa Suomen omalle strategialle ja suunnitelmille? Suomen kansallisen toimintaohjelman mukaan ”Twinning-kumppanuudet ovat olleet hyödyllisiä Suomen uuden kansallisen ”Naiset, rauha ja turvallisuus” -toimintaohjelman kehittämisessä. Kumppaneiden näkemys on ollut tarpeen erityisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja hauraisissa ja konfliktin jälkeisissä olosuhteissa tehtävään kehitysyhteistyöhön liittyvissä linjauksissa” (Ulkoasiainministeriö 2012: 20). Vuosiraporteissa ei ole kuitenkaan kuvailtu konkreettisia ”twinning”-henkisiä aktiviteetteja, eikä aineiston perusteella voi sanoa, että kyseessä olisi ollut tasavertaisia ”twinning”-kumppanuuksia, vaan lähinnä Suomen, ja mahdollisesti UN Womenin, formaattiin sopivia rahoitussopimuksia ja hankeformaatteja. Olisi ehdottomasti toivottavaa, että Suomella itsellään olisi kiinnostusta oppia konfliktimaiden (esim. kumppanimaiden) realiteeteista kehitellessään omaa toimintaohjelmaansa. Jos tukea, jossa on selkeä ”twinning”-elementti halutaan jatkaa tai kehittää, sille olisi

hyvä laatia selkeä suunnitelma, jotta työn tavoitteet olisivat kaikille osapuolille selkeitä ja jotta suurlähetystöt sekä kumppanimaiden sidosryhmät saisivat yhteistyöstä parhaan mahdollisen hyödyn.

Kehitysyhteistyön temaattiset aukkokohtat: Kansallisten toimintaohjelmien tukemisen lisäksi Suomi on raportoinut hanketuesta naisten osallistumisen ja oikeuksien tukemiseksi rauhanrakennuksessa, yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja ilmastoneuvotteluissa. Suomi on myös tukenut hankkeita, jotka tähtäävät naisten taloudelliseen voimaannuttamiseen konfliktialueilla tai pakolaistilanteissa. Kehitysyhteistyön alalla on nähtävissä kuitenkin myös huomattavia aukkoja vuosiraportoinnissa. Suomen kansallinen toimintaohjelma kattaa tavoitteita usealla Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan keskeisellä alalla, jotka ovat jääneet vuosiraportoinnissa täysin huomiotta:

- lainsäädännön uudistamistyö, mukaan lukien perustuslainsäätäminen sekä vaali- ja lakikomissioiden muodostaminen
- vihreän osallistavan talouden kehittäminen ja tulosten hyödyntäminen
- seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet mukaan lukien äitiysterveystuho sekä hiv/aidsin vastainen työ
- tietoyhteiskunnan palvelut, teknologia ja innovaatiotoiminta
- koulutus varhaiskasvatuksesta korkeakouluasteelle ja aikuiskoulutukseen
- ympäristö ja turvallisuus -kysymykset, luonnonvarojen hallinta, maanomistus ja -käyttö sekä uusien elinkeinojen luominen; energia-, maatalous-, vesi- ja metsäpolitiikka
- katastrofiriskien vähentäminen
- naisiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan vastainen työ; lainsäädäntö ja raiskauksen kriminalisointi; oikeussuojan saatavuus
- aseistariisunnan, joukkojen kotiuttamisen ja konfliktin jälkeiseen yhteiskuntaan sopeuttamisen -ohjelmat (DDR); turvallisuussektorin uudistamisprosessit (SSR)

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista arvioida, onko Suomi kehitysyhteistyössään tukenut naisten oikeuksia ja sukupuolten välistä tasa-arvoa näihin edellä mainittuihin teemoihin liittyen, mutta on kuitenkin huomionarvoista, että kyseisiä teemoja ei ole mainittu vuosiraporteissa, vaikka ne kaikki on otettu toimintaohjelmaan mukaan¹⁵. Se, että yllä olevista teemoista ei keskustella on jättänyt 1325:n liittyvän raportoinnin ja keskustelun jokseenkin pinnalliseksi ja yksipuoliseksi. Naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon todellista toteutumista ei päästä tarkastelemaan, eikä siihen pystytä vaikuttamaan, jos päätöslauselman numerosarjan taakse ei päästä konkreettisiin kehityspolitiikan ja yhteiskunnallisen muutoksen mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Suomi on toimeenpannut Naiset, rauha ja turvallisuus -pätöslauselmia jo useamman vuoden ajan, ja työ on ollut kehityspoliittisesti ja ulkopoliittisesti tärkeä prioriteetti. Tätä poliittista tahtoa ja kokemusta voisi hyödyntää päätöslauselmien teemojen syvällisempään käsittelyyn ja politiikkatyökalujen kehittämiseen.

IV MUUT KANSALLISEN TASON TOIMET

Suomi ratifioi ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS 197) 30.5.2012 ja sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.9.2012 (Vuosisraportti 2013). Lisäksi Suomi on ratifioinut

¹⁵ Rahoitus DDR- ja SSR-hankkeille, joissa on gender-komponentti ja vihreän talouden hankkeille, joissa on tasa-arvotavoite, on kasvanut merkittävästi vuodesta 2013 vuoteen 2015, kuten aikaisemmin tässä raportissa on mainittu. Näitä aiheita ei ole kuitenkaan sisällytetty Suomen vuosiraportteihin indikaattoritaulukoiden ulkopuolella.

Euroopan neuvoston yleissopimuksen nauttavan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (CETS 210, ns. Istanbulin sopimus) 17.4.2015 ja sopimus astui voimaan 1.8.2015. Vuosiraportoinnin mukaan nauttavan väkivallan ohjelmalla¹⁶ on käynnistetty monia Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämiä konkreettisia kansallisia toimenpiteitä. Toimintaohjelman arviointi kuitenkin osoittaa, että edelleen tarvitaan toimien tehostamista, jotta Istanbulin sopimuksen velvoittama taso Suomessa saavutettaisiin. (Vuosiraportti 2015).

Suomi on myös toimeenpannut 2008 alkanutta, toista tarkennettua ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa ja jatkanut vuoden 2012 lainsäädäntöhanketta, jonka tuloksena päivitettiin lainsäädäntöä. Maahanmuuttohallinnon osalta ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpano on liittynyt lähinnä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteydessä toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnan kehittämiseen. Työryhmän esitys nykyisen lainsäädännön muuttamista ja sitä koskeva hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa 24.3.2014. ”Laki tarkentaa säännöksiä muun muassa ihmiskaupan uhrin ottamisesta ns. auttamisjärjestelmän piiriin ja uhrin poistamisesta järjestelmän piiristä sekä säännöksiä uhrille oleskeluluvan ohella annettavasta harkinta- tai toipumisajasta” (Vuosiraportti 2014: 9). 1325-vuosiraportoinnissa ei löydy tietoja näiden toimien vaikuttavuudesta tai yleisesti ottaen ihmiskaupan tilasta Suomessa.

Tässä suhteessa merkittävä aukko Suomen 1325-raportoinnissa liittyy sukupuoleen perustuvan väkivallan, kuten sukuelinten silpomisen, pakkoavioliiton tai lähisuhdeväkivallan johdosta pakenevien naisia ja tyttöjä suojeluun. Kansallisen 1325-toimintaohjelman mukaan ”näissä yhteyksissä tulee ottaa huomioon myös mahdollisuus kansainvälisen suojelun antamiseen ja oleskelulupien myöntämiseen ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella tai muulla soveltuvalla perusteella”. Tästä tavoitteesta tai sen toteutumisesta ei mainita vuosiraportoinnissa kertaakaan. Kansainvälisen suojelun mahdollisuudet ja turvapaikkapolitiikka yleisesti ottaen ovat olleet yksi tämän toimintaohjelman aikana toimeenpanon ja raportoinnin huomattavimmista aukkokohtista.

ANALYYSI JA YHTEENVETO

Vuosiraportit noudattavat pitkälti samaa formaattia vuodesta toiseen, ja myös tekstistä suuri osa toistuu samana vuodesta toiseen pienin muutoksin. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska useat hankkeet ja aloitteet ovat monivuotisia ja vaativat pitkäjänteistä työtä. Olisi kuitenkin hyvä pohtia vuodesta toiseen, kuinka tilanne on muuttunut, mitkä ovat tärkeimmät saavutukset ja miten toiminnan muotoja olisi syytä uudistaa ja suunnitelmia tarkentaa työn edetessä. Saman formaatin noudattaminen ja vanhojen tekstien käyttäminen uusissa raporteissa on johtanut siihen, että tavoitteet ja aihepiirit, jotka ovat syystä tai toisesta otettu mukaan ensimmäiseen vuosiraporttiin (2013) ovat pysyneet raportoinnin keskeisinä teemoina vuodesta toiseen (ja niistä on tullut toimintaohjelman *de facto* sisältö). Vuosiraporteissa on listattu useita yksittäisiä hankkeita ja rahoitusmääriä. Epäselväksi jää, miksi juuri nämä esimerkit on valittu raportointiin? Kattavatko ne Suomen tuen 1325-työlle kokonaisuudessaan? Miten erilliset hankkeet tai tapahtumat

¹⁶ Suomi on edistänyt Pekingin julistusta ja toimintaohjelmaa laatimalla kansallisen nauttavan väkivallan vastaisen poikkihallinnollisen toimintaohjelman (2010–2015). Ohjelmasta valmistuneen ulkopuolisen arvioinnin mukaan poikkihallinnollisella ohjelmalla onnistuttiin edistämään nauttavan väkivallan vähentämistoimia. Keskeisiä tuloksia olivat mm. lähisuhde- ja perheväkivallan huomioiminen tuen tarpeen syynä uudessa sosiaalihuoltolaissa, turvakotien laatusuosikset, tiedon ja osaamisen jalkauttaminen kuntiin avainkouluttajakoulutusten avulla, MARAK-riskinarviointimallin kehittäminen ja levittäminen sekä erilaiset oppaat (Turvataito-opas kouluille, opas vammaisille naisille, opas kunniaväkivallasta) (Vuosiraportit 2013; 2014; 2015).

muodostavat kokonaisuutena Suomen 1325-toimintaohjelman? Olisi myös tärkeä ymmärtää kokonaistasolla tarkemmin, mitä eri toimista on opittu? Onko onnistumisista ja saavutuksista opittu jotain, joka voisi auttaa työtä muillakin aloilla? Minkälaisia muutoksia toimintaan on tehty toiminnan edetessä ja mahdollisten haasteiden ilmentyessä?

Olisi erityisen tärkeää, että Suomi huomioi seuraavat teemat jatkossa 1325-työssä sekä kolmannen toimintaohjelman tavoitteissa sekä toimeenpanossa:

- Suomen toimintaohjelman toimeenpano on keskittynyt monella alueella naisten osallistumisen tukemiseen kriisinhallinnassa, usein siinä suhteellisen hyvin onnistuen. Suurin puute naisten osallistumiseen liittyen on se, että konfliktialueiden naisten osallistuminen jää erittäin vähälle huomiolle. Suomen tulisi ottaa tärkeäksi prioriteetiksi konflikteista kärsivien tai rauhaa paikallisella tasolla rakentavien naisten selkeämpi rooli ja näkyvyys kaikissa Suomen suunnitelmissa ja toimissa. Konkreettisia toimia tämän tukemiseksi ovat mm. (mutta eivät ainoastaan):
 - kriisinhallintamissioiden ja paikallisten nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen kontaktit
 - kehitysyhteistyörahoitus kumppanimaiden järjestöille, jotka ajavat naisten (ja muiden syrjittyjen ryhmien) oikeuksia ja poliittista osallistumista, mutta jotka eivät ole aktiivisia poliittisella tasolla 1325-toimintaohjelmien laatimisessa
 - selkeämpiä konsultaatioita kumppanimaiden nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa Suomen laatiessa kolmatta toimintasuunnitelmaansa
- Erityisenä puutteena esiintyy myös laaja-alaisen sukupuolianalyysin puute konflikteihin ja turvallisuuteen liittyen. Tämän tyyppinen analyysi voisi tuoda esille erinäisiä laadullisia haasteita ja mahdollisuuksia toiminnan eri aloilla. Analyysi pohtisi konfliktin, valtasuhteiden, rakenteiden sekä instituutioiden sukupuolittunutta luonnetta ja muutosmahdollisuuksia; se ottaisi huomioon sekä naiset että miehet ja pohtisi sukupuolittuneiden valtasuhteiden suhdetta muihin globaaleihin ja paikallisiin valtasuhteisiin ja eriarvoisuuteen. Sukupuolianalyysia työkaluna voisi kehittää mm. uusimalla *Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa* -toimintaohjeen konfliktianalyysiohjeistuksen, joka tällä hetkellä ei ota gender-näkökulmaa huomioon. Samantyyppisestä analyysistä voisi olla hyötyä myös kriisinhallinnan puolella, mm. osana gender-näkökulman valtavirtaistamista laajemmin koulutussisältöihin.
- Suomen tulisi myös kehittää selkeämmin toimintaa ja analyysia, jossa huomioidaan, että sukupuoli ei ole syrjinnän tai epätasa-arvon ainoa tai 'oikea' muoto. Suomessa kuten muuallakin sukupuoli valtarakenteena toteutuu käytännössä vain yhteydessä moniin muihin identiteetin ja vallan muotoihin (kuten luokka, ikä, etnisyys, vammaisuus jne.). Sukupuolten välistä tasa-arvoa tukeva työ voi olla vaikuttavaa vasta kun nämä yhteydet ja niiden poliittiset merkitykset eri konteksteissa on ymmärretty.

Suomi on kokenut ja arvostettu toimija 1325-agendan eri toimialoilla ja yleisesti ottaen sukupuolten tasa-arvoa edistävässä työssä. Suomen tulisi pohtia ja kehittää toimintaa, joka ei vain keskittyisi 1325-toimeenpanoon eri instituutioissa, mutta veisi agendaa rohkeasti eteenpäin kehittämällä uutta ajattelua keskeisistä teemoista ja uusia toimintamuotoja. Turvallisuuden muuttuvan luonteen takia, uusia näkökulmia ja poliittista johtajuutta tarvitaan mm. inhimillisen turvallisuuden käsitteen kehittämiseksi useiden haasteiden ratkaisussa, esimerkiksi:

- pakolaisuus, ihmiskauppa, turvapaikkapolitiikka
- ympäristökysymykset, ilmansaasteet ja ilmastonmuutos hitaana väkivaltana

- väkivaltainen ekstremismi, rasismi ja populismin nousu
- kauppapolitiikka, asekauppa ja globaalit taloudelliset rakenteet

Olisi tärkeää myös, että Suomi pohtisi uusien 1325-päätöslauselmien relevanssia Suomen toiminnalle. Mitä uusia aihealueita tai instituutioita tulisi ottaa huomioon jotta voidaan ajaa entistä laaja-alaisempaa näkemystä rauhan, turvallisuuden ja tasa-arvon kysymyksistä?

LÄHTEET

Elomäki, Anna, Johanna Kantola, Anu Koivunen ja Hanna Ylöstalo (2016) ”Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa”, *Sosiologia* 53(4): 257–275.

Harju, Samuli (2011) ”YKTN pl. 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen 1325-toimintaohjelma 2008 – 2011. Epävirallinen seurantaraportti”, Ulkoasianministeriö, Kansallinen 1325-seurantaryhmä.

Hellsten (2013) *The ideal of gender justice and the UNSCR 1325: Two case studies: Kenya and the Democratic Republic of Congo*, WIDER Working Paper No. 2013/137.

Jauhola, Marjaana ja Johanna Kantola (2016) ”Globaali sukupuolipolitiikka Suomessa”, Marita Husso ja Risto Heiskala (toim.) *Sukupuolikysymys*, Tallinna: Gaudeamus.

Mäki-Rahkola, Anne (2014) *The Women, Peace and Security Agenda in 2014, The Way Forward?*, CMC Finland, Peacebuilding and Civilian Crisis Management Studies, Volume 5: Number 3/2014.

Mäki-Rahkola, Anne ja Johanna Suhonen (2014) *Gendered Civilian Crisis Management: Troubleshooting CSDP Missions*, CMC Finland Peacebuilding and Civilian Crisis Management Studies Volume 5: Number 1/2014.

Mäntymäki, Erkki (toim.) (2015) *Suomalaisten kriisinhallinnan asiantuntijoiden kokemuksia vaikuttavuudesta*, CMC Finland Working Papers, Vol. 7: No. 1/2015

Nieminen, Tommi (2016) ”Sipilän hallitus siunasi sotilaskiväärien kaupat sortovaltio Turkmenistaniin ja Jemenissä sotiviin arabimaihin – Miksi Suomen linja muuttui?”, *Helsingin Sanomat*, 23.10.2016.

OECD (2015) ”Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in support of gender equality and women’s rights in fragile contexts”, OECD DAC Gendernet.

OECD (2016) ”Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment: Donor Charts”

Valtioneuvosto (2015) ”Ratkaisujen Suomi” -hallitusohjelma.

Valtioneuvosto (2016) ”Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019”.

Ulkoasiainministeriö (2012) *YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016*.

Ulkoasiainministeriö (2013) ”Suomen kansallisen toimintaohjelman 2012–2016 toimeenpano; raportti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle”.

Ulkoasiainministeriö (2014) ”Raportti eduskunnalle Suomen 1325-toimintaohjelman toimeenpanosta”

Ulkoasiainministeriö (2015) ” Raportti eduskunnalle Suomen 1325-toimintaohjelman toimeenpanosta vuonna 2015”.

Ulkoasiainministeriö (2014) *Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa*

Ulkoasiainministeriö (2012) *Humanitaarisen avun linjaus*

Ulkoasiainministeriö (2016) Hallituksen kehityspoliittinen selonteko eduskunnalle.

CASE: SUOMI JA NAISET, RAUHA JA TURVALLISUUS -TYÖ NEPALISSA

1. Tausta: Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka Nepalissa

Marraskuussa 2006 Nepalin hallitus ja maolaisarmeija allekirjoittivat rauhansopimuksen kymmenvuotisen sisällissodan päätteeksi. Nyt kymmenen vuotta myöhemmin, osa konfliktiin ja sen ratkaisuun liittyvistä kysymyksistä (erityisesti uhrien mahdollisuudet saada oikeutta), on edelleen ratkaisematta, mutta poliittinen tahto tuntuu vähenevän vuosi vuodelta sekä poliittisen johdon että kansainvälisten järjestöjen keskuudessa. Sisällissodan jälkeinen rauhanprosessi on ollut hidas ja erittäin epävakaa. Maahan valittiin kaksi kertaa perustuslakia säätävä kokous, ja uudesta perustuslaista saatiin sopimus vasta vuoden 2015 tuhoisien maanjäristysten jälkeen. Rauhanprosessissa on ollut vaikeita neuvotteluja maan useiden eri etnisten, alueellisten ja kastiryhmien välillä, erityisesti historiallisten eliittien ja rakenteellisesti ja kulttuurillisesti syrjittyjen ryhmien välillä. Epävakautta ovat lisänneet jatkuvat hallituksen vaihdokset, heikot julkisen sektorin instituutiot ja korruptio. Paikallistason poliitikkoja ei ole valittu vaaleilla 17 vuoteen.

Ensimmäisessä perustuslakia säätävässä kokouksessa (2008–2012) naiset olivat määrällisesti hyvin edustettuina kiintiöiden käytön takia. 601 jäsenestä 197 oli naisia. Monet prosessia seuranneet tutkijat ja aktivistit ovat kuitenkin sitä mieltä, että naiset eivät pystyneet vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin. Puolueiden johdossa on ainoastaan miehiä eikä heiltä löydy erityisen paljon halua vakavaan keskusteluun sukupuoli- ja tasa-arvokysymyksistä. Toisaalta naispoliitikot eivät ole pystyneet tai halunneet tehdä politiikka naisina tai muodostaa toimivia puoluerajojen ylittäviä verkostoja. Kuten Nepalín väestö yleisesti ottaen, Nepalín naisliike on hyvin etnisesti ja alueellisesti moninainen ja syrjityistä ryhmistä tulevien naisten voi olla vaikea liittoutua naisliikkeen eliitin kanssa. Toisaalta laajemmilla identiteettipoliittisilla liikkeillä (erityisesti alkuperäiskansojen *janajati*-ryhmittymällä ja Nepalín alankoalueiden *madhesien* liittoumalla) on ollut tasa-arvokysymyksiä enemmän paino- ja huomioarvoa, ja naisten oikeudet ovat mahdollisesti jääneet laajemman yhdenvertaisuuspolitiikan jalkoihin. Mm. naisten kansalaisuus-oikeudet ovat uudessa perustuslaissa edelleen epätasa-arvoiset, eikä nainen pysty antamaan Nepalín kansalaisuutta aviomiehelleen tai lapsilleen.

Nepalín tasa-arvopoliitikassa on kansainvälisellä tasolla huomiota saanut maan 1325-toimintaohjelma, joka oli ilmestyessään ensimmäinen Etelä-Aasiassa. Toimintaohjelmaa on kiitelty laajan konsultatiivisesta laadintaprosessista ja syvällisestä yhteistyöstä hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien välillä. Nepalín tasa-arvopoliittinen Gender Equality and Social Inclusion (GESI) -työkalu on myös huomioitu kansainvälisissä tutkimuksissa (esim. Koester et al. 2016). GESI-analyysillä pyritään tuottamaan perinteistä gender-analyysia syvällisempää ymmärrystä moninaisesta syrjinnästä. GESI-yhteyshenkilöitä on Nepalissa useissa ministeriöissä ja paikallishallinnossa.

2. Nepalín kansallinen toimintaohjelma

Nepalín hallitus julkaisi vuonna 2011 ensimmäisen kansallisen toimintaohjelmansa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1325 ja 1820 toimeenpanemiseksi. Toimintaohjelma oli kansalaisjärjestöjen ja YK:n aktiivisen lobbaamisen ja laajojen konsultaatioiden tulos. Ohjelman suunnitteluun osallistui useiden ministeriöiden edustajia rauhanministeriön johdolla, kansalaisjärjestöjä, ml. naisjärjestöjä ja rahoittajatahoja. Piirikuntatasolla järjestettiin konsultaatioita eripuolella maata, joissa kuultiin mm. konfliktin uhrien toiveita hallituksen toimiksi heidän tilanteensa tukemiseksi. Toimintaohjelman laatimisprosessissa oli keskeisessä osassa rahoittajamaiden ja YK:n järjestöjen 1325-

teemainen ”Peace Support Working Group” -työryhmä¹⁷, joka toimi yhteistyössä nepalilaisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen (esim. CARE International, Shanti Malika ja Sankalpa) kanssa. Nämä verkostot ja laajapohjainen yhteistyö olivat tärkeitä osallistavan ja konsultatiivisen laatimisprosessin kannalta. Kun konsultaatioita järjestettiin, järjestöt hyödynsivät suhteitaan paikallisiin naisjärjestöihin ja -verkostoihin. Kansalaisjärjestöt perustivat myös ”1325 Action Group” -verkoston, joka on seurannut ja monitoroinut ohjelman toimeenpanoa (Cooraswamy et al. 2015; Global Network of Women Peacebuilders 2013).

Vaikka 1325-toimintaohjelmalle oli paljon tilausta sekä rahoittajien että kansalaisjärjestöjen keskuudessa, on huomionarvoista, että Nepalissa oli jo useampia toimintaohjelmia ja linjauksia, jotka liittyvät tasa-arvokysymyksiin tai rauhanprosessiin. Näitä olivat rauhanministeriön (MoPR 2011) mukaan mm.:

- Kansallinen ihmisoikeustoimintaohjelma (Three Year Human Rights National Plan of Action) 2010/11–2012/13
- Kolmevuotissuunnitelma (Approach paper, Three Year Plan) 2011/12–2013/14
- Kansallinen sukupuolittuneen väkivallan vastainen toimintaohjelma (National Plan of Action against Gender Violence)
- CEDAW-toimeenpanon kansallinen toimintaohjelma (National Plan of Action for the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW))
- Sukupuolten välisen tasa-arvon ja naisten voimauttamisen kansallinen toimintaohjelma (National Plan of Action on Gender Equality and the Empowerment of Women)
- Paikallisten rauhankomiteoiden toimeksiannot (Local Peace Committee Terms of Reference) 2009

1325-toimintaohjelman toimeenpanon koordinaatio- ja seurantavastuu on korkean tason johtoryhmällä (steering committee), jonka puheenjohtajina toimivat ulkoministeri ja rauhanministeri ja jonka jäseninä toimivat myös tasa-arvoministeri ja jälleenrakennusministeri. Jäseniä on yhteensä yhdeksästä eri ministeriöstä tai muusta julkisesta instituutiosta ja yhdestätoista nepalilaisesta kansalaisjärjestöstä. Käytännön tasolla toimista on vastuussa kahdeksan jäseninen toimeenpanokomitea (implementation committee), jossa ovat edustettuina viisi keskeistä ministeriötä sekä UN Women ja kansallinen naistoimikunta (National Women’s Commission). Toimeenpanossa tehdään yhteistyötä myös rahoittajien yhteistyöverkosto Peace Support -työryhmän kanssa.

Kansallisen toimintaohjelman tueksi laadittiin vuonna 2013 paikallistason toimeenpanon ohjeistus (NAP Localization Guidelines, MoPR 2013), jonka tarkoituksena on tuoda toimintaohjelman tavoitteita mukaan paikallistason suunnittelu- ja budjetoitintyöhön. Piirikuntatason komiteoiden vastuulla on mm. tilastotiedon kerääminen alueen naisista, jotka edelleen kärsivät konfliktin vaikutuksista (‘conflict-affected women’), paikallisten tarpeiden ja toiveiden selvittäminen, toimintaohjelman toimeenpanoon ohjattujen varojen koordinaatio ja hankkeiden priorisointi ja suunnittelu. Koordinaatioryhmiä luotiin piirikunnissa toimeenpanemaan toimintaohjelmaa paikallistasolla. Näihin ryhmiin kuuluu paikallistason virkamiehiä eri aloilta sekä joka piirikunnasta kaksi naista, jotka kärsivät konfliktin vaikutuksista ja kahden paikallisella

¹⁷ Vuonna 2006 konfliktien osapuolien allekirjoitettua rauhansopimus, rahoittajajärjestöt perustivat neljä temaattista rauhan tuen työryhmää: (i) PL 1325, (ii) DDR, (iii) transitional justice, (iv) perustuslain uudistus. Tällä hetkellä vain 1325-työryhmä on edelleen toiminnassa. Suomen lisäksi mukana on ollut aktiivisesti mm. UNFPA ja Norja.

tasolla aktiivisesti työskentelevän kansalaisjärjestön edustajaa (MoPR 2013; Global Network of Women Peacebuilders 2013).

Yksi keskeisistä ongelmista on ollut, että toimintaohjelman toimeenpanoa ei ole alun perin budjetoitu eikä rahoitusta toimintaohjelmalle ole lainkaan allokoitu hallituksen budjetissa. Toimintaohjelmassa ei myöskään mainittu spesifejä vastuutasoja eri ministeriöille. Tukeakseen toimintaohjelman toimeenpanoa hallitus päätti kuitenkin ottaa 1325-tavoitteet mukaan sen hallinnoiman Nepal Peace Trust Fund (NPTF) -rahoitusinstrumentin tavoitteisiin. NPTF rahoitti kymmenen toimintaohjelman toimeenpanoon tähtäävää hanketta vuosina 2012–2014. Käytännössä rahoitusta ohjattiin näin jokaiselle toimintaohjelmassa mukana olevalle ministeriölle sekä National Women Commissionille. Hankkeilla tuettiin ministeriöiden toimia toimintaohjelman toimeenpanossa omalla alallaan sekä piirikuntatason ja paikallistason toimia, mm. paikallisia rauhankomiteita (Local Peace Committees).

Kansallisen toimintaohjelman tärkeimmät saavutukset ensimmäisten vuosien aikana liittyivät lähinnä tietoisuuden luomiseen, tiedon levittämiseen ja kapasiteetin vahvistamiseen eri hallinnon aloilla, sekä keskushallinnossa että paikallishallinnossa ja tarvittavien mekanismien ja prosessien luomiseen, joiden avulla toimintaohjelmaa voidaan ryhtyä toimeenpanemaan (MoPR and 1325 Action Group Nepal 2014). Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda näkyy myös kasvavassa määrin eri yhteiskuntapolitiikan aloilla, kuten esim. palvelujen tarjonnassa. Naiset, rauha ja turvallisuus -päättöslauselmat on mm. sisällytetty koulujen opetussuunnitelmiin ja poliisin ja armeijan koulutusohjelmiin.

Toimeenpanon suurimmat haasteet liittyvät eri ministeriöiden kapasiteettiin viedä institutionaalista muutosta paikallistasolle, virkamiesten rotaatioon kahden vuoden välein, epäselvään vastuunjakoon eri ministeriöiden välillä ja toimeenpanon pirstaloitumiseen lukuisien hankkeiden välille. Nepal Peace Trust Fundin (NPTF) hankkeiden synteesiarvion (Perera *et al.* 2014) mukaan ministeriöillä on hyvin eritasoisia valmiuksia toteuttaa 1325-toimintaohjelmaa ja siihen liittyviä hankkeita paikallistasolla.

Teollisuusministeriöllä, tasa-arvoministeriöllä ja sisäministeriöllä on henkilöstöä ja infrastruktuuria paikallistasolla, joten NPTF:n rahoitus on ollut helpompaa suunnata olemassa oleviin rakenteisiin. Oikeusministeriöllä ja National Women Commissionilla ei puolestaan ole paikallistason verkostoa eikä vahvaa kokemusta kehitysyhteistyöhankkeiden toimeenpanosta, joten heidän hankkeensa eivät ole olleet yhtä tehokkaita. Pereran raportti myös arvostelee hankkeita kansalaisjärjestöjen pois jättämisestä. Vaikka järjestöillä on ollut muuten erittäin tärkeä rooli toimintaohjelman laadinnassa ja toimeenpanossa, NPTF:n hankkeiden toimeenpanijoina ei ilmene yhtään järjestöä.

NPTF-hankkeiden arvioreportti esittää myös huolen 1325-toimintaohjelman toimeenpanon pirstaloitumisesta, kun rahoitus on jaettu kymmeneen erilliseen hankkeeseen, joista jokainen on suunnattu eri ministeriölle. Jää kyseenalaiseksi, kuinka hyvin nämä hankkeet kokonaisuudessaan linkittyvät toimintaohjelman tavoitteisiin ja prioriteetteihin. Pirstaloitumisesta johtuu myös resurssien riittämättömyys yksittäisissä hankkeissa (aktiviteetteja on suunniteltu liikaa ja liian laajalla alueella, usein maanlaajuisesti). Perera *et al.* (2014) esittääkin, että useassa hankkeessa on päästy lupaavasti alkuun esimerkiksi tiedottamalla PL 1325:sta virkamiehille tai palveluntarjoajille, mutta aikaa ja resursseja ei ole riittänyt uusien toimintatapojen suunnitteluun ja juurruttamiseen eri toimijoiden työhön.

3. Suomi kehitystoimijana Nepalissa

Nepal on yksi Suomen pitkäaikaisimmista kehitysyhteistyön kumppanimaista. Mailla on yli 30 vuoden historia yhteistyöstä. Tällä hetkellä yhteistyön kolme fokusaluetta ovat koulutus, vesi ja sanitaatio (WASH)

ja oikeusvaltio (sis. sukupuolten välinen tasa-arvo) (Suomen Nepalín maaohjelma, 2017–). Merkittävällä osalla Suomen kehitysavusta Nepaliin on tasa-arvotavoite: 75 % Suomen kehitysavusta vuosina 2013–14 sai OECD gender markerin 1 tai 2. Gender-rahoitus on määrällisesti toiseksi suurin (Afganistanin jälkeen) kaikista hauraista valtioista, joissa Suomi rahoittaa kehityshankkeita.

Suomi on tukenut Nepalín 1325-toimintaohjelman toimeenpanoa rahoittamalla Nepal Peace Trust Fundia sekä UN Womenin SIWPSAN-hanketta. Suomi on myös osallistunut 1325 Peace Support -työryhmään ja toimii tällä hetkellä varapuheenjohtajan roolissa. Suomi osallistuu myös toimintaohjelman ohjausryhmään tarkkailijana (kuten muutkin aktiiviset rahoittajat), ja näissä kokouksissa pidetään kommunikaatiota yllä rauhanministeriön ja tasa-arvoministeriön edustajien kanssa.

Vuonna 2012 Suomi teki rahoitussopimuksen UN Womenin kanssa Nepalín 1325-toimintaohjelman toimeenpanoon; yhteensä 1,5 miljoonaa euroa ohjattiin kolmen vuoden aikana UN Womenin SWIPSAN-hankkeelle (Strengthening Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Nepal). Tämän hankkeen puitteissa Suomi on rahoittanut UN Womenin toimia tuoda toimintaohjelma ja PL 1325 paikallistasolle kolmessa piirikunnassa Länsi-Nepalissa (Kailali, Doti ja Bajhang). SWIPSAN-hankkeen alkuvaiheen selvitykset osoittivat, että paikallistasolla naiset tarvitsevat ja haluavat parempaa toimeentuloa ja asemaa yhteiskunnassa, eikä 1325-agendaan yleensä liitettyä vaikuttamistyötä tai tietoisuuden levittämistä ei nähty riittävinä toimina. Hankkeen toimeenpanossa oli mukana yhteensä 10 järjestöä paikallisella ja kansallisella tasolla.

Hanke tarjosi kohderyhmään (ml. naistaistelijat) kuuluville naisille kolmen kuukauden kurssia, joka vahvisti heidän kykyjään parantaa taloudellista tilannettaan (255 naista on aloittanut yritystoiminnan käytyään kurssin). Piirikuntatasolla hanke herätteli eloon puolueiden välisiä naisverkostoja (InterParty Women's Alliance, IPWA), jotka tukevat naisten osallistumista paikalliseen päätöksentekoon (198 naisesta on tullut paikallisen tason päättäjiä). Hankkeessa on myös tuettu palveluja väkivaltaa kohdanneille naisille (674 naista on hyötynyt palveluista). UN Womenin työntekijöitä sijoitettiin hankkeen ajaksi tasa-arvoministeriön piirikuntatoimistoihin (Women and Children Office, WCO), yksi kuhunkin toimistoon. Tavoitteena oli tukea hankeaktiiviteettien toimeenpanoa ja lisätä paikallisten hankekumppanien ja paikallistason hallinnon kapasiteettia. Hankkeen keskivaiheen evaluaation mukaan näiden työntekijöiden rooleissa ja odotuksissa on kuitenkin ollut epäselvyyksiä, erityisesti liittyen heidän ja WCO:n suhteeseen..

Suomen suurlähetystö on saanut SIWPSAN-hankkeesta positiivista palautetta. Erityisesti rauhanministeriö ja tasa-arvoministeriö ovat ilmaisseet kiinnostuksensa hankkeen mallin viemiseksi laajemmin maan piirikuntiin. Tähänastisessa hankkeessa on kehitetty mm. toimintamalleja, ohjeistusta ja dokumentteja, joita voitaisiin käyttää laajemminkin hankkeessa, jos tekijöitä ja etenkin rahoitusta löytyy.

4. Nepalín toinen toimintaohjelma ja tulevaisuuden näkymät

Konfliktin aikana seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten tilannetta ei ole pystytty ratkaisemaan poliittisella tasolla, ja aihe onkin monen mielestä tärkein prioriteetti Nepalín toiselle kansalliselle toimintaohjelmalle, jota ryhdytään laatimaan vuoden 2017 alusta lähtien. Se on myös yksi Suomen prioriteeteista 1325-agendaan liittyen. Uuden toimintaohjelman pohjaksi on laadittu arviota ensimmäisen vaiheen saavutuksista ja tärkeimmistä puutteista, joita toisen vaiheen toivotaan priorisoivan. Tällä kertaa ei tarvita yhtä laajoja konsultaatioita kuin ensimmäisellä kierroksella ja loppuevaluaation suositukset pyritään ottamaan huomioon. Suomi tukee Nepalín toimintaohjelman toisen vaiheen valmistelua rahoittamalla UN Womenin järjestämiä konsultaatioita. Suurlähetystö on myös itse mukana

keskusteluissa. Ensimmäisessä toimintaohjelman toimeenpanon vaikeudet opettivat myös budjetin tärkeydestä, ja 1325 Action Group Nepal suunnittelee nyt Global Network of Women Peacebuilders -verkoston kanssa budjetointityöpajaa ('costing') vuoden 2017 alkuun.

Suomen rahoitusta ei kuitenkaan jatketa enää toimintaohjelman tukemiseksi, vaikka hanke on nähty suurelta osin onnistuneena. Kehitysyhteistyörahoitukseen tehtyjen leikkausten seurauksena on päätetty, että Naiset, rauha ja turvallisuus -työtä ei enää tueta pitkällä tähtäimellä Nepalissa eikä sitä ole kirjattu uuteen, vuonna 2017 alkavaan maaohjelmaan. Suomi on kuitenkin tehnyt sopimuksen UN Womenin kanssa vuodelle 2017, jolla rahoitetaan 400 000 euron ARE-ohjelmaa (Advancing Resilience and Empowerment of Women and Girls), josta noin 150 000 euroa on allukoitu 1325-työhön. Tämän yhden vuoden pituisen rahoitussopimuksen jälkeen Suomen tuki naiset, rauha ja turvallisuus -agendalle on epävarmaa. Rahoituksen väheneminen (ml. Suomi) on vaikuttanut Nepalilain hallituksen halukkuuteen priorisoida uutta toimintaohjelmaa, koska sen toimeenpanoon rahoituksesta ei ole tällä hetkellä varmuutta. Ensimmäisen vaiheen kokemuksena oli, että useat rahoittajat osallistuivat mielellään toimintaohjelman laatimiseen ja sen rahoittamiseen, mutta toimintaohjelman toimeenpanoa varten oli hyvin vaikea saada rahoitusta. Suomen tulisi pohtia sekä Nepalilain kontekstissa että laajemmin, miten se voisi tukea 1325-työtä tavalla, joka takaisi jatkuvuutta toimivaksi todetuille hankkeille ja keskittyisi entistä enemmän tuen vaikuttavuuteen yksittäisten toimintaohjelmien valmistelun sijaan.

5. Case-tutkimuksen teossa käytetyt lähteet

Haastattelut Kathmandussa ja Lalitpurissa 21.–25.11.2016

- Yksi haastattelu Suomen Kathmandun suurlähetystössä
- Yksi haastattelu UN Womenin Kathmandun toimistolla
- Neljä kansalaisjärjestö- ja asiantuntijahaastattelua Kathmandussa ja Lalitpurissa (yksi Skypen välityksellä)

Kirjallisuutta

Coomaraswamy, Radhika *et al.* (2015) *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, New York: UN Women.

Global Network of Women Peacebuilders (2013) *Implementing Locally, Inspiring Globally: Localizing SCR 1325 in Colombia, Nepal, Philippines, Sierra Leone and Uganda*.

Koester, Diana *et al.* (2016) "How can donors improve their support to gender equality in fragile settings? Findings from OECD research", *Gender and Development*, 24(3): 353-373.

Ministry for Foreign Affairs of Finland (2013) *Country Strategy for Development Cooperation with Nepal 2013-2016*, Helsinki.

Ministry of Peace and Reconstruction (2011) *National Action Plan on the Implementation of UN SCRs 1325 and 1820 2011/12-2015/16*, Kathmandu.

Ministry of Peace and Reconstruction and Saathi (2012) *Nepal National Action Plan on the Implementation of UN SCRs 1325 and 1820 First Year Evaluation Report*, Kathmandu and Lalitpur.

Ministry of Peace and Reconstruction (2013) *National Action Plan on the Implementation of UN SCRs 1325 and 1820 Localization Guidelines 2013*, Kathmandu.

Ministry of Peace and Reconstruction and 1325 Action Group Nepal (2014) *National Action Plan on the Implementation of UN SCRs 1325 and 1820 Midterm Evaluation Report*, Kathmandu.

Perera, Sriyani, Rajju Malla Dhakal and Mohan Mardan Thapa (2014) *Review of the NPTF's Ten Projects on National Action Plan on UN Security Council Resolutions 1325 and 1820*, Kathmandu: Peace Fund Secretariat.

Saferworld (2012) *Nepal National Action Plan 1325 &1820 Needs Assessment of the Monitoring and Evaluation of the National Action Plan on the Implementation of SCR 1325 and 1820*, London and Lalitpur.

Scott Wilson Nepal (2015) *Strengthening Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Nepal, Midterm Evaluation Report*,