

Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti

Stenius Consulting Tmi.
Elokuu 2022

Tekijä: Nora Stenius
nora.stenius@helsinki.fi

Viittaaminen: Stenius, N. (2022). Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti. Stenius Consulting. Helsinki. https://um.fi/strategiat-ja-linjaukset/-/asset_publisher/NgyU5oMVA9rg/content/arviointiraportti-suomen-kolmas-kansallinen-naiset-rauha-ja-turvallisuus-toimintaohjelma/35732

Sisällysluettelo

Lyhenteet	6
Tiivistelmä	7
Summary	9
Johdanto	11
Arvioinnin metodologia ja toteutus.....	12
Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaympäristö 2018–2021.....	13
Analyysi ja havainnot	15
Tarkoituksenmukaisuus & johdonmukaisuus.....	15
Tehokkuus	23
Tuloksellisuus.....	31
Vaikuttavuus.....	45
Kestävyys.....	46
Suositukset	47
Johtopäätökset	52
Liitteet	55

Liitteet

Liite 1	Arviointiraportti, tehtävänsisältö
Liite 2	YK:n 1325 -päättöslauselmaperhe
Liite 3	Arviointikysymykset
Liite 4	Aineisto ja lähteet
Liite 5	Haastateltavat
Liite 6	1325 -toimintaohjelmia maailmalla 2020–2022
Liite 7	Illustrointi Suomen kolmannen 1325 -toimintaohjelman temaattisista, strategisista ja toimintotason linkityksistä
Liite 8	Kansallisten tasa-arvo -ohjelmien ja sitoumusten kytköksiä 1325 -toimintaohjelmaan
Liite 9	Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman looginen viitekehys (2018–2021)
Liite 10	Syötteiden jakautuminen tuotostasolla
Liite 11	Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman loogisen viitekehysten toteutuminen
Liite 12	1325 -teemaista tutkimusta ja julkaisuja 2018–2021
Liite 13	Suomen kriisinhallintakoulutuksia maailmalla ja tukipyyntöjä
Liite 14	Aiempiä suosituksia
Liite 15	Haastateltavien yleissuosituksia Suomen neljännelle kansalliselle toimintaohjelmalle

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1	Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminnan maantieteellinen jakautuminen
Kuvio 2	Haastateltavien näkemyksiä Suomen kolmannen toimintaohjelman funktiosta
Kuvio 3	Vastuutahojen rahoitusraportoinnin jakautuminen vuonna 2020
Kuvio 4	Rahoituksen jakautuminen tavoitteiden osalta vuonna 2020
Kuvio 5	Toimintalistauksen jakautuminen tavoitteittain
Kuvio 6	Rahoituksen jakautuminen maantieteellisesti vuonna 2020
Taulukko 1	UN Womenille raportoidut tuet vuonna 2020
Taulukko 2	Afganistanin osalta raportoidut tuet vuonna 2020

Lyhenteet

1325	Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma, Naiset, rauha ja turvallisuus
A4P	Action for Peacekeeping
ARTF	Afghan Reconstruction Trust Fund
AU	Afrikan Unioni
CEDAW	Yhdistyneiden kansakuntien kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
CIMIC	Siviili-sotilas-yhteistyötä
CMC	Kriisinhallintakeskus
CMI	Crisis Management Initiative
DEMO	Puolueiden kansainvälinen yhteistyö
ECOWAS	Länsi-Afrikan talousyhteisö
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
FELM	Suomen Lähetysseura
FINCENT	Puolustusvoimien kansainvälinen keskus
GIM	Gender and Inclusive Mediation Processes -seminaari
HLBTIQ+	Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
KEO-90	Kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikkö
KIOS	Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö
KUA	Kirkon Ulkomaanapu
MARAK	Vakavan parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin ja uhrin auttamisen moniammatillinen menetelmä
NAP	Kansallinen toimintaohjelma, National Action Plan
NATO	Pohjois-Atlantin liitto
NCGM	Nordic Centre for Gender in Military Operations
ODIHR	Etyj:n Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OHCHR	Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
PLM	Puolustusministeriö
POL-50	YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö
PRIO	Peace Research Institute Oslo
PV	Puolustusvoimat
SGBV	Seksuaalinen ja sukupuoleen kohdistuva väkivalta
SM	Sisäministeriö
SPR	Suomen punainen risti
SRHR	Seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TAPRI	Tampere Peace Research Institute
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
UAV	Ulkoasiainvaliokunta
UM	Ulkoministeriö
UN DPPA	Yhdistyneiden kansakuntien politiikan ja rauhanrakennuskomission asioiden
UN Women	Yhdistyneiden kansakuntien tasa-arvojärjestö
UNDP	Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma
UNESCO	Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
UNFPA	Yhdistyneiden kansakuntien väestöraho
UNITAR	Yhdistyneiden kansakuntien alainen koulutus- ja tutkimuslaitos
UNSCAR	Yhdistyneiden kansakuntien aseriisuntatoimiston alainen rahasto
UPR	Yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Tiivistelmä

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 2000 päätöslauselman 1325, Naiset, rauha ja turvallisuus (Women, Peace and Security, WPS), jonka täytäntöönpanoon YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet. Päätöslauselma pyrkii vahvistamaan naisten toimijuutta ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisäämään naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Tässä ulkoisessa loppuarvioinnissa tarkastellaan Suomen kolmatta (2018–2021) "Naiset, rauha ja turvallisuus" -toimintaohjelmaa. Arviointi toteutettiin heti toimikauden päättyessä 2022. Arvion keskeinen päämäärä oli tuottaa arviointitietoa toimintaohjelmassa mainittujen tulosten ja tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta sekä tarjota reaaliaikaisia suosituksia Suomen neljännen kansallisen toimintaohjelman valmisteluun. Arvion metodologia sovelsi kehittävä- ja käyttäjänäkökulmaista evaluointia sekä sisälsi elementtejä muutosharava-lähestymistavasta. Arviointi rakentui OECD DAC -arviointikriteereiden mukaisesti. Arviointi pohjautui monimenetelmäiseen lähestymistapaan ja koostui kontekstianalysista, aineistokatsauksesta sekä asiakirja-analysista. Arvioinnin yhteydessä toteutettiin yhteensä 59 puolistrukturoitua avainhenkilöhaastattelua. Haastateltavat koostuivat toimintaohjelmaan nimetyistä vastuutahoista, mukaan lukien toimintaa koordinoiva ulkoministeriö (UM), puolustusministeriö (PLM), puolustusvoimat (PV), sisäministeriö (SM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Kriisinhallintakeskus (CMC Finland), Kirkon Ulkomaanapu (KUA), Martti Ahtisaari Peace Foundation (CMI) ja Suomen Lähetysseura (FELM) sekä järjestösektorin ja akateemisen maailman muista relevanteista tahoista¹.

Kolmannen toimintaohjelman toimikaudella 2018–2021 Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toimeenpanoa varjosti koronapandemian ohella konfliktien monimutkaistuminen, multilateraalisen maailmanjärjestyksen horjumisen sekä nationalismien ja anti-gender-liikkeen nousu. Monissa maissa, kuten Afganistanissa ja Etiopiassa, kansalaisyhteiskunnan tila heikentyi dramaattisesti ja naisten oikeuksissa otetaan takapakkia. Samanaikaisesti naisten ja naisjärjestöjen rooli esimerkiksi koronapandemian vastineessa oli merkittävä, ja feminististä ulkopoliittikkaa toimeenpantiin yhä useammassa maassa. Erityisesti vuosi 2020 oli merkittävä kansainvälinen naisten oikeuksien vuosi. Naiset, rauha ja turvallisuus -pätöslauselman 20-vuotisjuhlaa ja Pekingin julistuksen 25-vuotisjuhlaa juhlittiin virtuaalisesti ympäri maailmaa².

Suomi on profiloitunut maailmalla vahvana Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan tukijana. Toimintaohjelman toimeenpanossa Suomen erityispiirteitä olivat vahva poikkihallinnollinen monitoimijayhteistyö sekä kumppanuusyhteistyön "twinning-malli". Toimintaohjelmaa toteutettiin aktiivisesti osana Suomen hallitusohjelmaa niin kansallisella, kansainvälisellä (YK, EU, ETYJ, NATO) kuin paikallisella tasolla kriisi- ja konfliktialueilla, muun muassa kriisinhallintatoimien, kehitysyhteistyön, humanitaarisen- ja asiantuntija-avun, koulutuksen sekä diplomatian keinoilla. Aktiiviteetteja tuotettiin toimintaohjelman teemojen alla lähes 1200 kappaletta yli 60 maassa³, mikä osoittaa suomalaisten toimijoiden moninaisia kumppanuuksia ja synergioita.

1 Tämä arvio on keskittynyt erityisesti suomalaisten vastuutahojen ja sidosryhmien näkökulmien selvittämiseen. Seuraavassa arvioissa olisi suositeltavaa tarkastella vahvemmin toimintaohjelman toteutusta paikallisten hyödynsaajien ja kumppanimaiden näkökulmasta.

2 Myös päätöslauselmaperhe kasvoi toimikaudella. Kiistelty päätöslauselma 2467 vahvistaa seksuaaliväkivallan tutkintaa ja oikeuden toteutumista konflikteissa ja viimeisin päätöslauselma 2493 peräänkuulutti riittävää resursointia, seurantaa ja täyttä toimeenpanoa päätöslauselman kolmannen vuosikymmenen käynnistyessä.

3 Erityisiä twinning-työn onnistumisia saavutettiin Keniassa ja Jordaniassa. Laskennallisesti eniten rahallista tukea vastaanotti Afganistan.

Kuluneella toimikaudella toiminnan keskiössä oli aiempien vuosien tapaan naisten osallistumisen vahvistaminen sekä sukupuolijakauman tasapainottaminen⁴. Uutena piirteenä toimintaohjelma pyrki vahvistamaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista sekä agendan tietopohjaisuutta käytännön työn oppien keräämisen, analysoinnin ja näiden suositusten toimeenpanon kautta (ns. policy-työ).

Perinteisten rauhanprosessien ja turvallisuussektorin kylkeen toimintaohjelmassa integroitiin – YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2122 mukaisesti – entistä vahvempi laajan inhimillisen turvallisuuden näkökulma, joka huomioi konfliktien vaikutukset myös sosiaalisella, taloudellisella ja ympäristösektorilla. Toimintaohjelmassa nostettiin esiin esimerkiksi pakolaisten vastaanottoon liittyviä toimia, väkivaltaisen ekstremismin ja seksuaaliväkivallan ehkäisy, seksuaalioikeudet, aseistariisunta ja asevalvonta, oikeudelliset ja oikeusapupalvelut, rankaisemattomuuden torjuminen, naisten poliittinen ja taloudellinen voimaantuminen, ilmastonmuutos sekä ihmisoikeuspuolustajien asema. Teemojen moninaisuus ja toisaalta selkeiden läpileikkaavien tavoitteiden puuttuminen teki Suomen kolmannen toimintaohjelman kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan. Erityisesti kansallisella tasolla tasa-arvotyön ja 1325 -työn rajapinta oli vastuutahojen keskuudessa epäselvä. Suomessa on käytössä laaja skaala tasa-arvoviitekehyksiä, -instrumentteja ja -sitoumuksia. Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman lisäarvo suhteessa näihin muihin ohjaviin dokumentteihin on ollut vähäistä. Sidosryhmät kuvailivatkin toimintaohjelmaa enemmänkin vaikuttamistyökaluna kuin toimintaansa operationalisoivana instrumenttina.

Rahoituksen raportointia pyrittiin kuluneella kaudella kehittämään ja toimintaohjelman vuosittaisen eduskunnalle jaettavan raportin yhteyteen liitettiin rahoitustaulukko. Vuonna 2020 valistuneet arviot koostivat rahoitusarvion yhteensä 77 miljoonaan euroon⁵. Rahallisesti Suomi panosti kuluneella kaudella eniten naisten ja tyttöjen suojeluun ja oikeuksien toteutumiseen. Rahoituksen raportointi oli kuitenkin epäsymmetristä ja koostui useasta eri laskentakäytännöstä ja välillisesti agendaa edistävästä rahoituksista. Jatkossa olisi erityisen tärkeä yhdenmukaistaa raportointikäytäntöjä ja huomioida suora, välillinen, kansallinen, kansainvälinen sekä suoraan naisjärjestöille maksettava tuki. Huolimatta tematiikan keskeisyydestä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksissa olivat henkilöstöresurssit agendan strategiseen kehittämistyöhön riittämättömiä.

On suositeltavaa, että päätöslauselman toimeenpanolle allokoidaan selkeä budjetti ja riittävät henkilöstöresurssit. Neljännen toimintaohjelman tulisi olla fokusoitu, adaptiivinen ja operationalisoitu. Toiminnan lisäarvo tulisi selkeyttää muilla politiikkalohkoilla huomioiden mahdolliset synergiat jo olemassa olevien kansallisten tasa-arvoinstrumenttien osalta. Nykyistä rajanvetoa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on syytä tarkastella. Erityisesti valtionhallinnossa Naiset, rauha ja turvallisuus -tietämyksen lisäämiseen, koordinaatioon ja valtavirtaistamiseen tulee panostaa. Kahdenvälisten toimien ja kansainvälisissä järjestöissä tapahtuvan monenkeskisen vaikuttamistyön välillä tulee koordinaatiota edelleen kehittää. Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -työssä tulee tukea paikallista omistajuutta. Kumppanuusyhteistyön mallia on suositeltavaa edelleen kehittää ja laajentaa. Toiminnan seuranta- ja raportointimekanismeja tulisi kehittää niin, että ne tarjoavat tukea agendan tietopohjaisuuden ja adaptiivisuuden lisäämiselle.

⁴Kaudella oli havaittavissa lisääntyneitä synergioita ja yhteistoiminnallistamista. Siviilikriisinhallinnassa Suomi on noussut maailman johtavaksi naispuolisten asiantuntijoiden lähettäjäksi (vuonna 2021 tehtäviin valituista 47,8 %).

⁵ Suomi nousi kuluneella kaudella YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin suurimmaksi yleistuen antajaksi (18,5 MEUR vuonna 2020 ja 19 MEUR 2021). Noin kolmasosan yleistuesta on arvioitu kanavoituvan Naiset, rauha ja turvallisuus -teemojen edistämiseksi. Yleistuen lisäksi UN Womenille jaetaan korvamerkittyä hankerahoitusta.

Summary

In 2000, the United Nations (UN) Security Council adopted resolution 1325, Women, Peace and Security, WPS, and the UN Member States are committed to its implementation. The resolution seeks to enhance agency and empowerment of women in preventing and resolving conflicts and in peacebuilding, and to improve the security of women and the factors influencing it.

This external final evaluation examines Finland's third National Action Plan on Women, Peace and Security (2018–2021). The evaluation was carried out after the end of the term in 2022. The primary objective of the evaluation was to produce information regarding the realisation of the results and objectives listed in the Action Plan, and to offer real-time recommendations for the preparation of Finland's fourth National Action Plan. The methodology of the evaluation adapted developmental and utilisation-focused approaches and included elements from the Outcome Harvesting technique. The evaluation was constructed according to the OECD DAC evaluation criteria. The evaluation was based on a multi-method approach and consisted of a context analysis, a material review, and a document analysis. In the course of the evaluation, altogether 59 semi-structured key informant interviews were carried out. The interviewees were from parties designated as responsible for the Action Plan, including the Ministry of Foreign Affairs of Finland that coordinates the agenda, the Ministry of Defence, the Finnish Defence Forces, the Ministry of the Interior, the Ministry of Education and Culture, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Economic Affairs and Employment, Crisis Management Centre Finland (CMC Finland), Finn Church Aid (FCA), Martti Ahtisaari Peace Foundation (CMI), and Finnish Evangelical Lutheran Mission (FELM), as well as other relevant parties of the third sector and academia⁶.

During the third Action Plan term in 2018–2021, it was not only the COVID-19 pandemic that cast a shadow over the implementation of the Women, Peace and Security agenda, but also the further entanglement of conflicts, undermining of the multilateral world order and the rise of nationalism and the anti-gender movement. In many countries, such as Afghanistan and Ethiopia, the state of civil society deteriorated dramatically, and women's rights are moving backwards. At the same time, the role of women and women's organisations in the response to the COVID-19 pandemic was significant, and feminist foreign policy was implemented in a growing number of countries. Furthermore, 2020 was a significant year for international women's rights. The 20th anniversary of the Women, Peace and Security resolution and the 25th anniversary of the Beijing Declaration were virtually celebrated across the globe⁷.

Finland has a profile of a strong supporter of the Women, Peace and Security agenda globally. In the implementation of the Action Plan, Finland is characterised by strong cross-sectoral multi-stakeholder cooperation and the 'twinning model' in partnership cooperation. The Action Plan was actively implemented as part of Finland's Government Programme on the *national, international* (UN, EU, OSCE, NATO) and *local levels* in regions affected by crises and conflict through, among others, crisis management, development cooperation, humanitarian aid, expert assistance, training, and diplomacy. Nearly 1,200 activities under the themes of the Action Plan were produced in over 60 countries⁸, which demonstrates the diverse partnerships and synergies of the Finnish actors.

⁶ This evaluation has focused, in particular, on examining the viewpoints of the responsible parties and stakeholders in Finland. It is recommended that the next evaluation should have a stronger emphasis on examining the implementation of the Action Plan from the viewpoint of local beneficiaries and partner countries.

⁷ In 2019, the UN Security Council added to the family of resolutions the contested resolution 2467 that strengthens the investigation of sexual violence and the implementation of justice in conflicts. The latest resolution, resolution 2493, in turn, called for sufficient resources, monitoring, and full implementation at the start of the third decade for the resolution.

⁸ Twinning work was particularly successful in Kenya and Jordan. The biggest receiver of Women, Peace and Security support during the term was Afghanistan.

During the term, as in previous years, most emphases was placed on strengthening women's participation and improving gender balance⁹. As a new feature, the Action Plan sought to strengthen the mainstreaming of the gender perspective and research-based work for the agenda by collecting and analysing information from the field and implementing these recommendations (so-called policy work).

Alongside traditional peace processes and the security sector, the Action Plan integrated – in line with UN Security Council resolution 2122 – an even stronger view of broad human security that takes into account the effects of conflicts also in the social, economic, and environmental sectors. The Action Plan brought up, for example, measures related to the reception of refugees, prevention of violent extremism and of sexual and gender-based violence, sexual- and reproductive health rights, disarmament and arms control, legal aid services, prevention of impunity, political and economic empowerment of women, climate change, and the position of human rights defenders. The diversity of the themes and, on the other hand, the lack of clear, cross-cutting objectives made it difficult to perceive the essence of Finland's third Action Plan. Particularly on the national level, the interface between gender equality work and 1325 work was unclear among the responsible parties. There is a wide range of gender equality frameworks, instruments, and commitments in place in Finland. The added value from the Women, Peace and Security Action Plan in relation to these other guiding documents has been limited. Indeed, stakeholders described the Action Plan more as a tool for influencing than as an instrument operationalising their work.

Steps were taken during the term to improve financial reporting, and a financial table was included in the annual report to Parliament. In 2020, informed estimates brought the financial estimate to a total of 77 million euros¹⁰. In the term, Finland's highest investments were in the protection of women and girls and their rights. However, financial reporting was asymmetrical and included several different methods of calculation and funding that promoted the agenda indirectly. In the future, it would be particularly important to harmonise reporting practices and acknowledge direct, indirect, national and international support as well as support paid directly to women's organisations. Despite the central role of the themes in Finland's foreign and security policy, human resources were insufficient for the strategic development of the agenda.

It is recommended that a clear budget and sufficient human resources are allocated for the implementation of the resolution. The fourth Action Plan should be focused, adaptive and operationalised. The added value from the agenda should be clarified in other policy sectors, taking into account possible synergies with existing national gender equality instruments. The current distinction between internal and external security should be further examined. Particularly in government administration, investments should be made in increasing Women, Peace and Security knowledge, coordination and mainstreaming. Coordination between bilateral actions and multilateral influence in international organisations should be further developed. Finland's Women, Peace and Security work should support local ownership. It is recommended that the twinning model is developed and extended further. Monitoring and reporting mechanisms should be developed so that they support the agenda being increasingly research-based and adaptive.

⁹Increased synergies and collaboration were seen during the term. In civilian crisis management, Finland has become one of the the world-leaders in seconding female experts (48.8% in 2021).

¹⁰ In the term, Finland became the largest core funder of the UN gender equality organisation UN Women (MEUR 18.5 in 2020 and MEUR 19 in 2021), and approximately one third of the core funding is estimated to be channelled to the 1325 agenda and was reported as part of the implementation of the agenda. In addition to the core funding, earmarked project funding is given to UN Women.

Johdanto

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 2000 päätöslauselman 1325, Naiset, rauha ja turvallisuus (Women, Peace and Security, WPS), jonka täytäntöönpanoon YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet. Päätöslauselma pyrkii vahvistamaan naisten toimijuutta ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisäämään naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Yksi päätöslauselman radikaaleista tavoitteista on muuttaa nykyistä käsitystä konflikteista niin, että naisten ja miesten kokemuksia, asiantuntijuutta ja turvallisuustarpeita pidettäisiin yhtä tärkeinä. Vuoteen 2021 mennessä päätöslauselmaperhe kattaa yhteensä kymmenen päätöslauselmaa¹¹.

Naiset, rauha ja turvallisuus päätöslauselmaperhe pyrkii rakentamaan kestäväää rauhaa ja rakentuu neljän pilarin varaan, joita ovat:

1. Naisten tasavertaisen osallistumisen ja päätöksenteon vahvistaminen kaikilla rauhan ja turvallisuuden areenoilla (*participation*)
2. Naisten ja tyttöjen suojelu konflikteissa (*protection*)
3. Sukupuolen perusteella tapahtuvan väkivallan ennaltaehkäisy ja naisten ihmisoikeuksien vahvistaminen (*prevention*)
4. Naisten yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen humanitaarisessa hätäavussa ja toipumisessa (*relief and recovery*).

YK:n turvallisuusneuvostolla on vastuu rauhan ja turvallisuuden ylläpidosta. Turvallisuusneuvoston julkilausumat eli päätöslauselmat velvoittavat ja sitovat YK:n jäsenmaita toimeenpanoon. Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman toimeenpano on sen sitovuudesta huolimatta ollut hidasta, ja YK:n pääsihteeri on kehottanut jäsenmaita luomaan kansallisia toimintaohjelmia (National Action Plans, NAP) agendan toimeenpanon vauhdittamiseksi. Vuoteen 2021 mennessä 98 valtiota ja 12 alueellista organisaatiota on tuottanut Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmia¹². Kansalliset toimintaohjelmat ovat niin operatiivisia työkaluja, joiden avulla valtiot voivat räätälöidä agendalta itselleen sopivia prioriteetteja, kuin myös normatiivinen vaikuttamistyökalu, joka määrittää valtioiden asemointia kansallisella ja kansainvälisellä tasolla suhteessa agendaan. Naiset, rauha ja turvallisuus -arkkitehtuuriin kuuluu toimintaohjelmien lisäksi monia muitakin kanavia, joilla edistetään agendan toimeenpanoa, kuten erinäisiä kuulemisia, protokollia, manifestoja, lausuntoja, verkostoja, manuaaleja ja laaja joukko toimijoita.

Tämä arviointiraportti tarkastelee Suomen kolmatta toimintaohjelmaa erityisesti sidosryhmien näkökulmasta. Johdannossa esitellään arvioinnin metodologia ja toteutus sekä Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaympäristö vuosina 2018–2021. Analyysi rakentuu arviointikysymysten mukaisesti ja tarkastelee tarkoituksenmukaisuutta, johdonmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, sekä sivuaa vaikuttavuutta ja kestävyttä. Suosituksissa eritellään niin keskeiset, ajankohtaiset kuin kohdennetut suositukset. Johtopäätökset tiivistävät löydökset, ja liitteissä tarjotaan lisämateriaalia tarkasteluun.

¹¹ Katso liite 2: YK:n 1325 -päätöslauselmaperhe. Tämän päätöslauselmaperheen lisäksi myös muut turvallisuusneuvoston päätöslauselmat linkittyvät näihin teemoihin, mukaan lukien päätöslauselma 2272 seksuaaliväkivallasta ja päätöslauselma 2250, jossa korostetaan erityisesti nuorten roolia rauhan ja turvallisuuden kysymyksissä.

¹²S/2021/827

Arvioinnin metodologia ja toteutus

Suomi julkisti vuonna 2008 ensimmäisen kansallisen toimintaohjelmansa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" toimeenpanemiseksi. Tässä ulkoisessa loppuarvioinnissa tarkastellaan Suomen kolmatta (2018–2021) toimintaohjelmaa¹³. Arviointi toteutettiin heti ohjelmakauden päätyttyä kevätkesällä 2022. Arvion yksi keskeinen päämäärä on tuottaa arviointitietoa toimintaohjelmassa mainittujen tulosten ja tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta, sekä tarjota suosituksia. Ajankohta tarjosi mahdollisuuden prosessioppimiseen ja arvioinnin suositusten reaaliaikaisen hyödyntämisen neljännen kansallisen toimintaohjelman valmistelussa.

Huomioiden toimeksiantajan toiveen arvioinnin hyödynnettävyydestä arvion metodologia sovelsi kehittävää arviointia (Developmental Evaluation) ja käyttäjänäkökulmaista evaluointia (Utilisation Focused Evaluation) sekä sisälsi elementtejä muutosharava-lähestymistavasta (Outcome Harvesting). Käyttäjänäkökulmainen evaluointi mahdollisti arvioinnin ja erityisesti suositusten räätälöimisen niin, että tuotokset hyödyntävät mahdollisimman vahvasti suomen neljännen kansallisen toimintaohjelman kehittämistä ja organisatorista oppimista. Kehittävä arviointi sopi hyvin kompleksiseen toimintaympäristön, jossa tulokset kytketään nopeasti reaali maailmaan. Kehittävä arviointi hyödynsi monimenetelmäisiä metodeja, ja ennalta lukkoon lyödyn arviointimallin sijasta arviointi pohjautui joustavuuteen ja mahdollisuuteen kalibroida menetelmiä arvioinnin edetessä. Arviointiin kytkettiin osallistavia menetelmiä ja kuulemistilaisuuksia sidosryhmien kanssa. Arvion esittely 23.5.2022 ulkoministeriön koordinoimalle seurantaryhmälle mahdollisti käyttäjien tarpeiden ja suositusten huomioimisen metodologian osalta. Kuulemistilaisuus alustavista tuloksista 20.6.2022 tarjosi mahdollisuuden yhteiseen dialogiin ja alustavien tulosten arviointiin.

Arviointi rakentui OECD DAC -arviointikriteereiden mukaisesti¹⁴. Arviointikriteereistä painotettiin erityisesti tarkoituksenmukaisuutta, johdonmukaisuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Kestävyyttä ja vaikuttavuutta sivutaan, mutta arviointi ei tarjoa syväluotaavaa vaikuttavuusevaluointia (*impact evaluation*). Arviointi ei pyri esittämään suoria syy–seuraus-väittämiä (attribuutio) vaan tarkastelee, mikä on ollut toimintaohjelman mahdollinen merkitys (kontribuutio) muutosten aikaansaamisessa. Arviointi pohjautui monimenetelmäiseen lähestymistapaan ja koostui kontekstianalysista, aineistokatsauksesta sekä asiakirja-analysista¹⁵. Muutosharava-lähestymistavan periaatteiden mukaisesti analyysissä tarkasteltiin, oliko toimikaudella saavutettu niin haluttuja tuloksia kuin myös ennakoimattomia positiivisia ja/tai negatiivisia tuloksia.

Arvioinnin yhteydessä toteutettiin yhteensä 59 puolistrukturoitua avainhenkilöhaastattelua¹⁶. Haastateltavat koostuivat toimintaohjelmaan nimetyistä vastuutahoista, mukaan lukien ulkoministeriö¹⁷ (UM), puolustusministeriö (PLM), puolustusvoimat (PV), sisäministeriö (SM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Kriisinhallintakeskus (CMC Finland), Kirkon Ulkomaanapu (KUA), Martti Ahtisaari Peace Foundation (CMI) ja Suomen Lähetysseura (FELM), sekä muista relevanteista tahoista. Haastateltavat rajautuivat pääosin suomalaisiin toimijoihin¹⁸. Suuri kiitos kaikille haastateltaville tärkeistä näkökulmista ja ajastanne. Tässä raportissa ei kaikkia teemoja kyetä käsittelemään, mutta ulkoministeriö on mahdollistanut haastatteluaineiston jatkokäytön myös akateemisessa tutkimuskäytössä, ja suurin osa haastateltavista antoi tähän myös suostumuksensa.

¹³Arvion toimeksiantaja oli ulkoministeriön YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö POL-50 ja arvion toteutti Stenius Consulting Tmi. Katso liite 1: Tehtävän sisältö.

¹⁴ Katso liite 3: Arviointikysymykset

¹⁵ Katso liite 4: Aineisto ja lähteet

¹⁶ Katso liite 5: Haastateltavat

¹⁷ Ulkoministeriön asevalvonnan sekä humanitaarisen avun ja politiikan yksiköt kieltäytyivät haastatteluista henkilövaihdosten takia.

¹⁸Seuraavissa arvioissa olisi tärkeä osallistaa maanpuolustuskorkeakoulu, puolustusvoimien kansainvälinen keskus (FINCENT) sekä poliisikoulu.

Toimintaohjelman tavoitteita on pyritty toteuttamaan osana Suomen hallitusohjelmaa niin *kansallisella, kansainvälisellä* kuin *paikallisella tasolla* kriisi- ja konfliktialueilla, muun muassa kriisinhallintatoimien, kehitysyhteistyön, humanitaarisen- ja asiantuntija-avun, koulutuksen sekä diplomatian keinoilla. Toimikauden aikana 2018–2021 raportoitiin yhteensä 1173 toimintoa/syötettä¹⁹. Arviossa ei tarkastella jokaista kansallista toimea, paikallista kumppanuutta tai kansainvälistä yhteistoiminnan muotoa. Tämän sijasta arvioinnissa nostetaan esiin keskeisiä onnistumisia, haasteita, hyviä käytäntöjä ja muutoksia toimikauden aikana. Tämä arvio on keskittynyt erityisesti suomalaisten vastuutahojen ja sidosryhmien näkökulmien selvittämiseen. Seuraavassa arviossa olisi suositeltavaa tarkastella vahvemmin toimintaohjelman toteutusta paikallisten hyödynsaajien ja twinning maiden näkökulmasta.

Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaympäristö 2018–2021

Suomen kolmannen toimintaohjelman aikana 2018–2021 valtioiden keskinäissuhteet, globaali vastuunkanto ja globaali epätasa-arvo näyttäytyivät hyvin konkreettisina. Globaali koronaviruspandemia koetteli valtioiden ja yksilöiden resilienssiä ja heikensi entisestään hauraassa asemassa olevien naisten ja muiden ryhmien asemaa ja pääsyä palveluiden piiriin sekä lisäsi sukupuolittunutta väkivaltaa niin Suomessa kuin maailmalla. Koronapandemia haastoi myös Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toimeenpanoa siirtäen resursseja agendan toimeenpanosta koronavastineeseen.

YK:n pääsihteeri totesi kuitenkin jo vuosiraportissaan (2019) agendan etenemisen heikentyneen tai jopa pysähtyneen. Agendaa varjosti niin multilateraalisen maailmanjärjestyksen horjumisen kuin nationalismin ja anti-gender-liikkeen nousu. Konfliktit monimutkaistuivat entisestään. Monissa maissa kansalaisyhteiskunnan tila heikentyi ja naisten oikeuksissa otetaan takapakkia. Demokratian tilan heikkeneminen maailmalla vaikeutti myös ihmisoikeuspuolustajien ja vähemmistöjen asemaa. Informaatiovaikuttaminen konfliktien eskaloijana korostui. Köyhyys jatkoi eriarvoistumista ja naisistui; seksuaaliterveysoikeuksista kiisteltiin. Ilmastonmuutoksen seurauksena luonnonkatastrofit, kuivuus ja nälänhätä toivat humanitaarisen avun piiriin yhä enemmän ihmisiä. Esimerkiksi Etiopiassa Tigrayn sodassa naisten ja vähemmistöjen asema heikkeni ja seksuaalinen väkivalta lisääntyi. Vuonna 2021 naisten asema Afganistanissa heikentyi dramaattisesti Talibanin valtaannousun jälkeen. Georgetown Universityn WPS Index on havainnut vuosien 2017–2021 välillä naisten aseman eriarvoistumisen kasvaneen maailmalla. Norjan, Suomen ja Islannin tasa-arvotilanteen vahvistuessa entisestään ovat Afganistanin, Syyrian ja Jemenin tilastot tipahtaneet. Myös OECD:n hauraiden valtioiden raportti (2020) "States of Fragility" toteaa, että jo ennen koronapandemiaa hauraat valtiot ovat olleet jäämässä yhä selvemmin jälkeen muusta maailmasta.

Huolimatta dramaattisista heikentymisistä on maailmalta kuulunut myös positiivisia uutisia. Naisten ja naisjärjestöjen rooli esimerkiksi koronapandemian vastineessa oli merkittävä, ja feministisen ulkopoliitikan kautta on jo useammassa maassa pyritty systematisoimaan ja tavoitteellistamaan tasa-arvotyötä (ml. Ruotsi, Meksiko, Ranska, Kanada)²⁰. Vuosi 2020 oli merkittävä kansainvälinen naisten oikeuksien vuosi. Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman 20-vuotisjuhlaa ja Pekingin julistuksen 25-vuotisjuhlaa juhlittiin koronan varjostamana virtuaalisesti ympäri maailmaa. Suomi osallistui useisiin juhlallisuuksiin virtuaalisesti.

Viime vuosina Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda on politisoitunut ja agendan toimeenpanon laajapohjainen konsensus YK:n turvallisuusneuvostossa rikkoontui ensimmäisen kerran vuonna 2019. Turvallisuusneuvoston jäsenmaiden välillä on erimielisyyksiä erityisesti seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia (SRHR), ihmisoikeuspuolustajia sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumista koskevissa kysymyksissä. Siinä missä päätöslauselmaperheen uudet

¹⁹ Toukokuuhun 2022 mennessä raportoidut syötteen. Syötteen määrä voi muuttua 2021 vuosiraportin valmistuessa.

²⁰ Katso esimerkiksi Leena Vastapuu (2020).

päätöslauselmat ovat laajentaneet agendan käsitystä konflikteista vain aseellisina konflikteina ja nostaneet esiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa turvallisuuteen, on tämä laajan turvallisuuden käsitys kohdannut vastustusta erityisesti Venäjän, Kiinan ja Vatikanin osalta. Päätöslauselmaperheeseen lisättiin vuonna 2019 mukaan kiistelty päätöslauselma 2467, joka vahvistaa seksuaalisen väkivallan tutkintaa ja oikeuden toteutumista konflikteissa. Alkuperäinen päätöslauselmateksti vesittyi turvallisuusneuvostossa Kiinan ja Venäjän vetoamusten johdosta ja päätöslauselma hyväksyttiin lieventyneillä sanamuodoilla. Päätöslauselma 2493 (2019) puolestaan peräänkuulutti riittävää resursointia, seuranta ja täyttä toimeenpanoa päätöslauselman kolmannen vuosikymmenen käynnistyessä.

YK:n 1325 päätöslauselmaperheen lisäksi muita tematiikkaan liittyviä kansainvälisiä sitoumuksia ja/tai lainsäädäntöä, johon Suomi on sitoutunut, ovat esimerkiksi Pekingin julistus, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus), YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW), yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan, sekä YK:n kestävän kehityksen tavoiteohjelma Agenda 2030.

1325 -agendan toimeenpanoa tarkastellaan kerran vuodessa syksyllä YK:n pääsihteerin 1325 -kuulemistilaisuudessa ja pääsihteerin vuosiraporteissa. Pääsihteeri (2019) totesi vuosiraportissaan, että retoriikan, sitoumusten ja tekojen välillä on suuri ristiriita. Tavoitteista huolimatta, alle 20 % rauhansopimuksista sisältää naisiin, tyttöihin tai sukupuolten tasa-arvoon liittyviä sanoituksia. Alle 20 %:ssa turvallisuusneuvoston päätöslauselmista on viittaus naisryhmien, naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan oikeuksien tärkeydestä ja YK:n rauhanturvajoukoissa on naisia vain 4,2 %.

Alkavalle uudelle vuosikymmenelle YK:n pääsihteeri (2019) on suositellut valtioita huomioimaan erityisesti seuraavat viisi tavoitetta:

1. Naisten osallistumisen vahvistuminen digitaalisten teknologioiden, naisjärjestöjen, verkostojen ja laadukkaamman tiedonkeruu kautta.
2. Sukupuolisensitiivisen konfliktianalyysin vahvistaminen, ihmisoikeuksien ja ihmisoikeuspuolustajien tukeminen.
3. Asevoimien rahoituksen leikkaamisen ja rahoituksen kohdentamisen sosiaalisen turvallisuuden kehikoon.
4. Sukupuolen valtavirtaistaminen kaikessa budjettiseurannassa.
5. Sukupuolittuneen tiedon vallankumous, vahvempi tiedonkeruu, seuranta ja tiedon hyödyntäminen.

YK:n pääsihteerin raportit ovat nostaneet esiin myös onnistumisia agendan toimeenpanossa. Vuosina 2019 ja 2020, pääsihteeri on nostanut esimerkinomaisesti Suomen ja Espanjan lanseeraaman Commitment 2025 -sitoumuksen esitellessään valtioiden toimintoja naisten merkityksellisen osallistumisen ja päätöslauselman vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Analyysi ja havainnot

Tarkoituksenmukaisuus & johdonmukaisuus

Miten Suomen toimintaohjelma asemoituu 1325 -toimintaympäristöön kansainvälisesti? Mikä on Suomen toimintaohjelman toimeenpanon tuoma lisäarvo, yhteensopivuus ja täydentävyys 1325 -agendalle kansainvälisessä kontekstissa?

Suomi oli ensimmäisten maiden joukossa²¹ luomassa Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmaa ja julkaisi ensimmäisen kansallisen ohjelmansa vuonna 2008. Vuoteen 2021 mennessä yli 98 YK:n jäsenvaltiota on luonut kansallisen toimintaohjelman ja osalla maista on jo neljäs päivitys meneillään. Kansallisten toimintaohjelmien lisäksi myös alueelliset toimijat ovat luoneet toimintaohjelmia. Vuoteen 2021 mennessä myös 12 alueellista organisaatiota oli luonut alueellisen toimintaohjelman. Kuluneella kaudella Suomen toimintaohjelman linkitykset alueellisiin ohjelmiin olivat vähäisiä. Suomelle relevantteja toimintaohjelmia olivat erityisesti EU:n (2019-2024) ja Naton (2021-2025) ohjelmat²².

Toimintaohjelmat ovat rakenteeltaan hyvin samankaltaisia ja koostuvat usein paikallisen kontekstin sekä normatiivisen kehikon esittelyn lisäksi kehitysyhteistyössä paljon käytetystä loogisesta viitekehuksesta. Viitekehyksessä eritellään panos–tuotos–tulos–vaikuttavuus-logiikalla tiekartta agendan päämäärien saavuttamiseksi, ja niihin liitetyillä indikaattoreilla pyritään varmentamaan ja seuraamaan agendan toimeenpanoa. Toimintaohjelmien yhdenmukaistamista on edistänyt amerikkalainen konsulttiyhtiö Inclusive Security, joka vuoteen 2019 mennessä oli tarjonnut konsultointitukea yli kolmenkymmenen valtion NAP-prosesseissa. Suomen kolmannen toimintaohjelman kehitysvaiheessa myös Suomi hyödynsi Inclusive Securityn asiantuntijapalveluita. Inclusive Security on lanseerannut vuonna (2017) ns. korkean vaikuttavuuden toimintaohjelma -metodologian, jonka mukaisesti vaikuttavien toimintaohjelmien tulisi koostua:

1. osallistavasta luomisprosessista ja koordinoituneista mekanismeista,
2. tulosperustaisesta johtamis- ja arviointikehikosta (Results Based Management, RBM),
3. realistisesta ja selkeästä budjetista ja resursoinnista,
4. vahvasta poliittisesta tahdosta ja kansallisesta omistajuudesta sekä
5. adaptiivisuudesta.

Tulosohjauskulttuurin mukaisesti mittaamisesta on tullut keskeinen osa agendan seuranta, ja indikaattoreiden käyttö tuloksellisuuden valvonnan välineenä on standardisoitunut kansallisissa toimintaohjelmissa ympäri maailmaa. Tutkimuksessa (Hamilton & Shepherd 2020), jossa vertailtiin kansallisia toimintaohjelmia, Suomen kolmas toimintaohjelma sai heikot arviot talous- ja monitorointievaluointikehikon vahvuudesta, mutta hyvän arvion sen suhteesta kansalaisjärjestöihin ja niiden osallistamiseen. Suomen toimintaohjelman tulosohjauskehikko ja monitorointijärjestelmä näyttävät globaalissa vertailussa standardinomaisina. Suomea huomattavasti yksityiskohtaisempia toimintaohjelmia ovat viime aikoina luoneet muun muassa Irlanti, sekä Norja. Kanadalla on sektoriokohtaisia toimintaohjelmia yhteensä 8 vastuutaholla. Australia on luonut vuosille 2021–2031 normatiivisemman toimintaohjelman, jonka oheen toimintaohjelman toimeenpanevat kumppanit on veloitettu luomaan omia sektoriokohtaisia ohjelmiaan.

²¹ Tanska (2005), Norja, Ruotsi, Iso-Britannia (2006), Itävalta, Espanja, Sveitsi (2007). Katso liite 6: 1325 -toimintaohjelmia maailmalla 2020–2022.

²² EU:ssa toiminta pyritään arvioiden mukaan integroimaan EU:n uuteen tasa-arvo ohjelmaan (Gender Action Plan, GAP) kauden loputtua. Nato on laatinut erillisen ohjeistuksen seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi ja siihen reagoimiseksi kriisinhallintaoperaatioissa vuonna 2019.

Suomi näyttäytyy maailmalla osallistavana ja poikkihallinnollisena toimijana. Toimintaohjelman vastuutahojen monimuotoisuus on globaalilla mittakaavallakin erityinen. Useissa muissa maissa vastuutahoihin kuuluu ainoastaan turvallisuus- ja ulkopoliittisia toimijoita, mutta Suomessa vastuuministeriöinä ovat olleet myös SM, STM, TEM ja OKM. Suomen erityisyys kansainvälisessä vertailussa on myös kansalaisjärjestöjen aktiivinen rooli. Suomen kolmannessa toimintaohjelmassa valtionhallinnon ohella useampi kansalaisjärjestö on nimetty vastuutahoksi. Monessa muussa maassa kansalaisjärjestöjen rooli on toimeenpanon sijasta toimeenpanon seuranta, ns. "watchdog"-funktio.

"Kansainvälisessä tarkastelussa Suomi erottuu yhtenä harvana valtiona jossa turvallisuussektorin toimijat ja kansalaisjärjestöt istuvat saman pöydän äärellä. Suomen kansalaisjärjestöjen aktiivisuus ja erityisesti aktiivinen yhteistyö myös valtionhallinnon kanssa on 1325 -temaattikassa globaalissakin mittakaavassa erityislaatuista"

arvioi EU-tasolla toimintaohjelmia tutkinut Amy Herr, 2022

Suomen hallitusohjelman ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan arvojen mukaisesti Suomi näyttäytyy maailmalla vahvana tasa-arvon edistäjänä ja tukijana. Suomi on asemoitunut myös vahvana 1325 -agendan tukijana monenvälisillä foorumeilla (YK, EU, ETYJ, NATO) ja pitänyt aktiivisesti esillä naisten oikeuksia, toimijuutta ja suojelua rauhan ja konfliktin kysymyksissä. Tämä normatiivinen rooli on ollut erityisen tärkeä anti-gender-liikkeen vahvistuessa maailmalla ja ihmisoikeuksien tilan kaventuessa. Uudessa Georgetown Universityn tuottamassa Naiset, Rauha ja Turvallisuus -indeksissä (2021) Suomi on kuluneella kaudella noussut sijalta kolme sijalle kaksi heti Norjan jälkeen johtavana WPS-maana.

Kansainvälisessä vertailussa on havaittu, että toimintaohjelmien koordinaatio on pääsääntöisesti allokoitu ulkoministeriöille. Itä-Euroopassa toimeenpano kohdistuu usein puolustusministeriöiden toimikentän alle, kun taas monissa globaalien etelän maissa usein tasa-arvo- ja naisministeriöiden toimikentälle. Suomessa toimintaohjelman koordinaatiosta vastaa ulkoministeriö, mikä liittää tematiikan vahvasti osaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Globaalien pohjoisten maiden toimintaohjelmia on kritisoitu siitä, että konflikti ja sota mielletään usein jossain kaukana olevaksi sen sijaan, että kansalliset sisäisen turvallisuuden asiat huomioitaisiin johdonmukaisesti osana toimintaohjelmaa.

Monet globaalien pohjoisten maat ovat kohdentaneet Naiset, rauha ja turvallisuus -työtä tiettyihin kumppani-/prioriteettimaih²³. Suomella ei ole virallisia kumppanimaita, eikä kaikki Suomen raportoima työ ole kohdentunut kriisi- tai konfliktialueille. Kansainvälisesti Suomen 1325 -lippulaivatyönä on pidetty kansallisten toimintaohjelmien kumppanuusyhteistyötä ns. twinning-mallia, jossa Suomi on pyrkinyt resursoimaan ja tukemaan teknisesti globaalien etelän maiden toimintaohjelmien luomista ja toimeenpanoa. Kuluneella kaudella Suomi toteutti Naiset, rauha ja turvallisuus -teemaista työtä raportoinnin mukaan yli 60 maassa. Vuonna 2020 työhön laitettuja rahallisia resursseja raportoitiin eniten Afganistanista, Myanmarista ja Somaliassa. Useassa maassa Suomen tuki on täydentänyt muiden toimijoiden tarjoamaa tukea.

²³ Esimerkiksi Norjalla on yhdeksän prioriteettimaata.

Kuva 1: Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminnan maantieteellinen jakautuminen²⁴



Lähde: UAV-raportointi 2018–2020 ja raakamateriaali 2021

²⁴ Kartalla tummennettuna maat, jotka mainittiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle toimitetun raportin toimintataulukossa. Alueellisten hankkeiden ja järjestöjen (ml., AU, ECOWAS, Etyj), multiedustustojen ja yleistukien maantieteellistä jakautumista ei ole huomioitu.

Kansallisten toimintaohjelmien on pelätty vahvistavan sukupuolittuneita rakenteita ja binääristä sukupuolikuvaa sekä ottavan heikosti huomioon naisten ja miesten moninaiset roolit konfliktin ja rauhan aikana (Herr 2021). Intersektionaalisuuden kehikosta on tullut yhä tärkeämpi väline binäärisen ja essentialisoidun naiskuvan murtamisessa. Intersektionaalisuuden käsite kuvaa sitä, miten ihmisen asemaan yhteiskunnassa vaikuttavat sukupuolen ohella monet muutkin erot, kuten ikä, toimintakyky, koulutustausta, alkuperä, yhteiskuntaluokka ja seksuaalinen suuntautuminen. Intersektionaalisuus on toimintaohjelmissa vielä suhteellisen uusi käsite ja Suomen lisäksi se mainitaan Kanada, Saksan, Irlannin, Hollannin, Italian, Meksikon, Etelä-Afrikan ja Ruotsin viimeisimmissä toimintaohjelmissa. Intersektionaalisuuden operationalisoinnin suhteen on vielä paljon tehtävää²⁵.

Kansalliset toimintaohjelmat ympäri maailmaa tasapainottelevat laajan temaattisen kehikon parissa. Toimintaohjelmat ovat vuosien varrella kasvaneet kattamaan yhä laajemman skaalan teemoja valtioiden räättälöidessä toimintaohjelmia omiin konteksteihinsa ja toimintaympäristön muutoksiin. Inhimillisen turvallisuuden käsitteen laajentuessa myös Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka on laajentunut kattamaan yhä moninaisempia teemoja. Tämä on linjassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2122 kanssa, mikä huomioi kokonaisvaltaisen laajan turvallisuuden sekä kehityksen ja rauhan välisen integroidun lähestymistavan. Laajentuva tematiikka asettaa kuitenkin haasteita toiminnan koordinaatiolle. Toimintaohjelmissa on nostettu vahvemmin esiin esimerkiksi naisten ja sukupuolinäkökulman merkitys ilmastonmuutoksen, pienaseiden, pakolaisuuden, seksuaalivähemmistöjen, rasismien, kyberturvallisuuden ja myös taloudellisen ja poliittisen vaikuttamisen kohdalla (Kelly 2022). Viime aikoina yhä useampi globaalin pohjoisen maa on nostanut esiin myös maansisäisiä teemoja, kuten alkuperäiskansojen oikeudet Australiassa ja Kanadassa. Esimerkiksi Irlannissa toimintaohjelma nostaa erityisesti kansallisen ja kansainvälisen tason keskinäisriippuvuudet ja huomioi Pohjois-Irlannin konfliktin vaikutukset naisiin ja tyttöihin sekä konfliktimaista saapuvien pakolaisten aseman.

Myös Suomen kolmas toimintaohjelma on kansainvälistä mallia mukaillen laaja ja turvallisuutta tarkastellaan laajan inhimillisen käsitteen kautta, jossa huomioidaan konfliktien vaikutukset myös sosiaalisella, taloudellisella ja ympäristösektorilla. Toimintaohjelmassa on nostettu esiin pakolaisten vastaanottoon liittyviä toimia sekä kytketty väkivaltaisen ekstremismin ehkäisy osaksi ohjelmaa. Raporteissa on huomioitu myös Suomen poliisin kansallisia toimia, joilla pyritään ehkäisemään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa²⁶. Suomen kaikki kolme toimintaohjelmaa ovat jo vuodesta 2008 alkaen integroineet ilmastonmuutoksen ja sukupuolisensitiivisyyden välisen linkityksen. SIPRIn tutkimus (Smith 2020) nostaa Suomen ja Irlannin toimintaohjelmat maailmanlaajuisesti vahvimiksi juuri ilmastonmuutoksen osalta. Raportoinnin perusteella ilmastonmuutoksen ja 1325 -työn välinen yhteys oli Suomessa kolmannella kaudella kuitenkin vähäistä.

Kuluneella kaudella Suomella on ollut erityisen merkittävä rooli YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin tukemisessa. Suomi nousi UN Womenin suurimmaksi yleistuen antajaksi vuosina 2020 (18,5 MEUR) ja 2021 (19 MEUR). Ulkoministeriön arvion mukaan noin kolmasosa UN Womenin työstä keskittyy 1325-agendaan. Suomen taloudellinen tuki nähtiin erityisen merkittävänä koronavuonna monien muiden maiden peruessa sitoumuksiaan UN Womenin suuntaan. Yleistuen lisäksi Suomi on tukenut UN Womenia hankerahoituksen kautta. Lisäksi Suomi on kasvattanut rahoitustaan kuluneella kaudella YK:n seksuaali- ja lisääntymisterveysjärjestö UNFPA:lle.

Miten Suomen toimintaohjelma asemoituu 1325 -toimintaympäristöön kansallisesti? Mikä on Suomen toimintaohjelman toimeenpanon tuoma lisäarvo, yhteensopivuus ja täydentävyys 1325 -agendalle kansallisessa kontekstissa?

²⁵ Katso lisää esimerkiksi Smith & Stavreska (2022)

²⁶ Kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kiinnittäneet erityistä huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuteen ja vakavuuteen Suomessa: naisista lähes kolmannes on kokenut fyysistä tai seksuaaliväkivaltaa tai molempia nykyisen tai entisen kumppaninsa taholta täytettyään 15 vuotta.

Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaa toimeenpannaan kansallisen toimintaohjelman mukaisesti sekä kansallisesti, kansainvälisesti että paikallisesti. Suomen työ pohjautuu ihmisoikeusperustaisuuteen, ja työn tärkeyttä korostetaan Sanna Marinin hallitusohjelmassa, jossa sukupuolten välinen tasa-arvo ja demokratian edistäminen ovat keskeisiä painopisteitä. 1325 -työ tukee vahvasti Suomen ulkopolitiikan keskeisiä painopisteitä, joita ovat hallitusohjelman mukaisesti konfliktinehkäisy, rauhankäytäntö ja rauhanrakennus sekä sukupuolten välisen tasa-arvon ja rauhan edistäminen. Kuluneella kaudella suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa erityisesti rauhankäytäntö on saanut entistä merkittävämmän roolin uuden rauhankäytäntökeskuksen aloitettua toimintansa vuonna 2020. Yksi keskuksen pääprioriteeteista on naisten osallistumisen vahvistaminen. Myös kriisinhallinta on säilyttänyt tärkeän aseman osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea työskenteli vuosina 2019–2020 ja nosti esimerkiksi siviilikriisinhallinnan sukupuolitavoitteiden ambitiotasoa entisestään.

Toimintaohjelma nähdään myös osana laajempaa yleistä tasa-arvotyötä ja politiikkaa. Yleisen kansallisen tasa-arvotyön ja 1325 -työn rajapinta on toimijoiden keskuudessa kuitenkin epäselvä. Suomessa on käytössä laaja skaala tasa-arvoviitekehyksiä, -instrumentteja ja -sitoumuksia. Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman lisäarvo suhteessa näihin muihin ohjauksiin dokumentteihin on ollut vähäistä, joskin kuluneella kaudella viittaukset 1325 -toimintaohjelmaan muissa kansallisissa sitoumuksissa, sopimuksissa ja selonteoissa ovat lisääntyneet runsaasti, mikä viestii agendan valtavirtaistumisesta osaksi kansallista sopimusarkkitehtuuria²⁷. Esimerkiksi Suomen Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa (2019–2023) viitataan Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan²⁸.

"Suomi on vahvasti sitoutunut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" ja sitä seuranneiden yhdeksän muun päätöslauselman toimeenpanoon. Suomen toimintaa ohjaa järjestyksessä kolmas kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma, joka kattaa vuodet 2018–2021. Sukupuolinäkökulma on sisällytetty turvallisuussektorin ja siviilikriisinhallinnan koulutukseen. "

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023

Suomessa 1325 -toimintaohjelman nais erityisyys koettiin haastateltavien tahoilta pääosin tärkeänä. Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023 kuitenkin painottaa sukupuolten moninaisuutta. Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman, joka jo nimensä puolesta viestii vahvasta binäärisestä sukupuolijaottelusta, voidaan kritisoida toisintavan sukupuolittuneita stereotyyppioita ja huomioivan heikosti sukupuolen moninaisuuden, miehet ja maskuliinisuuden. Suomen tasa-arvo-ohjelmassa painotetaan myös intersektionaalista näkökulmaa. 1325 -toimintaohjelma huomioi naisten moninaisia rooleja²⁹ ja kiinnittää retorisesti huomiota moniperustaiseen syrjintään (erityisesti vammaisten sekä alkuperäiskansoihin ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asemaan), mutta toimeenpanossa ja raportoinnissa nämä teemat ovat vähemmän esillä.

Johdonmukaisuus suhteessa Suomen ulko- ja turvallisuus- sekä sisäpolitiikkaan³⁰ on vaihtelevaa. Sisäisen turvallisuuden teemoissa toimintaohjelma ja päätöslauselmaperhe on huomioitu

²⁷ Katso liite 8: Kansallisten tasa-arvo -ohjelmien ja sitoumusten kytköksiä 1325 -toimintaohjelmaan.

²⁸ Haastattelujen perusteella Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ansiosta sukupuolinäkökulmaa vahvistettiin tähän Suomen toiseen Väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmaan (2019).

²⁹ Suomen kolmas toimintaohjelma kuvaa naisia moninaisissa rooleissa kuten esimerkiksi aktiivisina rauhantoimijoina, seksuaaliväkivallan uhreina, väkivaltaisen ekstremismin ja ääri liikkeiden taistelijoina, tukijoina, uhreina, vastustajina ja ennaltaehkäisijöinä, rauhanturvaajina ja asiantuntijoina.

³⁰ Tarkastelujakson ulkopuolella valtioneuvoston ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta vuodelta 2022 huomioi heikosti sukupuolinäkökulman.

hajanaisesti. Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteko (2021) ei integroi Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka, eikä 1325 -toimintaohjelmassa puolestaan käsitellä esimerkiksi saamelaiskysymyksiä. Kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman yhtenä prioriteettina on ollut erityisesti konfliktia pakenevien naisten aseman ja oikeuksien vahvistaminen myös Suomessa vastaanottokeskusten toimintaan keskittyen. Pakolaistyön integroiminen osaksi toimintaohjelmaa illustroi konfliktien ja rauhan keskinäissuhteita ja vaikutuksia myös kansallisella tasolla. Niin pakolaisten vastaanottoa, lupapalveluita kuin kotouttamistoimia ohjaavat kuitenkin vahvemmin muut kansalliset instrumentit, joissa huomioidaan esimerkiksi sukupuolittunut väkivalta, kunniaväkivalta, ihmiskauppa ja pakkoavioliitot, sukuelinten silpominen, rasismi ja moniperustainen syrjintä³¹. Käytännössä Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman linkitykset esimerkiksi Syyrian al-Holin leirin kotoutusten tai Afganistanin 2021 evakuoitien aikana olivat löyhät. Huolimatta Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman tavoitteesta edistää naisten taloudellista voimaantumista konfliktialueilla, raportoinnissa sivutaan vain löyhästi Suomen kauppapolitiikkaa sekä vienninedistämisen ja globaalien taloudellisten rakenteiden kytköksiä toimintaan³². Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma huomioi naisten roolin aseistariisunnassa, aseiden leviämisen estämisessä ja asevalvonnassa, mutta Suomen asevientä ei toimintaohjelman alla käsitellä.

Valtionhallinnossa 1325 -teemaa on valtavirtaistettu vaihtelevalla menestyksellä. Monet onnistumisista voidaan lukea institutionaalisten rakenteiden sijaan yksittäisten ihmisten työpanoksen ansioksi. Erityisen onnistunutta tematiikan integroiminen on ollut Suomen Kriisinhallintakeskuksen työssä. Erityisen haastavana toimintaohjelman lisäarvon kristallisointi on puolestaan nähty OKM:llä, SM:n kansallisissa toimissa (maahanmuutto, sisäinen turvallisuus) ja TEM:n ja STM:n hallinnonaloilla. Monessa vastuuministeriössä haastattelujen yhteydessä nousi epätietoisuus omasta roolista suhteessa agendan toimeenpanoon.

"Me ollaan osavastuutahona joissakin, ja joissakin niistä teemoista ei edes tunnisteta mikä se rooli niissä toimenpiteissä olisi?"

Vastuuministeriön edustaja, 2022

Nimestään huolimatta toimintaohjelman ohjaavuus koettiin heikkona. Kansallisella tasolla toimintaohjelma nähtiin enemmänkin ylätason linjauksena kuin toimintaa ohjaavana, operatiivisena työkaluna. Moni haastateltava ei ollut aktiivisesti perehtynyt toimintaohjelmaan tai sen sisältöön. Ohjelman olemassaolo koettiin kuitenkin itsessään tärkeänä normatiivisena kannanottona, ja Suomen asemoituminen agendan tukijana koettiin erityisen arvokkaana nykyisessä toimintaympäristössä, jossa anti-gender-liikkeen vahvistumisen myötä erityisesti naisten jo saavutetut oikeudet ovat olleet vaakalaudalla.

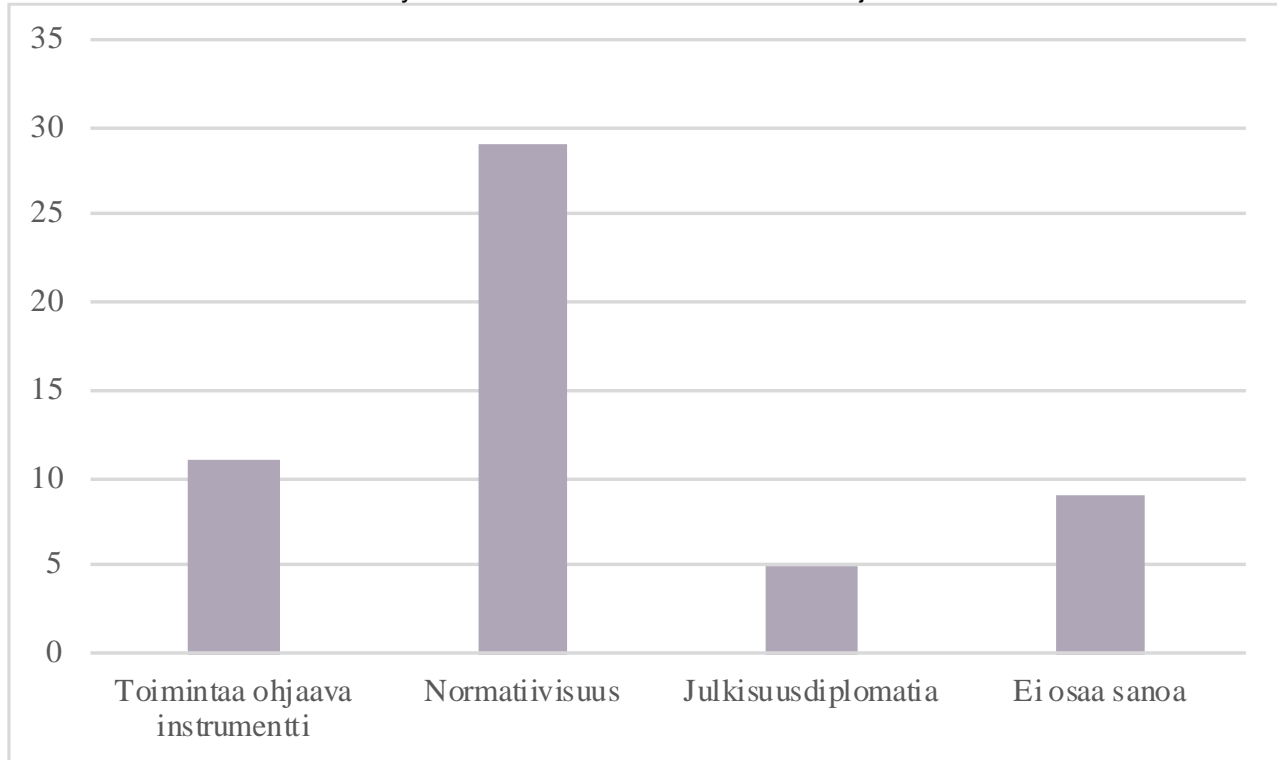
Parhaiten toimintaohjelman operationalisoinnissa onnistuttiin turvallisuussektorilla. Käskyorganisaatioissa omistajuuden ja ohjaavuuden saavuttaminen on osoittautunut muita sektoreita helpommaksi. Aiempina vuosina puolustusvoimat jalkautti kansallista Naiset, rauha ja turvallisuus -päättölauselmaa toimintaohjeistuksen kautta. Kuluneella kaudella luotiin kattavampi puolustusministeriön, puolustusvoimien, sisäministeriön ja CMC:n sekä ulkoministeriön yhteinen "Puolustusvoimien kansallinen toimintaohjelma", joka sisälsi myös aktiviteettitaso toimintoja. Puolustusvoimien oma kansallinen toimintaohjelma on erinomainen esimerkki kansallisen

³¹Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) asetti työryhmän tekemään yhteistyötä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaista työtä tekevien järjestöjen ja valtionhallintoa edustavan toimikunnan 2020–2024.

³²Esimerkiksi Finnfundin toiminnoista raportoitiin ainoastaan vuonna 2019 Finnfundille myönnetty 210 miljoonan euron laina, josta puolet oli tarkoitettu sijoittamaan yrityksiin, jotka vahvistavat kehittyvien maiden naisten taloudellista itsenäisyyttä tai tuottavat työlle ja naisille tärkeitä palveluita. Finnfund julkaisi vuoden 2019 maaliskuussa tasa-arvolinjauksen, joka kokosi yhteen ne toimenpiteet, joiden avulla Finnfund ohjaa investointipäätöksiä kohti sukupuolten tasa-arvon edistämistä. (UAV-raportti 2019).

toimintaohjelman operationalisoinnista sektoritasolla. Dokumenttia ei kuitenkaan toimikaudella päivitetty.

Kuvio 1: Haastateltavien näkemyksiä Suomen kolmannen toimintaohjelman funktiosta



Lähde: Haastattelut 2022

Kuinka toimintaohjelman aikana on onnistuttu mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin?

Toimikaudella toimintaympäristö muuttui dramaattisesti erityisesti globaalin koronaviruspandemian (COVID-19) vaikutuksesta. Itse toimintaohjelma näyttäytyy staattisena dokumenttina, jota ei toimintaympäristön muutoksista huolimatta adaptiivisesti päivitetty. Toimintaohjelmien tulosohjauskehikko, ns. logframe-malli, jolle suomenkin 1325 -toiminnot rakennettiin, edustaa vanhanaikaista ja hierarkkista toimintaa eikä mukaudu ketterästi toimintaympäristön muutoksiin. Huolimatta siitä, että itse toimintaohjelmaa ei toimikaudella päivitetty, yksittäiset toimijat mukauttivat toimintojaan vastaten toimintaympäristön haasteisiin.

Globaali koronapandemia lisäsi eriarvoisuutta ja köyhyyttä, heikensi terveyspalveluiden ja koulutuksen saatavuutta sekä kasvatti sukupuolten välistä eriarvoisuutta. Yksilöiden ja yhteiskuntien resilienssi oli pitkittyneen kriisin aikana koetuksella. Koronapandemian aikana osa suunnitelluista toiminnoista jäi toteuttamatta, ja pandemian keskellä hyödynnettiin teknologiaa ja digitaalisia ratkaisuja. Henkilökontaktien vähentyminen vähensi informaalia tiedonvaihtoa, ja 1325 -seurantaryhmän koordinaatiokokoukset siirtyivät virtuaaliseen tilaan. Päätöslauselmaperheen 20-vuotisjuhlaa ei kyetty Suomessa eikä maailmalla juhlimaan suunnitelluilla tavoilla, ja pandemian vuoksi juhlaesitykset siirtyivät verkkoalustoille. Kansainvälisellä tasolla Suomi osallistui aktiivisesti juhlavuositapahtumiin, useimmat tilaisuudet eivät edeltäneet varsinaista politiikkatyötä tai -valmistelua. Kansallisella tasolla Suomeen suunniteltu juhla-konferenssi peruuntui pandemian vuoksi, eikä verkossa tapahtuvaa juhlintaa järjestetty. Juhlavuoden alla nähtiin myös orgaanisia onnistumisia. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry. julkaisi Anne Mäki-Rahkolan (2020) toimittamana "Naiset kriisejä hallitsemassa, Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä" -teoksen. Samana vuonna naisrauhanvälittäjäteema sai näkyvyyttä myös kansallisessa mediassa YLE:n tuottaman Rauhantekijä-fiktiosarjan kautta, jota oli kesään 2022 mennessä katsottu yli 500 000 kertaa. Koronakriisin aikana kriisinhallinnan koulutustarjontaa muokattiin verkkoympäristöön sopivaksi. Siviilikriisinhallinnassa erikoiskoulutusten määrä oli normaalia vähäisempi

koronapandemiasta johtuen. Operaatiotasolla esimerkiksi Etelä-Sudanin UNMISS-tiimi pystyi koronasta huolimatta jatkamaan toimintaansa. Rauhankäytös- ja -rakennustyössä digitaalisuus mahdollisti uudella tavalla naisten osallistumista, mutta samanaikaisesti digitaalinen kahtiajako sulki prosesseista pois niitä, joilla ei digitaalisia taitoja tai välineitä ollut.

Koronakriisin johdosta tuki Naiset, rauha ja turvallisuus -teemoille globaalisti väheni, ja rahoitus ja huomio ohjautui kriisistä selviämiseen. Suomi kuitenkin vahvisti rahoitustaan koronakriisin aikana YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenille mahdollistaen organisaation keskeisen tasa-arvo työn YK:ssa ja Suomen tukemissa kansallisissa konteksteissa.

Arviossa ei tarkastella systemaattisesti toimintaympäristön muutoksia maatasolla. Voidaan kuitenkin todeta, että koronaviruspandemia paikoin hidasti hankkeiden toteutusta. Osassa hankkeita toimintoja mukautettiin uudelleen, kuten esimerkiksi Libyassa, jossa Suomi on tukenut UN Womenin kautta libyalaisnaisten rauhankäytösverkostoa, joka keskitti toimintaansa koronan vastaisiin toimiin paikallisyhteisöissään. Keniassa maan koronavasteessa ja elpymissuunnitelmassa pyrittiin huomioimaan naisten osallistaminen ja inklusiivisuus Kenian Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman mukaisesti. Nepalissa Suomi tukee naisten taloudellista ja poliittista voimaantumista UN Womenin maaohjelman kautta. Työ jatkui vuoden 2020 aikana, mutta hidastui koronakriisin myötä, ja varoja allokoitiin uudelleen suurilta osin vastaamaan kriisin luomiin tarpeisiin. Suomen punainen risti (SPR) käänsi erityisen nopeasti työnsä koronan ehkäisyyn.

On myös huomionarvoista nostaa esiin radikaalit muutokset Afganistanissa Talibanin valtaannousun jälkeen syksyllä 2021. Suomi, monen muun avunantajamaan kanssa, joutui äkillisesti vetäytymään Afganistanista ja kanavoimaan tukensa uudelleen. Moni Afganistanissa pitkään toteutetuista hankkeista jouduttiin lopettamaan, mukaan lukien Suomen monivuotinen tuki Afganistanin kansalliselle Naiset, Rauha ja Turvallisuus -toimintaohjelmalle. Suomi jatkoi Afganistanissa UN Womenin maatoimiston tukemista, ja haastattelujen perusteella UN Women on onnistunut koordinoimaan kansainvälisten toimijoiden tasa-arvotyötä humanitaarisella kentällä, mutta sen operatiivinen kapasiteetti humanitaarisessa kontekstissa on heikko.³³

³³ Tässä arviossa ei tarkastella Afganistanin tilannetta syvemmin, mutta huomioidaan, että Suomi on toteuttamassa selontekoja Afganistaniin suunnatusta tuesta. On suositeltavaa, että selonteot sivuaisivat myös Afganistanissa toteutettua tasa-arvo työtä.

Tehokkuus

Mikä on ollut ulkoministeriön ja vastuutahojen rooli toiminnan koordinaatiossa ja kuinka hyvin siinä on onnistuttu?

Ulkoministeriöllä on ollut toimeenpanon koordinoivastuu ohjelmakauden aikana. Päätöslauselman toimeenpanon koordinaatio on sijoitettu ministeriössä YK- ja yleisten globaali-asioiden yksikölle (POL-50). Ulkoministeriö on vastannut toimintaohjelman kehittämisestä, seurantaryhmän koolle kutsumisesta sekä vuosittaisesta raportista ulkoasiainvaliokunnalle, ja lisäksi se koordinoi Suomen vastineen kansainvälisten järjestöjen raportointipyyntöihin päätöslauselman toimeenpanoa koskien. Ulkoministeriö myös edustaa Suomea teeman liittyvissä kansainvälisissä konferensseissa. Ulkomaan edustustot, muut ministeriöt ja ulkoministeriön muut yksiköt hyödyntävät POL-50:n palveluita (ml. kannanotot ja tematiikan kommentointi) vaihtelevasti. Yleisesti ottaen haastateltavat arvioivat ulkoministeriön onnistuneen hyvin koordinaatiossa, kuten kansallisen seurantaryhmän kokoon kutsumisessa sekä vuosittaisen raportin laatimisessa.

Agendan edistämiseen allokoitiin ulkoministeriössä yhden virkahenkilön (50-100%) työpanos, joka jakautui ajoittain useammalle henkilölle. Hallinnollista lisätukea on saatu ulkoministeriössä koordinoivan yksikön siviilipalvelushenkilöiltä. Syksyllä 2021 agendan painoarvo Suomen ulkopoliitikassa realisoitui ja henkilöresurssien määrä lisääntyi, kun tehtävään nimettiin johtajavana asiantuntijana Inklusiivisen rauhan suurlähettiläs (50%), joka ehti toimia tehtävässä vajaan vuoden. Toimikaudella henkilöstön tehtävänkuvaan lisättiin Nuoret, Rauha ja Turvallisuus toimintaohjelman suunnittelu, lanseeraus ja koordinaatio, mikä vähensi henkilöresursseja Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminnasta. Henkilöstöresurssien voidaan arvioida olleen riittävät toimintaohjelman koordinaatiota ja raportointia ajatellen, mutta riittämättömät strategiseen kehittämistyöhön. Vastuuhenkilöiden virkamieskierto on aiheuttanut katkoksia koordinaatiossa ja tiedonvälityksessä³⁴. Erityisesti siirtymäkausilla toimintaohjelman toimeenpano on ollut useampia kuukausia ilman täysmitoitettua henkilöstöä, mikä on pidentänyt seurantaryhmän tapaamisväliä ja hidastanut koordinaatiota.

Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminta asemoituu ulkoministeriössä YK-asioiden lisäksi myös yleisen tasa-arvotyön piiriin, jota koordinoi ihmisoikeuspolitiikan yksikkö (POL-40) ja siellä nimetty tasa-arvosuurlähettiläs³⁵. Teema kytkeytyy myös oleellisesti osaksi rauhanvälityskeskukseen toimintaa³⁶ sekä sivuaa usean muun yksikön toimintaa. 1325 -työn sisäistä koordinaatiota on ulkoministeriössä vaikeuttanut yksiköiden välinen työnjako. Hyvänä käytäntönä on muutamissa yksiköissä allokoitu 1325 -yhdyshenkilöitä³⁷ (ns. focal point). Osassa ulkoministeriön maa- ja alueohjelmia on havaittavissa painotuksia 1325 -teemoista. Hankehallinnossa tematiikkaa ei ole kuitenkaan systemaattisesti integroitu osaksi hankkeiden arviointikriteereitä tai raportointia. Hyvänä käytäntönä tästä poikkeaa rauhanvälityskeskus, joka on integroinut hanketukien arviointiin 1325 -teemojen tarkastelun.

³⁴Suomessa ulkoministeriön kaikkiin työnkuviin on pääsääntöisesti integroitu kolmen vuoden henkilöstökierto. Esimerkiksi Suomen naapurimaassa Norjassa Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan vastuukoordinaattori toimi keskeyttämättä 8/2015–1/2021.

³⁵ Tasa-arvotyö on ulkoministeriössä aliresursoitua suhteessa teemojen keskeiseen rooliin Suomen ulkopoliitikassa. Katso lisää esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan (IONK) esitys ulkoministeriölle (2022) ja Leena Vastapuun toteuttama ulkosuhteiden tasa-arvoselvitys (2020).

³⁶ Rauhanvälitystoiminta siirtyi POL-50:lta vuonna 2020 perustetulle rauhanvälityskeskuselle. Keskukseen yhtenä kärkenä on naisten osallistumisen edistäminen, ja keskuksessa Naiset, rauha ja turvallisuus -koordinaatio on sijoitettu vastuuvirkamiehelle. Keskuksen perustaminen on samanaikaisesti vahvistanut Suomen roolia ja näkyvyyttä naisten osallistumisen edistämässä, mutta myös haastanut ministeriön sisäistä tiedonkulkua teemojen osalta.

³⁷Yhdyshenkilöiden perehdytys ja 1325 -tietotaidon lisääminen ei ole kuitenkaan ollut systemaattista, ja pääasiallinen tehtävä on kuluneella kaudella ollut yksikön vastineen kokoaminen vuosittaiseen raportointipyyntöön.

Muissa ministeriöissä 1325 -vastuutaho sijaitsee usein joko kansainvälisten asioiden yksikössä tai tasa-arvoyksikössä. Vain harvoissa tapauksissa vastuuhenkilöiden työnkuviin oli virallisesti kirjattu 1325 -alokaatio, ja vain harva toimija kykeni arvioimaan kuinka paljon työaikaa 1325 -teemoihin käytetään. Saadut arviot vaihtelivat 1 %–30 %. Esimerkiksi sisäministeriössä kansainvälisellä yksiköllä on koordinoiva rooli ja vastuu ulkoministeriöltä saatavien toimenpidepyyntöjen jakelusta hallinnonalan vastuutahoille (pääasiassa poliisiosasto, maahanmuutto-osasto, rajavartiolaitoksen esikunta/rajavartiolaitos, kriisinhallintakeskus) ja vastausten koordinoidusta palauttamisesta.

Myös kansalaisjärjestöissä 1325 -työ on usein siiloutunutta. Esimerkiksi Kirkon Ulkomaanavulla kytkökset rauhantien ja humanitaarisen työn välillä 1325 -teemoissa ovat vähäisiä. Suomen Pakolaisavulla 1325 -työ keskittyy ulkomaantoiimiin. Naiset, rauha ja turvallisuus -teemojen organisatorinen valtavirtaistaminen on ollut erityisen onnistunutta CMI:ssä, jossa Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toimeenpano on yksi strateginen prioriteetti, jolle on organisaatiossa omistettu asiantuntijatiimi ja budjettiosuus. Tiimi tekee läheistä yhteistyötä alueellisten tiimien kanssa.

Kuinka toimintaohjelman seurantamekanismit, indikaattorit ja raportointi ovat onnistuneet?

Suomen toista 1325 -toimintaohjelmaa (2012–2016) kritisoitiin sen tulosperustaisen johtamis- ja arviointikehikon heikkoudesta (Jacevic 2019). Suomen kolmannessa toimintaohjelmassa tähän heikkouteen pyrittiin vastaamaan ja kunnianhimoista tulosoheutuskehikkoa rakentamaan palkattiin amerikkalainen konsulttityhtiö Inclusive Security³⁸. Kolmannen toimintaohjelman kehittelyn koettiin kuitenkin suomalaisten tutkijoiden näkökulmasta keskittyvän liiallisesti juuri toimintaohjelman teknisiin ominaisuuksiin paikallisen kontekstin ja ymmärryksen hyödyntämisen sijasta (Lyytikäinen & Jauhola 2020). Suomen kolmannen toimintaohjelman indikaattorityön viimeistelyyn palkattiin suomalainen konsultti. Indikaattorit eivät valmistuneet toimintaohjelman lanseeraukseen mennessä. Kuluneella kaudella indikaattoreita ei ole hyödynnetty toimintaohjelman seurannassa ja indikaattorityön voidaan yrityksestä huolimatta arvioida epäonnistuneen.

Suomessa toimintaohjelman kokonaisseuranta on vastuutettu ulkoministeriön vetämälle kansalliselle seurantaryhmälle. Seurantaryhmä on Suomenkin mittakaavassa poikkeuksellisen poikkihallinnollinen ja erinomainen esimerkki monitoimijayhteistyöstä. Poikkihallinnollinen seurantaryhmä koostuu toimintaohjelmaan merkityistä vastuutahoista (UM, OKM, TEM, STM, PM, PV, SM, CMC, CMI, FELM, KUA), ja erityinen rooli on toimintaohjelman seurannassa kirjattu 1325 -verkostolle. Kuluneella kaudella seurantaryhmä on laajentunut. Aktiivisina uusina toimijoina on tullut Suomen Punainen Risti, Demo Finland ja Pakolaisapu. Näiden toimijoiden lisäksi seurantaryhmän kokouksiin on vaihtelevalla laajuudella osallistunut niin valtionhallinnon muiden alojen edustajia, muita kansalaisjärjestöjä ja tutkijayhteisöä. Seurantaryhmä on kokoontunut epäsäännöllisen säännöllisesti. Pöytäkirjojen perusteella ryhmä kokoontui 2018–2021 yhteensä 8 kertaa mukaan lukien etäkokoukset. Osallistujaluetteloita ei ollut saatavilla kaikista kokouksista, mutta tarkasteltujen listausten perusteella ulkoministeriön koordinoivan yksikön lisäksi systemaattisesti toimintaan osallistuivat PV, CMC ja CMI. Vähäisintä osallistuminen oli TEM:n ja STM:n puolelta. Ulkoministeriön muiden yksiköiden aktiivisuus kansallisessa seurantaryhmässä on ollut vähäistä johtuen henkilöstöresursoinnin haasteista. Kuluneella kaudella seurantaryhmän toiminta on keskittynyt vahvemmin työn koordinointiin ja informaation jakamiseen konkreettisen seurannan tai strategisen kehittämistyön sijasta.

³⁸Inclusive Security oli vuoteen 2019 mennessä antanut virallista tukea yli 30 valtion NAP-prosesseissa

"Seurantaryhmä on erinomainen esimerkki tasa-arvotyön valtavirtaistamisesta. Meillä Suomessa kansallisellakin tasolla harvinaista, että yhden teeman alla kokoonnutaan noin isolla konklaavilla"

Vastuuministeriön edustaja, 2022

Toimeenpaneuvien tahojen raportointiin ja seurantaryhmän työskentelyyn pohjautuen ulkoministeriö laatii toimintaohjelman täytäntöönpanosta vuosittain raportin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle (UAV). UAV-raporttiin kuuluu niin narratiiviosio, taulukkomuotoinen toimintotason aktiviteettilistaus kuin rahoitustaulukko. UAV-raportin lisäksi ulkoministeriö koordinoi Suomen vastineita vuosittain YK:n pääsihteerille, EU:lle ja Etäjille. Myös CEDAW- ja UPR-raportissa sekä Agenda 2030 -raportissa sivutaan 1325 -teemoja. Kuluneella kaudella raportointien erisyksisyys on aiheuttanut haasteita. Kansainväliset organisaatiot toivovat Suomen raporttia heti alkuvuodesta, kun taas suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöraportointi tapahtuu syksyisin.

Raportointi on keskittynyt aktiviteettitasoisten toimintojen listaukseen tulosten, onnistumisten, haasteiden tai vaikuttavuuden sijasta³⁹. Vastuutahoille annettu ohjeistus raportointia vasten on nähty puutteellisena, ja toimijat raportoivatkin hyvin erilaisin käytännöin toimistaan. Osa toimeenpaneuvista tahoista raportoi kaiken tasa-arvotyön 1325 -työnä, osa toimijoista ainoastaan selkeät 1325 -kärkihankkeet, mikä luo epäsymmetrisen kuvan agendan toimeenpanosta. Kansalliseen toimintaohjelmaan oli kirjattu viittaus toimintaohjelman puolivälissä ja lopussa laadittaviin arviointiraportteihin. Puolivälisarviota ei toteutettu ilman sen tarkempaa syytä. Osana ulkoasianvaliokunnan raporttia on kaudella järjestetty kuulemistilaisuuksia. Tilaisuuksissa on kuultu asiantuntijalausuntoja toimintaohjelmaan merkityiltä vastuutahoilta ja muilta toteuttajilta⁴⁰. Nämä UAV-kuulemiset ovat olleet erinomainen käytäntö, jonka avulla agenda on saanut konkreettista kosketuspintaa ja näkyvyyttä myös parlamentaarisella tasolla.

Kansalaisjärjestöjen rooli on ollut toimintaohjelman toimeenpanossa merkittävä. Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -verkosto on kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja asiantuntijoiden yhteistyöverkosto, jonka tavoitteena on edistää 1325 -päättöslauselman toimeenpanoa⁴¹. Ympäri vuotista seurantaa ei verkosto ole resurssipulan takia kyennyt toteuttamaan. Verkostoa hallinnoi ja koordinoi UN Women Suomen ulkoministeriön tuella. Osa toimeenpaneuvista tahoista (CMI, FELM ja KUA) ovat myös Suomen 1325 -verkoston jäseniä, ja verkoston jäsenenä heillä on näin kaksoisrooli myös monitoroida toimintaohjelman toteutumista. Toimijat eivät itse kokeneet kaksoisroolia haastavana.

³⁹ On kuitenkin hyvä huomioida, että tasa-arvo työssä vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa ja jo toimintojen listaus itsessään voidaan nähdä arvokkaana osana tätä työtä.

⁴⁰ Katso liite 4.

⁴¹ Verkosto muutti nimensä 1325 -verkostosta Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostoksi vuonna 2022. Järjestöjäseninä verkostoon kuuluvat UN Women Suomi, Amnesty International Suomen osasto, Fida International, Ihmisoikeusliitto, YK-liitto, Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganistarioner i samarbete NYTKIS, Naisjärjestöjen Keskusliitto (NJKL), Crisis Management Initiative (CMI), Väestöliitto, Naisasialiitto Unioni, Suomen NNKY -liitto, Naistoimittajat, Zonta International, Kirkon Ulkomaanapu, African Care, Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö Demo, Suomen Akateemisten Naisten Liitto (SANL), Laajan turvallisuuden verkosto (WISE), Suomen Lähetysseura ja Suomen Punainen Risti sekä Naisten Linja. Kuluneella kaudella verkoston jäsenmäärä on kasvanut ja näkyvyys lisääntynyt. 1325 -verkosto päivitti nimensä keväällä 2022 Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostoksi.

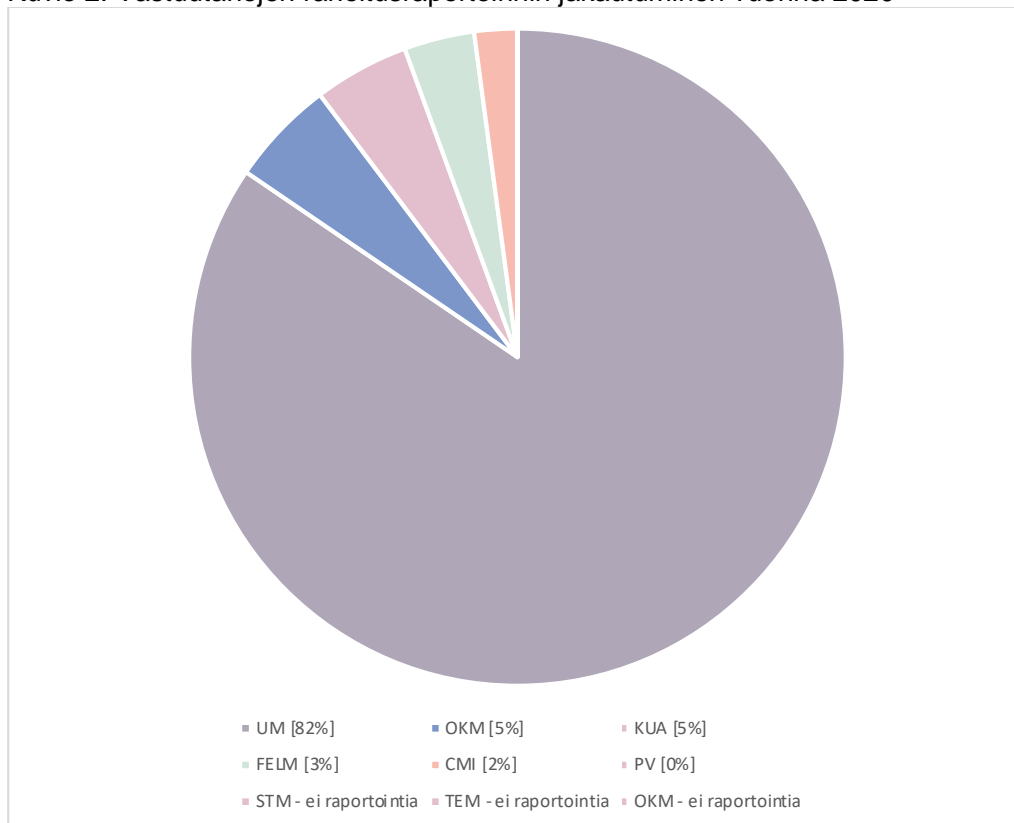
Kuinka toimintaohjelman resursoinnissa on onnistuttu?

YK:n pääsihteeri on peräänkuuluttanut jäsenvaltioilta panostuksia erityisesti agendan resursointiin ja rahoituksen seurantaan. Globaalilla tasolla vain alle kaksi prosenttia rauhan ja turvallisuuden rahoituksesta on kohdennettu 1325 -agendan toimeenpanoon. Pääsihteeri (2020) kehottaa raportissaan jäsenmaita allokoimaan korvamerkittyä rahaa toimintaohjelmien toimeenpanolle ja luomaan niille keskitettyjä ja sektoraalisia budjetteja sekä toteuttamaan vuosiseurantaa budjettien osalta.

Suomen kolmannelle kansallisella Naiset, Rauha ja Turvallisuus -toimintaohjelmalle ei ole allokoitu omaa budjettilinjaa. Vuonna 2019 Suomi liitti ensimmäistä kertaa rahoitustaulukon eduskunnalle toimitettavaan raporttiin. UAV raportissa (2020) todetaan kuitenkin, että "Hankkeiden kokonaisbudjetin ilmoittaminen antaa todellisuutta mittavamman kuvan 1325 työn budjettiosuudesta. Budjeteissa ei ole tehty erottelua globaalilla tasolla, että niistä pystyisi erottamaan suoraan erillisiä aktiviteetteja tai toimintoja, jotka liittyvät suoraan 1325 työhön. Parhaimmillaan on siis kyse valistuneesta arviosta joidenkin hankkeiden kohdalla." Suomen kokonaisrahoitus arvioitiin vuonna 2019 yhteensä **52 816 820** euroon ja vuonna 2020 yhteensä **77 341 042** euroon. UAV-raporttiin liitetty rahoitustaulukko, joka raportoi toimia laajalti, antaa epäjohdonmukaisen kuvan agendaan allokoitusta rahoituksesta.

Tässä arviossa nostetaan esimerkkejä vuoden 2020 rahoitusraportointitaulukosta. Vuonna 2020 raportoitu 77 MEUR käsittää useita rahoitusinstrumentteja, kuten ODA-rahaa, YK:n toimintaavustuksia, demokratiatukirahaa, kahdenvälistä bilateraalitukea, paikallisen yhteistyön määrärahoja, rahasto-osuuksia ja kansallista tasa-arvorahaa. Vastuutahoista eniten rahoitusta on raportoinut ulkoministeriö, yhteensä 82% kaikesta ja seuraavaksi eniten OKM (5%), STM, TEM ja OKM eivät raportoineet kuluja. Vastuutahojen lisäksi rahoitusraportissa on eritelty myös Suomen Pakolaisavun, Demo Finlandin, Suomen UN Womenin ja KIOSin hankerahoitusta yhteensä 2% osalta kokonaissummasta.

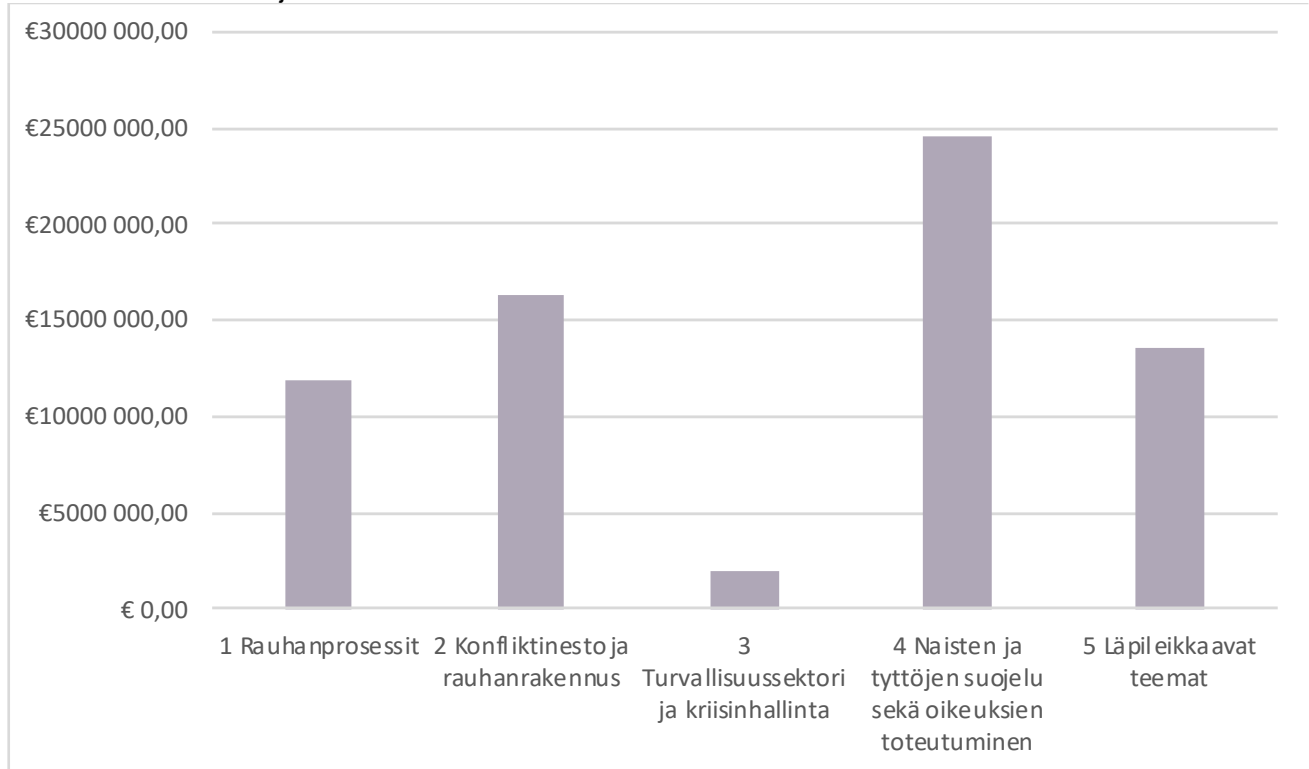
Kuvio 2: Vastuutahojen rahoitusraportoinnin jakautuminen vuonna 2020



Lähde: UAV-rahoitustaulukko 2020

On huomionarvoista, että rahoitusraportoinnissa erityisesti turvallisuussektorille kohdistuva rahoitus (vastuutahot SM, CMC, PLM, PV, UM) on hyvin vähäistä. Rahoitustaulukossa ei ole vuonna 2020 eritelty kansainvälisiä 1325 teemaisia rekrytointeja, ml. siviilikriisinhallinta⁴² ja sotilasoperaatioiden henkilöstön palkkakulut tai muita kohdennettuja 1325 temaattisia kansainvälisiä rekrytointeja, eikä siviili-sotilas-yhteistyön (Civil Military Cooperation, CIMIC) rahoitusta. Eniten rahoitusta on raportoitu naisten ja tyttöjen suojelun, sekä oikeuksien toteutumisen alla mukaan lukien esimerkiksi 2 MEUR ihmisoikeuspuolustajien toiminnalle ja heitä tukeville rahastoille, sekä 8,9 MEUR UNFPA yleistukea.

Kuvio 3: Rahoituksen jakautuminen tavoitteiden osalta vuonna 2020



Lähde: UAV-rahoitustaulukko 2020

Laskennallisesti rahoitusraportointikäytännöt ovat epäyhtenäiset. Osa toimijoista on pyrkinyt raportoimaan yksityiskohtaisesti 1325työn osuuden kokonaisbudjeteista, siinä missä toiset toimijat ovat listanneet kaiken tasa-arvotyön 1325 -työnä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö raportoiti vuonna 2020 yhteensä 3 911 000 euroa sisältäen yleiseen tasa-arvoon myönnettyjä rahoituksia ml. liikunnan, kansalaistoiminnan, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämishankkeet, sekä Taiteen edistämiskeskuksesta myönnettyt avustukset yhteisöille ja apurahat yksityisille henkilöille maahanmuuton, oman kulttuurin ja integraation edistämiseksi ja rasisminvastaisen toiminnan tukemiseksi. Järjestöistä esimerkiksi Pakolaisapu on raportoinut 2,4 miljoonan edestä naisten pääluvun mukaisen prosentuaalisen summan jokaisesta konfliktialueen hankkeestaan, mukaan lukien myös Suomen valtion ulkopuolista rahoitusta. CMI puolestaan raportoiti toimintaohjelmaan integroidun tuloskehikon mukaisesti vain Suomen valtion rahoitusosuuden raportoimistaan aktiviteeteista.

⁴² Vuonna 2019 osa lähetettyjen asiantuntijoiden kuluista oli listattu rahoitustaulukkoon, mutta vuodelta 2020 ne uupuivat.

YK järjestöistä on raportoitu yleistukea OHCHR:lle (5,3 MEUR), UNFPA:lle (8,9 MEUR) ja UN Womenin yleistuesta 25% eli 9 MEUR⁴³. Lisäksi Suomi antaa UN Womenille myös korvamerkittyä ohjelmatukea. Vuoden 2020 raportissa ilmeni päällekkäistä raportointia korvamerkityn tuen ja alueosastojen ilmoittaman tuen osalta kuitenkin lähes 9 miljoonaa euroa. Yhteismitallisesti suurin rahallinen tuki on kohdentunut UN Womenille. Suomi osallistuu aktiivisesti UN Womenin johtoryhmätyöskentelyyn, mutta haastattelujen perusteella Suomen strategista otetta suhteessa UN Womeniin voisi vielä vahvistaa. Huolimatta Suomen määrällisesti suuresta tuesta UN Womenin pääkonttorille UN Women Suomen alla toimiva Naiset, rauha ja turvallisuus -verkosto on ollut kaudella vahvasti aliresursoituna (20000 EUR) eikä se ole kyennyt täysipainoisesti toteuttamaan toimintaohjelmassa sille määriteltyä tärkeää tehtävää ohjelman seurannassa ja arvioinnissa. Kuluneella kaudella Naiset, rauha ja turvallisuus -verkoston tuki kanavoitiin UN Women Suomen toiminta-avustuksen hallintokuluista.

Taulukko 1: UN Womenille raportoidut tuet vuonna 2020

Tuen muoto	Summa (EUR)
UN Women, korvamerkitty tuki	9 000 000
UN Women, yleistuki	4 500 000
Afganistan: UN Womenin maaohjelma, ml. tuki kansallisen 1325 -toimintaohjelman toteuttamisen tuki	2 000 000
UN Women, Naiset, rauha ja turvallisuus -hanke Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä	1 794 800
Kenia: Suomen UN Women -hanke	1 336 132
Tuki Nepaliläisten kansallisen 1325 -toimintaohjelman toteuttamiselle / osana UN Womenin maaohjelmaa	1 000 000
UN Women: tuki naisten osallistumiselle Syyrian rauhanprosessiin	500 000
Tuki UN Womenin naisrauhanturvaajakoulutukselle	180 000
Yhteensä	20 310 932

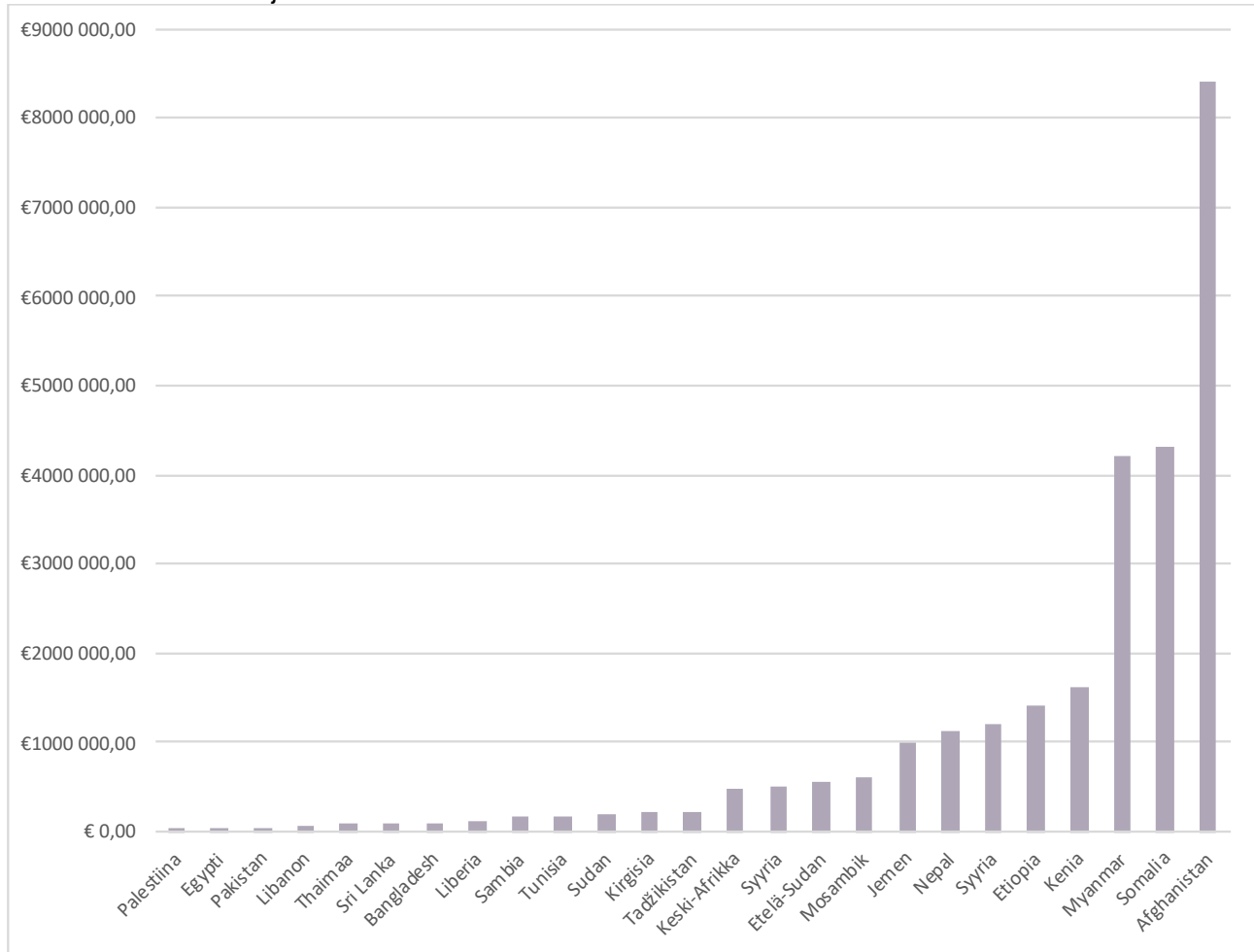
Lähde: UAV-raportti 2020

Kuluneella kaudella kansalaisyhteiskunnan ja naisjärjestöjen rahoitus on ollut kansainvälisillä areenoilla paljon esillä. Onkin huomionarvoista, että Suomen raportoidusta rahasta kanavoidaan suuri osa suoraan konflikti- ja kriisimaiden kansalaisjärjestöille joko suomalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen tai kansainvälisten toimijoiden kautta. Esimerkiksi Kenian UN Women -tuesta on arvioitu siirtyvän 70 % suoraan kansallisille naisjärjestöille. Laskennallisesti tätä ei ole taulukossa kuitenkaan eritelty.

Vuoden 2020 raportointitaulukosta voidaan eritellä rahoituksen kohdemaat. Osa hankkeista oli alueellisia ja näissä tapauksissa yksittäisiä vastaanottajamaita ei ole kohdennettu taulukointiin. Suurin Naiset, rauha ja turvallisuus tuen suurin vastaanottajamaa oli vuonna 2020 Afganistan. UAV raportissa oli eriteltynä 8 400 000 euroa Afganistaniin suuntautuneita tukia. Afganistanista on raportoitu suuri osa tasa-arvoa edistäviä hankkeita. Vuonna 2020 on raportoitu esimerkiksi 2 500 000 euroa Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahaston peruspalveluita kehittävään ohjelmaan ja 1 500 000 euroa osana Afganistanin Resolute Support -operaation Afganistanin armeijan tasa-arvotyötä. Esimerkinomaisesti alla on taulukoituna Afganistaniin kohdistunut tuki.

⁴³ Suomen valtion UN Womenille antama yleistuki oli vuonna 2020 yhteensä 18,4 MEUR. 25 % eli 9 MEUR tästä rahoituksesta on laskennallisesti arvioitu WPS-tueksi.

Kuvio 4: Rahoituksen jakautuminen maantieteellisesti vuonna 2020



Lähde: UAV-rahoitustaulukko 2020, taulukossa ei ole huomioitu alueellisia hankkeita

Taulukko 2: Afganistanin osalta raportoidut tuet vuonna 2020

Tuen muoto	Summa (EUR)
Afganistan: ARTF:n korvamerkitty tuki Citizen Charter -ohjelmaan	2 500 000
Afganistan: UN Womenin maaohjelma, ml. tuki kansallisen 1325 -toimintaohjelman toteuttamisen tuki	2 000 000
Afganistan: tuki Marie Stopes Afghanistan -järjestön toiminnalle	1 500 000
Afganistan: tuki Afghan National Army Trust Fundille tasa-arvotyöhön korvamerkitty osa	1 500 000
Afganistan: tuki Afghan Independent Human Rights Commissionille	500 000
Afganistan: Inter Mediaten hanke	300 000
Afganistan: UNAMA:n, Salam Support Groupin	100 000
Yhteensä	8 400 000

Lähde: UAV raportti 2020

Käytännössä 1325 -työ on valtionhallinnossa aliresursoitua. Koordinoivalle ulkoministeriön yksikölle on myönnetty vuosittain suunnitelmäärärahaa 50 000 euroa. STM, TEM ja SM eivät ole allokoineet suoria budjettilinjoja toimintaohjelman toimeenpanoon. Puolustusvoimissa raportoitiin vuonna 2020 Naiset, rauha ja turvallisuus -rahaa 8 500 EUR sisältäen yhden tutkimustyön ja 5.000 EUR gender-asiantuntijoiden ja muun henkilöstön koulutusta. Monessa ministeriössä ja järjestössä 1325 -työtä tehdään virkatyönä, jota ei ole erikseen budjettiin laskettu. Toimintaohjelmalle osoitetut henkilöstöresurssit ovat olleet pääosin vähäiset eivätkä allokoitua henkilöstöresurssit ole mahdollistaneet aktiivista strategista kehittämistyötä. Suhteessa agendan painoarvoon työhön

allokoidut henkilöstöresurssit ja strateginen kehittämisraha ovat ristiriidassa Suomen kansainvälisten sitoumuksien kanssa. Kuluneella kaudella Suomi sitoutui esimerkiksi ihmisoikeusneuvostoehdokkuutensa aikana allokoimaan täydet resurssit ja toimeenpanemaan kokonaisvaltaisesti Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmaa (Ulkoministeriö 2021). Suomi sitoutui myös lanseeraamansa Commitment 2025 -aloitteen kautta kehittämään ylivuotisia taloudellisia ja teknisiä tukimekanismeja naisjärjestöille ja rahoittamaan niin formaaleja kuin epäformaaleja prosesseja, joissa tuetaan naisten osallistumista ja päätöksenteon mahdollisuuksia (Commitment 2025).

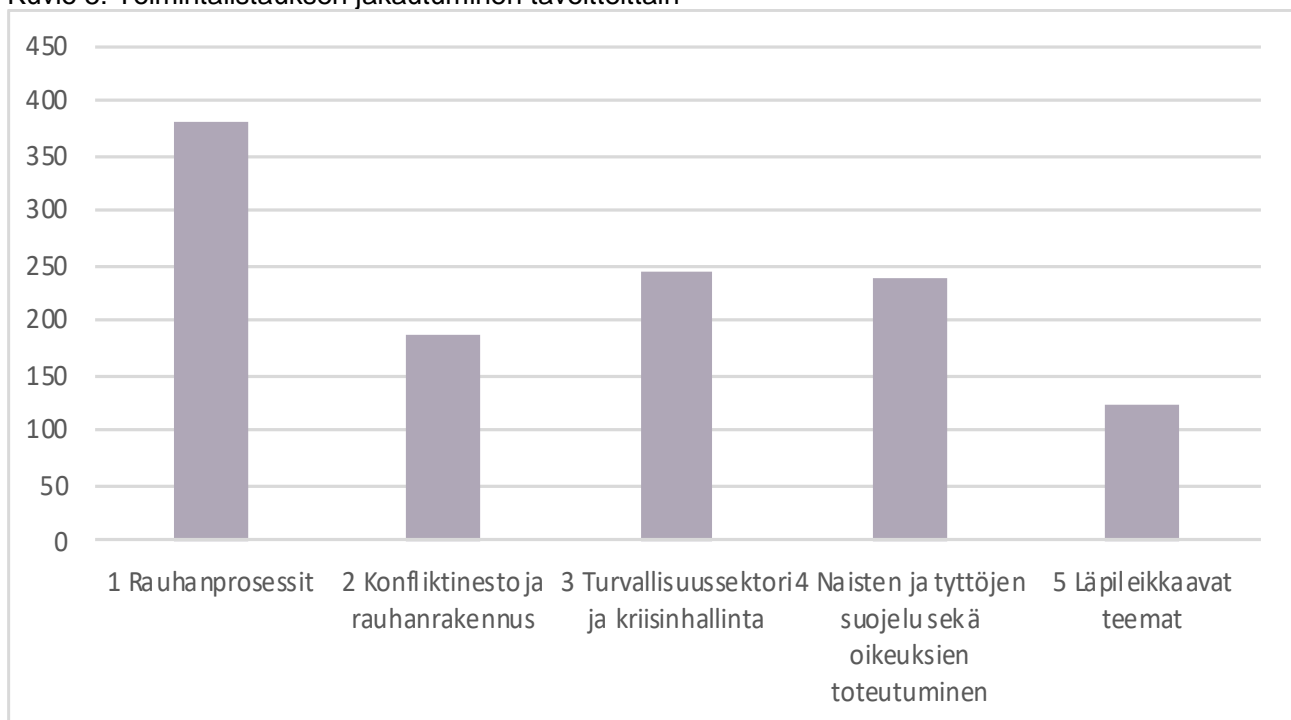
Tuloksellisuus

Toimintaohjelman tuloksellisuutta tarkastellaan tässä arvioissa toimintaohjelman tulosohjausviitekehyksen kautta⁴⁴. Viitekehyksessä on määritelty tavoitetasolla neljä keskeistä vaikuttavuustavoitetta, joista viides on läpileikkaava tavoite.

1. Naisten merkityksellinen osallistuminen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen rauhanvälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa vahvistuu.
2. Naisten merkityksellinen osallistuminen konfliktien ehkäisemiseen ja rauhanrakentamiseen vahvistuu.
3. Turvallisuussektorilla ja kriisinhallinnassa tehostetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.
4. Naisten ja tyttöjen suojelu sekä oikeuksien toteutuminen ja tarpeisiin vastaaminen kriiseissä vahvistuu.
5. Suomi edistää tavoitteita 1–4 kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen linjauksissa, strategioissa ja toiminnassa sekä kannustamalla kansallisten toimintaohjelmien laadintaan.

Arviointikaudella 2018-2021 eniten toimintoja tuotettiin vaikuttavuustavoitteiden 1 (Rauhanprosessit) ja 3 (Turvallisuussektori ja kriisinhallinta) ja 4 (Naisten ja tyttöjen suojelu sekä oikeuksien toteutuminen) alla ja vähiten toimintoja raportoitiin läpileikkaavien tavoitteiden osalta.

Kuvio 5: Toimintalistauksen jakautuminen tavoitteittain



Lähde: UAV-raportointi 2018–2020 ja raakamateriaali 2021

Toimintaohjelman viitekehys on linjassa YK:n päätöslauselmien kanssa. Erityisesti päätöslauselma 2122 (2013), joka painottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa naisten ja tyttöjen turvallisuuteen, on ollut Suomen kolmannessa toimintaohjelmassa vahvasti sisäänrakennettuna.

⁴⁴ Katso liite 9: Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman looginen viitekehys (2018–2021).

Mitä voidaan sanoa tulosten kontribuutiosta tavoitteisiin?

Tulosklusterit ja niihin sisällytetyt toiminnot ovat osittain päällekkäisiä, ja loogisen viitekehyksen kielellinen muotoilu on ajoittain epäjohdonmukainen. Tästä huolimatta voidaan todeta, että Suomen työllä on vuosina 2018–2021 onnistuttu kontribuoimaan toimintaohjelman tavoitteisiin. Kahden ensimmäisen tavoitteen osalta on hieman epäselvää, mitä Suomen tukemat konkreettiset prosessit kansalaisjärjestyön lisäksi ovat olleet. Ulkoministeriön rauhanvälityskeskukseen oma raportointi ei ollut valmistunut vielä arvion ajankohtaan mennessä.

- Naisten merkityksellinen osallistuminen ja sukupuolinäkökulman vahvistaminen rauhanvälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa *on vahvistunut* Suomen tukemissa prosesseissa *Erityisesti kansalaisjärjestyöllä ja sen tukemisella on ollut tässä suuri rooli. Poliitikka-areenoilla Suomi on pitänyt teemoja aktiivisesti esillä.*
- Naisten merkityksellinen osallistuminen konfliktien ehkäisemiseen ja rauhanrakentamiseen on *osittain vahvistunut* Suomen tukemissa prosesseissa. *Globaalit toimintaympäristön muutokset ovat haastaneet tätä työtä, ja osassa prosesseja on koettu takapakkia. Poliitikka-areenoilla Suomi on pitänyt teemoja aktiivisesti esillä.*
- Turvallisuussektorilla ja kriisinhallinnassa on Suomen toimesta *vaihtelevalla menestyksellä* tehostettu sukupuolinäkökulman vahvistamista niin kansallisilla kuin kansainvälisillä areenoilla. *Siviilikriisinhallinnassa Suomi on erittäin onnistuneesti tasapainottanut sukupuolijakaumaa, mutta sotilaallisessa kriisinhallinnassa naisten osuus on vähentynyt. Sukupuolinäkökulman vahvistamistyössä operaatio- ja kansallisella tasolla on vielä paljon tehtävää.*
- Naisten ja tyttöjen suojeleminen sekä oikeuksien toteutuminen ja tarpeisiin vastaaminen kriiseissä on vahvistunut Suomen toimesta. Suomi on tukenut tätä työtä erityisesti hankerahoituksen kautta ja pitänyt teemoja aktiivisesti esillä poliitikka-areenoilla. Kansallisella tasolla työtä ovat ohjanneet muut kansalliset tasa-arvoinstrumentit. Erityisesti humanitaarisen avun puolella on vahvistettu sukupuolinäkökulmaa.
- Suomi on *onnistuneesti* edistänyt tavoitteita 1–4 kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen linjauksissa, strategioissa ja toiminnassa sekä kannustamalla kansallisten toimintaohjelmien laadintaan. *Suomi on pitänyt yllä mainittuja tavoitteita aktiivisesti esillä kansainvälisillä ja alueellisilla foorumeilla. Kuluneella kaudella Suomi on tukenut merkittävästi UN Womenin toimintaa järjestön suurimpana yleistukirahoittajana ja toteuttanut kansallisten toimintaohjelmien kehittämistyötä kumppanuusperiaatteella.*

Mitä keskeisiä toimia (toiminnot) Suomi on toteuttanut toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi?

Toimintaohjelman toimeenpanosta on kuluneen neljän vuoden aikana raportoitu aktiviteettitasolla vuosiraporteissa. Raportteihin sisältyneet toimet on kuitenkin pääosin toteutettu ilman vahvaa linkitystä itse toimintaohjelmaan. Moni toimija ilmoittaa, että työtä olisi tehty huolimatta siitä, onko Suomella kansallista 1325 -toimintaohjelmaa.

Toimikaudella on raportoitu yhteensä 1173 raportointisyötettä⁴⁵. Esimerkiksi vuonna 2020 näitä syötteitä oli taulukoituna 394, ja raportointipyyntöön oli vastannut 7 kansalaisjärjestöä, 17 ulkomaanedustustoa, 14 ulkoministeriön yksikköä Helsingistä sekä yhteensä 8 muiden ministeriöiden toimijaa sisältäen puolustusministeriön, sisäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön alaisia toimijoita. Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö eivät

⁴⁵ UAV-raportointi 2018–2020 ja raakamateriaali 2021.

raportoineet vuonna 2020. CMI tuotti eniten yksittäisiä toimintasyötteitä⁴⁶ UAV-raportteihin kuluneella kaudella.

Vuonna 2020 raportoitiin kampanjoita, kannanottoja, puheenvuoroja, aloitteita, tiedonvaihtoa, lainsäädäntöä, johtoryhmätoimintaa, tietämyksen lisääntymistä, seminaareja, konferensseja, tapahtumia, työpajoja, vierailuja, tutkimuksia, analyyseja, julkaisuja, ohjeistuksia, koulutuksia, kapasitointia, neuvontaa, verkostotoimintaa, komiteatyötä, hankkeita, mentorointia, sekondeerauksia ja rekrytointeja, sukupuoliotantaa, positioita, valtavirtaistamista ja rahoitusta.

Tuotostasolla erityisesti seuraavat kolme tuotosta kokosivat eniten toimintalistauksia ja niiden voidaan näin arvioida olleen Suomen toimintaohjelmatyön keskiössä kuluneella kaudella:

1.1.1 Suomi vahvistaa käytännön työn yhteyttä tutkimukseen perustuvaan konfliktianalyysiin naisten osallistumisesta rauhanvälitykseen ja rauhan- ja siirtymäprosesseihin. UM, KUA, FELM, CMI

1.2.2 Suomi tukee naisten osallistumista niin virallisiin kuin epävirallisiin rauhan-, dialogi- ja siirtymäprosesseihin ennen niiden alkua ja niiden aikana. UM, KUA, FELM, CMI

3.1.2 Suomi lisää siviilikriisinhallinnassa ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa toimivien naisten määrää ja varmistaa yhdenvertaisen uralla etenemisen kaikille. SM, CMC, PLM, PV, UM.

⁴⁶ CMI raportoi kaudella 2018–2021 yhteensä 104 syötettä, seuraavana Etyj-edustusto 67 syötettä, FELM 66, Puolustusvoimat 63, Afganistanin edustusto 62, Opetus ja kulttuuriministeriö 62 ja Kirkon ulkomaanapu 60 syötettä.

Mitä tuloksia on saavutettu? Missä on onnistuttu? Missä on ollut haasteita?

Jokaisen tavoitteen alla on eritelty tuloksia, joita viitekehyksessä on listattu yhteensä 14 ja jotka pitävät sisällään laajan skaalan eri teemoja. Näiden lisäksi toimintaohjelmassa on listattu toimintoja, joita on yhteensä 52 kappaletta. Arviossa ei tarkastella systemaattisesti jokaista tavoite–tulos–toimintoketjua, niiden loogisuutta tai toteutumista⁴⁷. Tässä osiossa nostetaan jokaisen ketjun osalta keskeisiä löydöksiä, onnistumisia, haasteita tai tapahtuneita muutoksia toimikaudelta.

TULOSALUE 1 Rauhanprosessit

- 1.1 Naisten merkitykselliseen osallistumiseen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät haasteet/esteet rauhanvälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa on tunnistettu.
- 1.2 Suosituksia, joilla lisätään naisten merkityksellistä osallistumista rauhanprosesseihin ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista rauhanvälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa on toteutettu.

Tulosalue 1 keskittyi 2018–2021 erityisesti käytännön työstä saatavien oppien identifiointiin ja valtavirtaistamiseen niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Tässä on onnistuttu hyvin, ja kaudella on ollut havaittavissa vahvistuneita synergioita, kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Tulosalue 1 keskittyy rauhanvälitykseen, rauhanprosesseihin ja siirtymäprosesseihin. Erityisesti kansalaisjärjestöjen rooli on korostunut⁴⁸. Kansalaisjärjestötyön ohella myös ulkoministeriön edustustot ovat tukeneet paikallisen yhteistyön määrärahoilla hankeluontoisia interventioita esimerkiksi Ramallahissa⁴⁹. Tukea on kanavoitu myös UN Womenin kautta esimerkiksi Syyriassa⁵⁰ ja Afganistanissa. Tässä arviossa ei arvioida yksittäisiä hankkeita, mutta tulosalueen alla on vahvistettu naistoimijoiden kapasiteettia ja raportoitu aktiviteeteista Afganistanissa, Burundissa, Egyptissä, Etelä-Sudanissa, Filippiineillä, Georgiassa, Indonesiassa, Jemenissä, Jordaniassa, Kambodžassa, Keniassa, Keski-Afrikan tasavallassa, Libanonissa, Libyassa, Länsi-Balkanilla, Malawissa, Malesiassa, Moldovassa, Mosambikissa, Myanmarissa, Nepalissa, Palestiinassa, Punaisenmeren alueella, Sahelin alueella, Somaliassa, Soulissa, Sudanissa, Syyriassa, Thaimaassa, Tšadjärven alueella ja Tunisiassa. Toimijoiden raportointi on keskittynyt aktiviteettilistaukseen. Konkreettisia onnistumisia, epäonnistumisia tai haasteita ei ole systemaattisesti raportoitu.

Sukupuolinäkökulmaa on valtavirtaistettu kaudella niin yksittäisissä organisaatioissa kuin prosessitasoilla. Kansalaisjärjestöt järjestivät vuosien 2018–2021 välillä vertaisoppimisen työpajoja, jotka ovat erinomainen esimerkki yhteistyön tiivistämisestä ja synergioiden etsimisestä. Suomessa työpajoja järjestettiin CMI:n, FELM:n, KUA:n ja Siemenpuusäätiön välillä, ja lisäksi järjestettiin vertaisoppimista kansainvälisten verrokkimaiden kanssa. Vuonna 2021 CMI yhdessä UN Womenin

⁴⁷ Katso liite 11: Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman loogisen viitekehysten toteutuminen.

⁴⁸ Esimerkiksi FELMin ja Common Space Initiative hanke Syria Initiative fasilitoi suurta määrää 2. ja 3. raiteen dialogeja Syyrian rauhanrakennuskontekstissa, KUA:n ja uskonnollisten ja perinteisten johtajien verkoston hankkeen kautta järjestettiin Somaliassa koulutusta inklusiivisuudesta, naisten johtajuudesta ja naisten merkityksellisestä osallistumisesta rauhanvälitykseen ja sovintotyöhön yhteistyössä paikallisen naisverkoston kanssa, ja CMI:n tuki libyalaisia kansalaisyhteiskunnan, poliittisten puolueiden sekä kansallisten instituutioiden naisedustajia rauhanprosessissa.

⁴⁹ Ramallahin edustusto käynnisti vuonna 2019 paikallisen yhteistyön kaksivuotisen hankkeen Tawoon for Conflict Resolution -järjestön kanssa. Hanketta jatkettiin loppuvuodesta 2021 yksivuotisella jatkohankkeella. Hankkeen tavoitteena on vahvistaa naisten osallisuutta ja johtajuutta paikallisen konfliktinratkaisun prosesseissa

⁵⁰ Suomi tuki naisten osallistumista Syyrian rauhanprosessiin UN Womenin kautta 1 000 000 eurolla vuosina 2020–2021. UN Womenin hankkeen päämääränä oli tukea syyrialaistaisten naisten osallistumista rauhanprosessiin kahdella raiteella, mukaan lukien tuki Syyria-erityisedustajalle neuvoja antavan Women's Advisory Boardille

kanssa tavoitti 320 rauhantekijää konferenssissa, jossa käsiteltiin erityisesti naisten merkityksellistä osallistumista rauhanprosesseissa.

Käytännön työn esimerkkejä ja niiden integroimista tutkimus- ja julkaisutoimintaan on aktiivisesti edistetty⁵¹. Käytännön työn kokemuksia on kuluneella kaudella jaettu aktiivisesti. Esimerkiksi KUA:n työtä Somaliassa ja CMI:n työtä Etelä-Sudanissa on nostettu julkaisuissa esiin. Tapahtumia järjestettiin kuluneella kaudella runsaasti. Esimerkiksi vuonna 2021 Lähetysseura ja Common Space Initiative järjestivät osana Syyrian rauhanhanketta EU:n rauhavälitysyhteisön kokoukseen istunnon, jossa jaettiin syyrialaisien naisten näkemyksiä ja oppeja. Suomi oli Nordic+-puheenjohtajana vastuussa marraskuussa 2018 järjestetystä Geneven Afganistan-konferenssin sivutapahtumasta Women, Peace and Security. Tapahtuman tavoitteena oli lisätä osanottajien ymmärrystä naisten osallistumisen tärkeydestä Afganistanin rauhanprosessissa, jakaa hyviä globaaleja käytänteitä ja identifioida esteitä naisten osallistumiselle ja ehdottaa niiden ratkaisemiseksi konkreettisia toimenpiteitä. Raportoinnin mukaan tapahtumaa pidettiin konferenssin parhaana sivutapahtumana.

Suomi on mahdollistanut erityisellä tavalla 1325 -teemojen jakamisen ja leviämisen Gender in Mediation (GIM) -seminaarin ja National Dialogue -konferenssin (NDC) kautta. GIM-seminaari järjestettiin kuluneella kaudella vuosina 2018 ja 2019 yhteistyössä Suomen ulkoministeriön, Norjan, CMI:n, PRIO:n ja UN DPPA:n kanssa. Seminaari on vuosien 2013–2019 aikana tavoittanut yhteensä 252 valikoitua osallistujaa. Seminaarisarjaa on kutsuttu yhdeksi tärkeimmäksi alustaksi seniorirauhavälittäjien keskuudessa verkostoitua ja vaihtaa ajatuksia siitä, kuinka kansainvälisiä normeja voidaan laittaa käytäntöön. Osana seminaarisarjaa tuotettiin myös vuodelta 2020 kolme käytännönläheistä ohjeistusta siihen kuinka valtavirtaistaa gender-työtä rauhavälityksessä. NDC järjestettiin koronasta johtuen vain vuonna 2019 yhteistyössä Suomen ulkoministeriön, Lähetysseuran, CMI:n ja FELMin kanssa. Konferenssin yksi läpileikkaavista teemoista oli gender.

Suomen naisrauhavälittäjien verkosto on kuluneella kaudella vakiintunut osaksi Pohjoismaista naisrauhavälittäjäverkostoa ja toiminut linjakkaasti muiden kansainvälisten verkostojen kanssa. Verkoston strateginen hyödyntäminen on kuitenkin ollut vähäistä rauhavälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa, joihin Suomi linkittyy. Rauhavälityskeskus yhdessä CMI:n kanssa koordinoi naisrauhavälittäjäverkoston toimintaa. Tilastointia tai tietoa siitä, mitä verkoston jäsenet ovat yksityisissä rooleissaan tehneet, ei ollut systematisoitu. Suomen naisrauhavälittäjäverkoston ohella Suomi ja suomalaiset toimijat ovat tukeneet esimerkiksi Palestiinassa kansainvälisen Women in International Security -järjestön paikallisverkostoa ja Afrikan Unionin FemWise-Africa -verkostoa sekä Jemenin naistoimijaverkostoa.

Helsinkiin perustettiin vuonna 2020 rauhavälityskeskus, jonka yhtenä toiminnan kärkenä on naisten osallistamisen vahvistaminen rauhanprosesseissa. Rauhavälityskeskuksen raportointia ei ollut saatavilla arvion ajankohtana, eikä sen toimintaa tässä arvioissa systemaattisesti tarkastella

⁵¹ Katso liite 11: 1325 -teemaista tutkimusta ja julkaisuja 2020–2022

TULOSALUE 2 Konfliktinesto ja rauhanrakennus

- Tulos 2.1 Naisten taloudellinen ja poliittinen voimaantuminen on vahvistunut.
- Tulos 2.2 Naisten oikeussuojan toteutuminen on parantunut.
- Tulos 2.4 Väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisy- ja torjuntatyöhön on sisällytetty sukupuolinäkökulma.

Tulosalue 2 lähestyy turvallisuutta laajan inhimillisen turvallisuuden käsitteen kautta ja sisältää niin naisten poliittista kuin taloudellista voimaantumista, naisten oikeussuojan parantumista, asevalvontaa ja väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisevää työtä. Tulosalue on vahvassa linjassa Suomen kehityspolitiikan päämäärien kanssa, mutta on epäselvää, mikä on 1325 -toimintaohjelman suora lisäarvo tällä tulosalueella. Tulosalueella on raportoitu Suomen tukemia hankkeita niin kansalaisjärjestöjen, ulkoministeriön, kuin myös Suomen tukemien kansainvälisten organisaatioiden osalta seuraavissa maissa: Afganistan, Egypti, Etiopia, Jordania, Kenia, Kirgisia, Kolumbia, Libanon, Mosambik, Myanmar, Nepal,ambia, Somalia, Sri Lanka, Tadžikistan, Thaimaa, Tunisia, Turkki ja Uganda.

Naisten taloudellinen ja poliittinen voimaantuminen on vahvistunut, mutta Suomen viennin- ja kaupanedistämisen osalta raportointi oli vähäistä. Naisten poliittinen osallistuminen on saanut erityistä painoarvoa tällä toimikaudella, ja myös toimijakenttä on laajentunut kattamaan esimerkiksi Demo Finlandin ja Pakolaisavun hanketoimintaa. Tämän lisäksi Suomen kehitysyhteistyöjärjestöjen työtä on raportoitu laajemmin tämän tulosalueen alla. Naiset, rauha ja turvallisuus -ohjelmointi ei ole kuitenkaan ollut hankesuunnitellussa strategisesti mukana. Esimerkiksi Suomen Afganistanin kehitysyhteistyöstä puolet kanavoitiin Maailmanpankin hallinnoiman Afghan Reconstruction Trust Fundin (ARTF) kautta. Tästä korvamerkitty osa on raportoitu 1325 -työnä, mutta suoraa 1325 -ohjelmointia ei hankkeessa ole toteutettu.

Aseistariisunta ja asekauppasopimukset olivat kansainvälisesti edelleen yksi 1325-agendan heikoista lenkeistä (UNIDIR 2020). Suomi on kaudella nähty proaktiivisena tasa-arvo- ja Naiset, rauha ja turvallisuus -teemojen edistäjänä asevalvonnassa⁵². Suomen tuki on ollut pitkälti rahallista tukea kansainvälisille järjestöille sekä poliittista vaikuttamistyötä. Esimerkiksi YK:n pienasetoiminnan vapaaehtoisrahaston (UNSCAR) valintalautakunnan jäsenenä Suomi on painottanut tuen osoittamista naisten asemaa parantaville pienasehankkeille, ja UNSCAR-kriteeristöistä löytyy arviointivuonna 2022 painopiste 1325 -teemoille. Suomen asevalvontapolitiikassa on kuitenkin syytä tarkastella ja huomioida esimerkiksi Kehityspoliittisen toimikunnan (2021) suositukset, joiden mukaan Suomen on pidättäydyttävä aseviennistä konfliktialueille johdonmukaisuuden nimissä.

Suomi on edistänyt naisten oikeussuojan parantumista erityisesti hanketyön kautta ulkomailla, mutta myös kansallinen lähisuhdeväkivalta on nostettu esiin. Tätä työtä on toteutettu Afganistanissa, Egyptissä, Myanmarissa, Ugandassa, Somaliassa, Turkissa, Keniassa, Kirgisiassa, Tadžikistanissa, Nepalissa ja Jordaniassa. Poliisihallitus on raportoinut myös vuoden 2021 kansallisesta MARAK-projektista, jossa kehitettiin käsikirjan ohella erilaisia käytännön työkaluja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja selvitettiin lähisuhdeväkivallan torjumisen tilaa poliisissa.

Toimikaudella raportointi ja tulokset ilmastotyön ja väkivaltaisen ekstremismin osalta ovat vähäisiä.

⁵² Arvio perustuu asiantuntijahaastatteluihin. Ulkoministeriön asevalvontayksikköä ei yksikön henkilöstövaihdoksista johtuen kuultu.

TULOSALUE 3 Turvallisuussektori ja kriisinhallinta

- 3.1 Turvallisuussektorin ja kriisinhallinnan sukupuolijakauma on tasapainottunut.
- 3.2 Turvallisuussektorin ja kriisinhallinnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin on sisällytetty sukupuolinäkökulma.
- 3.3 Kriisinhallintakoulutukseen ja harjoituksiin on sisällytetty sukupuolinäkökulma.

Tulosalue 3 kattaa niin ulospäin suuntautuvan kriisinhallinnan (siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta) kuin myös kansallisen turvallisuussektorin. Kuluneella kaudella toimintaohjelman keskiössä on ollut sukupuolijakauman tasapainottaminen molemmilla sektoreilla, sukupuolinäkökulman kehittäminen suunnitellussa, toteutuksessa ja arvioinnissa sekä sukupuolinäkökulman integroiminen kriisinhallintakoulutuksiin ja harjoituksiin. Kaudella selvitettiin onnistuneesti kriisinhallintahenkilöstön läheisille suunnattuja tukitoimia ja pyrittiin kehittämään niitä. Tulosalueella on raportoitu työtä seuraavista maista: Afganistan, Etelä-Sudan, Intia, Irak, Jordania, Kenia, Kosovo, Kypros, Libanon, Mali, Moldova, Pakistan, Ruanda ja Ukraina. On huomionarvoista, että tämän tulosalueen alla kansallisen toimintaohjelman tehostamiseksi luotiin puolustusvoimien johdolla "Puolustusvoimien kansallinen toimintaohjelma". Tässä arviossa ei erikseen arvioida puolustusvoimien oman toimintaohjauksen toteutusta, mutta todetaan sen olleen erinomainen käytäntö ja vahvistaneen kansallista toimeenpanoa.

Valtioneuvoston kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean selonteon (2021) mukaan Suomi on maailman johtavia maita naispuolisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden lähettäjänä ja on onnistuneesti tukenut naisten pääsyä myös kriisinhallinnan johtotehtäviin. Kuluneella kaudella Suomen pitkäjänteinen työ sukupuoliotannon tasapainottamiseksi on nostanut sukupuolipariteetin siviilikriisinhallinnassa 47,8 prosenttiin, kun EU:n keskiarvo on 16 prosenttia. Suomi rahoitti EU:lle, YK:lle ja Etyjille useita asiantuntijoita, joiden tehtävänkuva painottui vahvasti 1325 -tehtäviin⁵³. Suomalaisten asiantuntijoiden merkitys ja vaikutusmahdollisuudet ovat kuluneella kaudella olleet suuret. Asiantuntijoiden kokemusten ja tiedon hyödyntämisessä Suomen ulko- ja sisäpoliittisessa työssä on kuitenkin parannettavaa. Asiantuntijoiden yhteydet edustustoihin ja suomen ulkoministeriöön vaikuttavat olevan reaktiivisia systemaattisen vuorovaikutuksen sijasta. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa naisten osuus on kuluneella kaudella hieman laskenut⁵⁴.

Turvallisuussektorin rakenteellisia esteitä, jotka hidastavat sukupuolijakauman tasapainottumista on kuluneella kaudella tarkasteltu. Erityisesti Kriisinhallintakeskus on ansioitunut sukupuoli- ja tasa-arvotilastiedon keräämisessä. Keskuksessa on aktiivisesti kehitetty operaatioista saatavien tietojen hyödyntämistä, mutta resurssit tämän työn täysipainoiseen toteuttamiseen ovat vajaat. Siviilikriisinhallintakeskus tuotti vuonna 2019 tutkimuksen siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien naisten rekrytoinnin esteistä, "The Road to 40%: Recruiting Women in Finnish Civilian Crisis Management", ja tutkimus on saanut paljon näkyvyyttä niin EU:ssa kuin myös NATO:ssa. Puolustusvoimat on työstänyt vastaavaa meta-arviota omasta työstään vuodesta 2019 lähtien.

⁵³ Suomen sekondeeraamat asiantuntijat tukivat tärkeällä tavalla esimerkiksi Etyjin- WPS-työtä ja yksittäisten asiantuntijoiden merkitys 1325 -työn edistämiseksi nähdään suurena. Ansoituneista 1325 -työn edistäjistä kuluneella kaudella Etyjissä voidaan mainita esimerkiksi Tuula Yrjölä, Etyjin konfliktinestokeskuksen (CPC) päällikkö, Etyjin sihteeristön kakkosvirkamies, Jonna Naumanen, ihmisoikeusyksikön tasa-arvo ja turvallisuus -asiantuntija, ODIHR ja Antti Karttunen, Moldovan kenttämissiön kakkosvirkamies. Kyproksen UNFICYP-rauhanturvaoperaation valittiin suomalainen poliisi Satu Koivu johtamaan operaation poliisikomponenttia vuonna 2021

⁵⁴ Sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa naisten osuus oli vuoden 2019 lopussa 7,8 % ja vuoden 2021 lopussa 5,1 %. Naisten rekrytointia on pyritty edistämään erilaisin seminaarein, kampanjoin ja toimin. Rekrytointien edistämiseksi esimerkiksi vuonna 2019 lähetettiin kaikille vuonna 2014 tai sen jälkeen vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneille naisille henkilökohtainen kirje "Tule rauhanturvaajaksi". Kirjeen lähettämisen jälkeen kriisinhallintapalvelukseen hakeneiden naisten lukumäärä kasvoi merkittävästi.

Tasa-arvotyö kansallisella turvallisuussektorilla on edistynyt, mutta työn linkitykset Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmaan on vähäistä. Kansallisen 1325 -työn keskiössä on ollut naisten urakehityksen ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen edistäminen. Sisäistä turvallisuutta ja varautumista konflikteihin on huomioitu vähemmän. Haastattelujen perusteella kotimaan asiat, ml. Varusmiespalvelu, mielletään tasa-arvotyön piiriin, kun taas ulkomaille suuntautuva kansainvälinen toiminta nähdään 1325 -työnä. Pääesikunnassa vuonna 2018 laaditussa tasa-arvosuunnittelun ohjeessa korostetaan, että työpaikkatason tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisen uralla etenemisen varmistamiseen⁵⁵. Poliisissa asetettiin vuonna 2018 valtakunnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmä, jonka tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman mukaisen tasa-arvotyön ja -suunnittelun piirissä on kiinnitetty erityistä huomiota naisten uralla etenemisen edistämiseen ja naisten urapolun kuvaamiseen. On huomionarvoista, että kuluneella kaudella esimerkiksi poliisikoulun aloittaneiden naisten määrä on lisääntynyt 10 % (Poliisi 2010, 2021). Rajavartiolaitoksessa on laadittu vuosille 2021–2022 tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, jossa on huomioitu naisten määrän lisääminen sekä tasa-arvoinen kohtelu.

Turvallisuussektorin ja kriisinhallinnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin on sisällytetty sukupuolinäkökulma vaihtelevalla menestyksellä. Kansallisella tasolla erityisestä sukupuolianalyysistä ei turvallisuussektorilla ole raportoitu. Puolustusvoimissa aloitettiin vuonna 2019 operatiivista suunnittelua koskevan ohjeistuksen kehittäminen, mutta päivitys on ollut hidasta. Vuonna 2021 gender-näkökulma on otettu huomioon operaatioiden suunnittelussa, toimeenpanossa ja seurannassa, mutta huomioidaan edelleen vaihtelevasti operaatioissa. Suomen suurimassa kriisinhallintaoperaatioissa (Libanonin Unifil) on saavutettu selkeää edistystä gender-näkökulman huomioon ottamisessa, joskin naisten lukumäärä operaatioissa on pysynyt alhaisena. Unifil-operaatioissa suomalaisen joukon aktiivinen gender-yhdyshenkilö on yhdessä johdon ja suunnitteluhenkilöstön kanssa ohjannut kiertävien partioiden toimintaa ja tiedonkeruuta siten, että huomiota kiinnitetään aikaisempaa systemaattisemmin naisten ja lasten asemaan ja tilanteeseen sekä viitteisiin mahdollisesta ihmiskaupasta ja muusta rikollisuudesta⁵⁶. Erityisen positiivista on myös se, että kriisinhallintahenkilöstön läheisille suunnatut tukitoimet ovat raportoinnin mukaan kehittyneet.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta kurssittamisessa on kuluneella kaudella tapahtunut muutoksia. Näistä mainittakoon siirtyminen gender-neuvonantajakoulutuksista tiiviimpiin kansallisiin gender-yhdyshenkilökursseihin ja Porin prikaatin rotaatiokoulutuksen yhteyteen luotu operaatioihin lähetettävän avainhenkilöstön verkkopohjainen gender-kurssi. Kuluneella kaudella yhteistyö ruotsalaisen NCGM-keskuksen kanssa on vähentynyt, ja vuodesta 2022 Suomi panostaa sen sijaan yhteistyöhön Ruotsin kansainvälisen keskuksen Swedintin kanssa. Kriisinhallintakoulutukseen ja -harjoituksiin on osittain sisällytetty sukupuolinäkökulma. Kansallisen koulutuksen tasoa ei tässä arvioissa tarkastella. Suomalaiselle kriisinhallintakoulutukselle on kuluneella kaudella ollut enemmän kysyntää kuin tarjontaa. Kumppanuusoppimisen mallia on hyödynnetty erityisesti Intiassa, Keniassa ja Ruandassa. Thaimaa ja Namibia ovat osoittaneet kiinnostusta Suomen tarjoamaa kriisinhallintakoulutusta kohtaan⁵⁷. Räättälöityjen koulutusten ohella Suomi on tukenut naisten osallistumista esimerkiksi UNDP:n hallinnoiman Elsie-rahaston ja UN Womenin Female Military Officers -kurssien kautta. Sotilaallisen kriisinhallinnan harjoituksiin on integroitu sukupuolinäkökulma vaihtelevalla menestyksellä.

⁵⁵ PLM/PV on kuluneella kaudella raportoinut pyrkimyksistä lisätä myös asepalvelukseen hakeutuvien vapaaehtoisten naisten sekä vakinaiseen palvelukseen hakeutuvien naisten määrää erilaisin rekrytointikampanjoin

⁵⁶ Unifil ja Libanonin suurlähetystö ovat olleet aktiivisessa yhteydessä, ja 1325 -teemaa on pidetty esillä myös edustuston tiedotuksessa.

⁵⁷ Katso liite 13: Suomen kriisinhallintakoulutuksia maailmalla ja tukipyynnöitä

TULOSALUE 4 Naisten ja tyttöjen suojeleminen sekä oikeuksien toteutuminen kriiseissä vahvistuu

- 4.1 Kansainvälisen yhteisön pyrkimykset torjua kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten ja etenkin seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan rankaisemattomuutta ovat vahvistuneet.
- 4.2 Sukupuolinäkökulmaa vahvistetaan humanitaarisessa avustustoiminnassa.
- 4.3 Suomen toimet muuttoliikkeisiin vastaamiseen liittyen vahvistavat naisten ja tyttöjen suojeleminen.
- 4.3.3 Suomalaisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoon osallistuvien palveluntarjoajien kykyä ottaa naisten ja tyttöjen erityistarpeet huomioon edistetään vahvistamalla kansallisia toimia. Suomeen pakolaisina tai turvapaikanhakijoina saapuville tytöille ja naisille tarjotaan rikoksen uhrin palveluja EU:n rikosuhridirektiivin mukaisesti ottaen erityisesti huomioon seksuaali- ja viharikosten uhrien tarvitsema erityinen tuki. Tavoitteena on vähentää uudelleen uhritumisen riskiä. SM/ MIGRI

Tulosalue 4 kytkee yhteen laajan skaalan teemoja, mukaan lukien seksuaalioikeudet, rankaisemattomuuden torjumisen, humanitaarisen avustustoiminnan, kehitysyhteistyön, muuttoliikkeet ja kansalliset kotouttamistoimet sekä ihmisoikeuspuolustajiin kohdistuvan työn. Tätä työtä on raportoitu Suomen ohella seuraavissa maissa: Afganistan, Bangladesh, Benin, Chile, Egypti, Etelä-Sudan, Etiopia, Georgia, Guinea, Indonesia, Itä-Timor, Jemen, Jordania, Kambodža, Kenia, Keski-Afrikan tasavalta, Kiina, Kolumbia, Lesotho, Libanon, Liberia, Libya, Marokko, Meksiko, Mosambik, Myanmar, Nepal, Niger, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Syyria, Tadžikistan, Tansania, Thaimaa, Tunisia, Turkki, Uganda, Ukraina, Uzbekistan, ja Venezuela. Työn arvioiminen on sen laajuuden johdosta haastavaa. Tässä kappaleessa nostetaan esiin muutamia onnistumisia ja haasteita.

Suomi on vaikuttanut aktiivisesti kansainvälisten rikosten ja etenkin seksuaali- ja sukupuolittuneen väkivallan rankaisemattomuuden torjumiseen. Suomi on esimerkiksi kansallisesti ja EU:n kautta peräänkuuluttanut erityisesti vuonna 2020 Tigrayn konfliktin yhteydessä tapahtuneiden ihmisoikeusrikkomusten, ml. seksuaalirikosten, riippumatonta tutkintaa ja syyllisten saattamista vastuuseen. Tukea on kanavoitu aktiivisesti myös hankerahoituksen kautta. Suomen tukemia mekanismeja on ollut esimerkiksi Justice Rapid Response -mekanismi (JRR), jonka johtoryhmään Suomi kuuluu ja jonka toiminnanjohtajana työskenteli suomalainen asiantuntija vuosina 2018–2021. Operatiivisella tasolla esimerkiksi Etelä-Sudanissa UNMISS-poliisitoiminta on keskittynyt seksuaaliväkivallan tutkintaan ja ehkäisyyn.

Sukupuolinäkökulmaa on vahvistettu humanitaarisessa avustustoiminnassa liittämällä Suomen uuteen humanitaariseen avun (2019) linjaukseen vahva intersektionaalinen painotus ja myös vahvistamalla Suomen Punaisen Ristin suojelemissä (gender, protection inclusion). Naiset, rauha ja turvallisuus -kehikko tarjoaa myös orgaanisen mahdollisuuden tarkastella kolmoisneksus-lähestymistapaa (humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö ja rauhantyö). Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ja kolmoisneksuksen väliset yhtymäkohdat ovat vielä hajanaisia. Kuluneella kaudella kolmoisneksus-lähestymistapa on saanut paljon huomiota maailmalla, ja Suomi liittyi vuonna 2021 katalyyttijäsenenä Generation Equality foorumin Naiset, rauha ja turvallisuus ja Humanitaarinen toiminta -kompaktiin (Women, Peace and Security and Humanitarian Action WPS-HA Compact). Kolmoisneksus-työssä erityisesti humanitaarisen avun ja rauhantyön välinen kytkös nähdään lähestymistavan haastavimpana⁵⁸. On kuitenkin havaittavissa selkeää erottelu

⁵⁸ Ulkoministeriön humanitaarinen yksikkö ei osallistunut arviointiin, mutta Suomen Punaisen Ristin ja Kirkon Ulkomaanavun näkemyksiä kuultiin. Yllä mainittu haaste kytkeytyy jännitteeseen rauhantyön turvallisuutta ja

humanitaarisen ja rauhantyön ohjelmoinnin ja rahoituksen osalta, mikä haastaa myös organisaatioiden sisäistä koordinaatiota teemojen välillä. Raportoinnin mukaan Suomen aloitteesta myös EU-puheenjohtajakaudella 2019 hyväksytyissä neuvoston päätelmissä humanitaarisesta avusta ja kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta painotetaan SGBV-rikoksiin syyllistyneiden saattamista vastuuseen.

Suomen toimet muuttoliikkeisiin vastaamisessa ovat vahvistaneet naisten ja tyttöjen suojelua, mutta kytkökset kansalliseen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmaan ovat hyvin löyhät. Kansallisella tasolla toimintaohjelman alla on raportoitu maahanmuuttoviraston vastaanottokeskustoimintaa sekä kansalaisjärjestöjen toteuttamaa hanketyötä konfliktimaissa. Vastaanotto toiminnassa on kehitetty erityisesti ohjeistusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sekä pakkoavioliittoihin, kunniaväkivaltaan ja sukuelinten silpomiseen liittyvien kysymysten osalta. Tätä työtä on kansallisella tasolla ohjattu muiden instrumenttien kautta, ja Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman lisäarvo on epäselvä. Opetus- ja kulttuuriministeriö⁵⁹ on raportoinut tämän toimen alla laajan skaalan yleistä tasa-arvotyötä, ja esimerkkinä vuodelta 2020 ovat avustukset liikunnan, kansalaistoiminnan, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämishankkeisiin.

Naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien suojelu on toteutunut osittain epäjohdonmukaisesti. Operatiivista työtä on tuettu aktiivisesti hanketukien ja kansalaisjärjestötyön kautta⁶⁰. Toimikaudella myönnettiin Suomen kansainvälinen tasa-arvopalkinto 2021 naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan "We Will Stop Femicide Platform" -organisaatiolle, joka tekee urauurtavaa työtä naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi Turkissa. Palkintoa kuvataan yhdeksi tavaksi osoittaa Suomen vahvaa tukea ihmisoikeuksien puolustajille. Samanaikaisesti Talibanin valtaannousun aikaan 2021 erityisesti Afganistanissa ihmisoikeuspuolustajien asema nousi kansainvälisten toimijoiden huomioon, ja rahoittajamaita kehoitettiin tarjoamaan evakuointiapua erityisesti ihmisoikeuspuolustajille. Suomi ei tukenut yksittäisiä ihmisoikeuspuolustajia. Evakuoinnit kohdistuivat paikallisessa Suomen suurlähetystössä työskennelleisiin ja heidän perhekuntiinsa. Afganistanin ihmisoikeuspuolustajien tilanne on edelleen kriittinen ja tukitoimet tarpeellisia.

vakauttamista edistävien poliittisten tavoitteiden sekä puolueettomuuden ja tarveperustaisuuden ohjaaman humanitaarisen avun välillä. Katso lisää kehityspoliittisen toimikunnan analyysistä (2021).

⁵⁹ Kuluneella kaudella erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön aktiivisuus on lisääntynyt.

⁶⁰ Vuonna 2020 tuki ihmisoikeuspuolustajien toiminnalle ja heitä tukeville rahastoille (Lifeline-rahasto, Global Equality Fund, DefendDefenders East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project, International Lesbian and Gay Association (ILGA), International Disability Alliance (IDA) oli yhteensä 1 907 540 euroa.

TULOSALUE 5 Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminnan läpileikkaavat teemat

- 5.1 Suomi vaikuttaa toiminnallaan Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan liittyvien kansainvälisten ja alueellisten linjausten laatimiseen, kehittämiseen ja toteuttamiseen.
- 5.2 Suomi edistää toiminnallaan kansallisten toimintaohjelmien kehittämistä ja toimeenpanoa.

Läpileikkaavia tavoitteita on raportoitu osittain päällekkäisesti myös muiden tulosalueiden alla. Tässä osiossa nostetaan esiin erityisesti Suomen keskeisiä toimintoja, onnistumisia ja haasteita vaikuttamistyön kansainvälisillä ja alueellisilla foorumeilla sekä tarkastellaan Suomen ns. "twinning"-kumppanuustukea kansallisten toimintaohjelmien kehittämisen osalta. Läpileikkaavien tavoitteiden alla on pyritty myös edistämään tutkimusta, ja muutamia keskeisiä teemoja sivutaan alla. Harva vastuutaho kykeni nimeämään läpileikkaavia tavoitteita, ja tavoitteiden muotoilua on hyvä jatkossa tarkastella tarkemmin.

I. Kansainväliset ja alueelliset strategiat ja toiminta

Suomi on vaikuttanut toiminnallaan Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan liittyvien kansainvälisten ja alueellisten linjausten laatimiseen, kehittämiseen ja toteuttamiseen kokoonsa nähden aktiivisesti. Konkreettisia aloitteita, joissa Suomi on ollut katalyyttinä toimikaudella, ovat Espanjan kanssa lanseerattu Commitment 2025, Generation Equality -foorumin humanitaarisen avun kompakti ja puheenjohtajuus Generation Equality -foorumin Teknologia ja innovaatiot -ryhmässä⁶¹. Lisäksi Suomi toimii aktiivisena jäsenenä Naiset, Rauha ja Turvallisuus -ystäväryhmässä ja on tukenut erityisesti Afrikan Unionin ja ECOWAS:in rauhanvälitystoimintaa.

Nato hyväksyi heinäkuun 2018 huippukokouksessaan Naiset, rauha ja turvallisuus -politiikkaohjelman sekä toimintasuunnitelman. Suomi assosioitui niihin kumppanimaana ja on pitänyt aktiivisesti 1325 -toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä esillä ja edistänyt niiden integroimista osaksi Naton operaatiosuunnittelua. Kuluneella kaudella Suomi on profiloitunut Natossa vahvana Naiset, rauha ja turvallisuus -asiantuntijana, ja erityisesti suomalainen operatiivinen tiedonkeruu ja käsittely ovat herättäneet Natossa kiinnostusta. CMI toimi NATO:n kansalaisjärjestöverkostossa toimintaohjelman alkupuolella.

EU:ssa Suomi ajoi onnistuneesti Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan integrointia EU:n kolmanteen tasa-arvosuunnitelmaan (Gender Action Plan III, GAP). Osana EU:n siviilikriisinhallinnan kompaktitavoitteita Suomi johtaa naisten osallistumista pohtivaa klusteria yhdessä Espanjan kanssa. Suomi on ollut myös aktiivisesti mukana EU:n ihmisoikeus- ja demokratiatoimintaohjelman laadinnassa ja ajoi onnistuneesti Naiset, rauha ja turvallisuus (WPS) -kirjauksia tekstiin. Suomi edisti myös WPS-kysymystä NDICI/Global Europe -asetusneuvotteluissa. Operaatiotasolla vuosiraportissa on nostettu onnistumisena esiin esimerkiksi EUCAP Sahel Mali -operaation poistettavaksi suunnitellun gender adviser -tehtävän säilyttäminen Suomen vaikuttamistyön ansiosta.

Etyjissä Suomi on tukenut pitkäjänteisesti Naiset, rauha ja turvallisuus -työtä ja gender-teemoja. Suomi on painottanut pitkäjänteisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja erityisesti gender-

⁶¹ Commitment 2025 -työ hidastui koronapandemian vuoksi, eikä aloite edistynyt kuluneella kaudella odotetusti. Aloite lanseerattiin uudelleen vuonna 2022. Tässä arviossa ei tarkastella aloitteen sisältöä systemaattisesti, mutta todetaan, että aloitetta on myös kyseenalaistettu siinä, mikä sen todellinen innovatiivinen lisäarvo on, sillä aloite toisintaa jo olemassa olevia YK:n päätöslauselmien tavoitteita ja toiveita. Suomi toimii myös katalyyttijäsenenä Generation Equality WPS Humanitarian Compactissa. Tässä arviossa ei saatu selvyyttä Suomen konkreettisesta roolissa WPS Humanitarian Compactissa.

työn vahvistamista Etyjin poliittisotilaallisessa ulottuvuudessa, rauhanvälityksessä ja Etyjin kenttäoperaatioiden toiminnassa. Suomi, Itävalta, Kazakstan ja Turkki ovat ajaneet aloitetta, jonka tavoitteena on hyväksyä Etyjille järjestönlaajuinen 1325 -toimintaohjelma. Tasa-arvon edistäminen, erityisesti gender-terminologia, kohtaa edelleen hyvin jyrkkää vastustusta muutaman osallistujavaltion taholta Etyjissä. Vastustus on voimistunut kuluneella kaudella, eikä toimintaohjelma ole realisoitumassa. Suomi osallistui vuonna 2021 aktiivisesti ihmiskaupanvastaisen päätöstekstin neuvotteluihin toisena vastuunana ja korosti sukupuolen valtavirtaistamista. Nämäkin neuvottelut kaatuivat Venäjän vastustukseen. Suomi on tukenut useampia hankkeita, esimerkiksi Etyjin rauhanvälityskapasiteettia vahvistavaa hanketta ("Consolidating the OSCE Mediation-Support Capacity") ja OSCE Support to Women, Peace and Security Agenda -hanketta.

YK:ssa Suomi asemoituu vahvana päätöslauselman 1325 tukijana ja toimeenpanijana ja on ylläpitänyt aktiivista 1325 -profiiliaan osallistumalla ja vaikuttamalla YK:n puitteissa pidettyihin seminaareihin ja tilaisuuksiin yhteistyössä muiden YK-toimijoiden, pysyvien YK-edustustojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Suomi tukee ja toimeenpanee päätöslauselma 1325:n toimeenpanoa vahvasti myös YK:n kriisinhallinnassa, ml. YK:n pääsihteerin Action for Peacekeeping (A4P) -aloitteen puitteissa. Suomi on tukenut naisrauhanturvaajien koulutusta ja osallistumisen lisäämistä UNITARin antaman koulutuksen sekä UN Womenin ja Kanadan lanseeraaman Elsie-aloitteen kautta. Raportoinnissa nousevia onnistumisia on esimerkiksi Suomen yhdessä Meksikon kanssa fasilitoima YK:n poliittisia missioita käsittelevä päätöslauselma, johon sisällytettiin vahva viittaus päätöslauselmaan 1325. UN Womenin suurrahoittajana Suomi on tukenut järjestön roolia YK:n tasa-arvotyön koordinoinnissa.

II. Kansallisten toimintaohjelmien kehittäminen ja toimeenpano

Suomen 1325 -lippulaivatyönä on pidetty jo pitkään kansallisten toimintaohjelmien kehittämistä, lokalisointia ja toimeenpanoa. NAP-työ on pohjannut ns. twinning-mallille, jossa kumppanuusyhteistyö on nähty tärkeässä osassa. Suomi on tukenut kumppanimaissa UN Womenin maa- ja/tai aluetoimistoja, jotka ovat toteuttaneet käytännön työn. UN Womenin onnistuminen tässä työssä vaihtelee maatoimistojen kapasiteetin ja paikallisen kontekstin mukaan. UN Womenin yleistukea koordinoidaan ulkoministeriössä Kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikössä (KEO-90), mutta hankkeiden seuranta tapahtuu edustustotasolla. Tiedonvaihtoa hankkeiden välillä on ollut kuluneella kaudella satunnaisesti. Sivutapahtumia on järjestetty vastuuedustustoissa vaihtelevalla intensiteetillä. NAP-työn keskiössä on kuluneella kaudella ollut erityisesti toimeenpanon vahvistaminen ja lokalisointi⁶².

Toimintaohjelmien kehittämis- ja toimeenpanotyötä on toteutettu jo vuodesta 2009. Vuosien varrella tätä twinning-työtä on toteutettu Keniassa, Afganistanissa ja Nepalissa. Kuluneella kaudella Suomi on tukenut NAP-työtä myös Jordaniassa, Libanonissa, Irakissa ja Tunisiassa. Osassa näitä maita UN Womenin toimistoissa on suomalaisia asiantuntijoita ja/tai harjoittelijoita joko Suomen suoraan lähettäminä tai YK:lla sisäisesti rekrytoituna.

Suomen Afganistanin NAP-työ nostettiin vielä vuonna 2016 Suomen toimintaohjelman ulkoistetussa arvioinnissa Suomen 1325 -lippulaivatyöksi. Vuoden 2021 lopulla NAP-työ on jäädytettynä ja paikallinen naisministeriö lakkautettu. Kuluneella kaudella, jo ennen Talibanin valtaannousua, Afganistanin paikallista omistajuutta NAP-työtä kohtaan kyseenalaistettiin. NAP-työ nähtiin vahvemmin avunantajamaiden miellyttämisenä kuin aitona päämääränä. Muita haasteita olivat esimerkiksi hallinnonalojen välinen koordinaatio, virkamiestason suunnittelukapasiteetti sekä poliittinen sitoutuminen tilanteessa, jossa ministeriöillä on toteutettavanaan useita uudistusaloitteita. Talibanin valtaannousun jälkeen vuonna 2021 Afganistanissa purettiin aiemmat lait ja instituutiot (naisasianministeriö ja riippumaton ihmisoikeuskomissio) sukupuolten, tasa-arvon sekä naisten ja

⁶² Tässä arviossa ei tarkastella systemaattisesti toimeenpanon tai lokalisoinnin onnistumista. Olisi suositeltavaa toteuttaa kattava vaikuttavuusarvio Suomen pitkäjänteisestä NAP-työstä kumppanimaissa.

tyttöjen oikeuksien edistämiseksi. Suomi ja muut avunantajamaat eivät tee yhteistyötä Talibanin hallinnon kanssa.

Nepalissa Suomi on tukenut Nepalilain 1325 -toimintaohjelmaa vuodesta 2012 lähtien, mutta kuluneella kaudella Nepalilain toinen kansallinen toimintaohjelma on ollut pysähdyksissä. Toisen kansallisen toimintaohjelman hyväksyminen liikahti eteenpäin keväällä 2019, kun sisäministeriö asetettiin NAPin uudeksi vastuuministeriöksi. Luonnos 1325 -toimeenpano-ohjelmasta jätettiin parlamentin hyväksyttäväksi helmikuussa 2020, mutta se siirtyi takaisin sisäministeriölle liittovaltiotarkenteen muutoksista johtuen. Vuonna 2021 toimeenpano-ohjelmaa ei ollut vielä palautettu kabinetille.

Suomi tukee UN Womenin alueellista Naiset, rauha ja turvallisuus -hanketta Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä. Toimikaudella NAP-työn tulokset ovat olleet kontekstisidonnaisia. Jordaniassa Suomi onnistui katalysoimaan useita muita rahoittajia ns. korirahoitusmalliin ja Jordanian toimintaohjelman toimeenpano ja rahoitus ovat hyvässä vauhdissa. Libanonissa on havaittavissa kehitystä. Irakissa ja Tunisiassa NAP-työ on ollut hitaampaa. Alueellista hanketta koordinoidaan UN Womenin Egyptin toimistolta, ja Suomi seuraa hanketta Beirutin edustustolta käsin. On pohdinnan arvoista tarkastella, olisiko Suomen jatkossa parempi keskittyä yksittäisten maiden prosessien tukemiseen riittävällä resursoinnilla useamman maan sijasta.

Suomen pitkäaikaisin, vuodesta 2009 jatkunut NAP-twinning-työ on edesauttanut naisten aseman ja osallistumisen vahvistumista Keniassa⁶³. Suomi nähdään Keniassa tärkeimpänä Naiset, rauha ja turvallisuus -työn tukijana. Kenian toisen NAPin luomisprosessin aikana Suomi kutsui koolle asiantuntijoita muista tukemistaan NAP-maista jakamaan kokemuksia NAP-työstä. NAP työ on tällä kaudella keskittynyt lokalisointiin osavaltioissa. NAP-työn ohella Suomi tuki kumppanuusyhteistyötä kriisinhallinnan koulutusten osalta vuosina 2018–2019. Kuluneella kaudella Keniassa on lanseerattu myös esimerkiksi maiden kahdenvälinen hanke, joka keskittyy sukupuolittuneen väkivallan ehkäisyyn ja siihen liittyvien palveluiden laadun parantamiseen. Suomi on pitkäjänteisesti tukenut Keniassa UN Womenin maatoimistoa. Ruotsin lopettaessa vuonna 2019 tukensa maatoimistolle Suomi sekondeerasi organisaation senioritason monitorointi- ja evaluointiasiantuntijan. Tämä käytäntö on nähty Suomen edustustolla ja UN Womenissa erityisen toimivana mallina niin tiedonkulun kuin myös hankkeen seurannan osalta.

III. Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda ja tutkimuksen välinen yhteys

Suomen kolmannessa toimintaohjelmassa yhtenä läpileikkaavana toimintona on pyritty vahvistamaan Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toimeenpanon ja kyseisen alueen tutkimuksen välistä yhteyttä. Onnistumisia on nähty erityisesti järjestöjen policy-työn osalta. Akateemisen tutkimuksen suorat kytkökset itse toimintaohjelmaan ovat olleet vähäisiä, ja tuotokset ovat olleet yksittäisten henkilöiden ansiota. Kolmannen toimintaohjelman luomisprosessissa ja toimeenpanon alkupuolella akateeminen yhteisö mobilisoitiin 1325 -työhön mukaan yksittäisten tutkijoiden aktiivisen vaikuttamistyön tuloksena. Tutkijayhteisö toimitti ulkoministeriölle laajat suositukset, jotka ovat osin edelleen ajankohtaisia⁶⁴. Prosessissa mukana olleet tutkijat kokivat sen ulossulkevana ja ovat analysoineet kokemuksiaan julkaisussa "Best practice diplomacy and feminist Killjoys in the strategic state: Exploring the affective politics of women, peace and security" (Lyytikäinen & Jauhola 2020).

⁶³ On huomionarvoista, että Kenia piti 1325 -teemoja vahvasti esillä esimerkiksi turvallisuusneuvoston kampanjoinnissaan. Suomen suurlähetystö ja maakuva ovat myös hyötyneet twinning-työstä, ja Suomi on profiloitunut erityisen vahvana tasa-arvotyön edistäjänä. Kuluneella kaudella Suomen edustuston järjestämät korkeimman tason tapahtumat liittyivät 1325 -teemoihin.

⁶⁴ Katso liite 14: Aiempia suosituksia.

Helsingin yliopiston Helsinki Gender Peace and Security -verkosto ja Tampereen yliopiston Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus TAPRI ja siellä feministinen rauhantutkimus⁶⁵ ovat olleet potentiaalisia kanavia tutkijoiden yhteen kokoamiselle Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan alla. Yhteistyötä ei kuitenkaan onnistuttu systematisoimaan osaksi yliopistojen rakennetta, ja se hiipui niin ajankäytöllisistä syistä kuin myös edellä mainittujen haasteiden johdosta. Korkeakoulutasolla yliopistoista Helsingin Yliopistolla oli vielä vuonna 2018 1325 -teemainen kurssi "Gender, Conflicts and Security in a Globalised World", jonka jälkeen teemoja on sivuttu niin sukupuolentutkimuksen kuin maailmanpolitiikan kursseilla. TAPRIlla sivutaan 1325 -teemoja osana rauhantyön kursseja.

Rahoituksen löytäminen Naiset, rauha ja turvallisuus -tutkimukselle on edelleen haastavaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa haastattelussa, että ei yliopistojen ja säätiöiden autonomian vuoksi ole voinut linjata rahoitusta ohjattavaksi suoraan Naiset, rauha ja turvallisuus -teemoille. Naiset, rauha ja turvallisuus -teemaista tutkimusta toteutetaan kuitenkin Suomessa yksittäisten väitöskirjatutkijoiden, tutkijoiden ja kandi- sekä maisterivaiheen opiskelijoiden kiinnostusten mukaisesti⁶⁶. 1325 -teemaista tutkimusta toteutetaan laajan turvallisuuden kehikon alla kuitenkin laajemminkin, joskaan tätä tutkimusta ei aina identifioida 1325 -tutkimukseksi.

Kuluneella kaudella erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön aktiivisuus agendan sidosryhmänä ja toimeenpanijana on lisääntynyt. Naiset, rauha ja turvallisuus -verkosto aktiivisen vaikuttamistyön myötä OKM on lisännyt eksponentiaalisesti raportointia tasa-arvotyöstään. Ministeriössä kuitenkin edelleen pohditaan, mitkä olisivat ne luontevimmat tavat vaikuttaa agendan toimeenpanoon ja kuinka integroida 1325 -työ osaksi ministeriön toimintaa. OKM:n järjestämä seminaari vuonna 2021 "Education for Inclusive Peace" on erinomainen esimerkki ministeriön kiinnostuksesta edistää teemaa ja pohtia tulokulmia omalle toimeenpanotyölleen⁶⁷

⁶⁵ Tampereella tehtävä feministinen rauhantyö on urauurtavaa, ja vaikka työ ei nimellisesti kulje Naiset, rauha ja turvallisuus -työnä, toisin kuin esimerkiksi Australiassa Monash Universityn, Ruotsissa Folke Bernadotte -akatemian, Norjassa Peace Research -instituutin ja Englannissa London School of Economic Naiset, rauha ja turvallisuus -yksiköissä, tuo feministinen rauhantutkimus erinomaista lisäarvoa myös Naiset, rauha ja turvallisuus -kentälle.

⁶⁶ Katso Liite 12: 1325 -teemaista tutkimusta 2018–2021

⁶⁷ Education for Inclusive Peace: the role of education and research in promoting the Women, Peace and Security agenda in the Nordics -seminaari 29.11.2021 yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, Helsingin yliopiston ja 1325 -verkoston kanssa. Seminaarissa pureuduttiin koulutuksen rooliin rauhan rakennuksessa ja konfliktien ratkaisussa.

Vaikuttavuus

Millaisia uudistavia vaikutuksia toimintaohjelmalla on ollut? Onko havaittavissa positiivisia tai negatiivisia, tarkoitettuja tai odottamattomia pitkän tähtäimen vaikutuksia joihin toimintaohjelma olisi kontribuoinut?

Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda on esimerkki kompleksisesta systeemistä. Muutokset ovat harvoin lineaarisia, ennustettavia tai kontrolloitavissa. Tämä loppuarviointi ei tarjoa syväluotaavaa vaikuttavuusevaluointia (impact evaluation).

Vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa, eikä Suomi ole tämän haasteen kanssa yksin. Kuluneella kaudella raportointi onkin keskittynyt aktiviteettien listaukseen tulosten tai vaikutusten sijasta. Olisi suositeltavaa toteuttaa vaikuttavuusarviointi esimerkiksi seuraavan toimintaohjelman lopulla keskittyen Suomen toimiin vuodesta 2008 lähtien.

Itse toimintaohjelman ohjaava vaikuttavuus kuluneella kaudella on ollut vähäistä, mutta toimintaohjelmaan linkitetyillä yksittäisillä tuloksilla voidaan arvioida esiintyvän suurtakin vaikuttavuutta. Yksittäisistä toiminnoista erityisesti Suomen yhdessä Norjan, CMI:n, UN DPPA:n ja PRION kanssa järjestämällä Gender in Mediation -koulutuksilla voidaan arvioida olevan suurtakin vaikuttavuutta rauhantyyntöä. Yksittäisten toimijoiden kapasitoiminen voi tuottaa tuloksia myös pitkän aikavälin jälkeen, ja olisi suositeltavaa toteuttaa jälkiseurantaa koulutukseen vuosina 2013–2019 osallistuneiden 252 henkilön osalta.

Siviilikriisinhallinnassa Suomi on saavuttanut vahvan aseman ja voi tässä roolissa aktiivisesti myötävaikuttaa globaalien käytäntöjen kehittämiseen. Suomi on maailman johtavia naispuolisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden lähettäjämaita. Suomen pitkäjänteinen työ on kasvattanut naisten määrän 48 %:iin EU:n keskiarvon ollessa 16 %. Naisten lukumäärän lisääntyminen siviilikriisinhallintamissioissa ja siviilikriisinhallintamissioiden vaikuttavuuden arvioiminen laajemmin ei ole tämän arvion puitteissa mahdollista. Valtioneuvoston tutkimus "Vaikuttavuuden arviointi siviilikriisinhallinnassa" (Pyykkönen & Kivinen 2020) ei myöskään tarjoa tietoa kriisinhallinnan mahdollisista tasa-arvovaikutuksista. Niin siviilikriisinhallinnassa kuin myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa on vaikuttavuuden arviointi edelleen vähäistä. Operaatiotason tiedon kerääminen, tämän tiedon hyödyntäminen ja operaatiotasolla gender-työn valtavirtaistaminen on jatkossa erittäin tärkeää. Suomella on hyviä esimerkkejä operaatioista, esimerkiksi Libanonista, joissa yksittäisen motivoituneiden gender-yhdyshenkilöiden työn kautta on saatu gender-teemoja systematisoitua entistä vahvemmin osaksi operaatorakenteita.

Tässä arviossa ei tarkastella tarkemmin Suomen lähettämien asiantuntijoiden vaikuttavuutta maailmalla, mutta haastattelujen perusteella voidaan arvioida, että asiantuntijatehtäviin lähetettyjen suomalaisten rooli ja Naiset, rauha ja turvallisuus -teemainen työ kohdeorganisaatioissa ovat olleet onnistuneita. Jatkossa olisi hyvä pohtia kuinka Suomi voi varmistaa gender-asiantuntijoiden lähettämisen myös ns. gender-tehtävien ulkopuolelle poliittisiin ja strategisiin johtotehtäviin. Osassa Euroopan maista ollaan lopettamassa gender-asiantuntijoiden käyttö toimintamallin siiloutuneen rakenteen vuoksi ja pyritään jatkossa lähettämään gender-taustan omaavia asiantuntijoita yleisiin tehtäviin valtavirtaistamiskärjellä.

UN Womenin kautta koodinoitu Suomen NAP twinning-kumppanuusyhteistyö on nähty Suomen 1325 -lippulaivatyönä. UN Women (2020) toteutti arvion NAP-työstään, NAP-työn vaikuttavuutta ei arviossa kuitenkaan tarkasteltu. Olisi suositeltavaa kerätä ja jakaa hyviä käytäntöjä ja oppeja Suomen toteuttamasta NAP twinning työstä.

Kestävyys

Mitä suosituksia voidaan antaa toimintaohjelman tulosten kestävyiden takaamiseksi?

Suomi on toteuttanut Naiset, rauha ja turvallisuus -työtä jo vuodesta 2008 lähtien. Kestävyiden takaamiseksi on työtä tärkeä rakentaa Suomen vahvuuksille. Naiset, rauha ja turvallisuus -kentällä Suomen vahvuuksiin on kuulunut erityisesti naisten osallistumisen vahvistaminen rauhanprosesseissa ja tätä tukevilla mekanismeilla, kansalaisjärjestöyhteistyö ja vertaisoppiminen, poikkihallinnollinen yhteistyö, pitkäjänteinen normatiivinen vaikuttamistyö kansainvälisillä areenoilla, siviilikriisinhallinnan kehittäminen, asiantuntijoiden lähettäminen ja pitkäjänteinen työ seksuaalioikeuksien puolestapuhujana. Onnistumisia on havaittavissa osassa kumppanuusyhteistyöhankkeita. Twinning-mallia on suositeltava konkretisoida entisestään ja varmistaa vastavuoroinen oppiminen samoin kuin toimintojen kontekstualisointi ja vahvempi sukupuolianalyysi toimittaessa konfliktialueilla.

Transformatiivisen muutoksen edesauttamiseksi on hienoa, että Suomen kolmas Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma lähestyy turvallisuutta laajan inhimillisen turvallisuuden käsitteen kautta. Toimintaohjelman systemaattinen laajentaminen koskemaan kaikkea Suomen kansallista tasa-arvotyötä ei ole kuitenkaan suositeltavaa. Olisi tärkeä kirkastaa 1325 -toiminnan ydinkärjet ja merkitys eri politiikkalohkoille. Kansallisella tasolla, erityisesti suomen sisäisissä rauhan- ja turvallisuuden kysymyksissä ja turvallisuuspoliittisessa (TURPO) -keskustelussa olisi paljon tilaa vahvistaa sukupuolianalyysia ja naisten näkyvyyttä.

Kestävyiden takaamiseksi olisi tärkeä synkronoida jo olemassa olevia aloitteita ja toimintoja päällekkäisyyksien välttämiseksi. Erityisesti Nuoret, rauha ja turvallisuus -agendan osalta tulisi tarkastella, miten nämä kaksi agendaa voidaan vahvemmin saada tukemaan toisiaan. Esimerkiksi mentorointitoiminnan kehittäminen 1325 - ja 2250-teemojen välillä on herättänyt toimijoissa kiinnostusta. Vastaavasti myös Suomen johtajuus Generation Equality -foorumien teknologia ja innovaatio -klusterissa voisi hyödyntää tarkastelemalla esimerkiksi rauhanteknologian integroimista uuteen toimintaohjelmaan. Suomen rauhanvälityskeskuksen vesidiplomatian kärkeä ja naisten osallisuuden kytköksiä olisi hyvä myös tarkastella lähemmin. Humanitaarisen työn neksus-ulottuvuutta on Suomessa lähdetty tarkastelemaan ja kehittämään. Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminnan poikkihallinnollinen rakenne voisi tarjota myös neksus-työn pilotoinnille toimivan mallin.

Akuutisti tulisi varmistaa toimintaohjelman realistinen resursointi, joka mahdollistaisi strategisen kehityksen. Olisi suositeltavaa, että vastuutahot allokoisivat toimintaohjelmalle budjettilinjauksen (esimerkiksi kehittämis- ja valtavirtaistamistyö organisatorisesti ja hanke-, tapahtuma- ja tutkimusrahoitus sen ohella). Olisi suositeltavaa, että vastuutahot valtavirtaistaisivat Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikkaa omissa organisaatioissaan varmistaen näin omistajuuden vahvistumisen sekä synergiat ja yhteisvaikutukset myös muun tasa-arvotyön välillä. Tiedonkulun osalta on akuutti tarve tarkastella 1325 -teemaisen tiedon tallettamista, organisatorista muistia ja näiden mekanismien päivittämistä. Ministeriöissä virkamieskierto vaikeuttaa agendan toimeenpanoa. On vahvasti suositeltavaa etsiä mitigaatiomekanismeja virkamieskierron aiheuttamien katkosten ja niistä koituvien haasteiden ehkäisemiseksi.

Suosituksset

Keskeiset suositukset

- 1. YK:n Naiset, rauha ja turvallisuus -päättöslauselman toimeenpanolle tulee allokoida selkeä budjetti ja riittävät henkilöstöresurssit.** Kuluneella kaudella Suomi on sitoutunut ihmisoikeusneuvostojäsenyytensä aikana allukoimaan täydet resurssit ja toimeenpanemaan kokonaisvaltaisesti Naiset, Rauha ja Turvallisuus -toimintaohjelmaa. Suomi sitoutui myös lanseeraamansa Commitment 2025 -aloitteen kautta kehittämään ylivuotisia taloudellisia ja teknisiä tukimekanismeja naisjärjestöille ja rahoittamaan niin formaaleja kuin epäformaaleja prosesseja, joissa tuetaan naisten osallistumista ja päätöksenteon mahdollisuuksia".⁶⁸
 - Vahvista erityisesti koordinoivan tahon (ulkoministeriön YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö) resursseja.
 - Selvitä ja lievennä virkamieskierron aiheuttamia haasteita.
 - Varmista Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostolle riittävä rahoitus.
 - Varmista 1325 -aiheiselle tutkimukselle ja policy-työlle riittävä rahoitus.
- 2. Suomen neljännessä kansallisessa toimintaohjelmassa on suositeltavaa painottaa fokuksointia, adaptiivisuutta ja operationalisointia.** Toiminnan ydinkärkeä tulisi kirkastaa niin, että laaja inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa silti säilyy. Toiminta on suositeltavaa rakentaa Suomen vahvuuksille, mutta on myös toimittava innovatiivisesti ja rohkeasti⁶⁹.
 - Rakenna toimintaohjelma niin, että se on adaptoitavissa joustavasti toimintaympäristön muutoksiin.
 - Hyödynnä operationalisoinnissa puolustusvoimien hyvää esimerkkiä kuluneen kauden sektorikohtaisesta toimintasuunnitelmasta.
 - Harkitse esimerkiksi Australian mallista mukailtua lähestymistapaa, jossa kansallinen toimintaohjelma on voimassa kymmenen vuotta, mutta sektori-/ministeriökohtaiset ohjelmat päivittyvät muutaman vuoden välein, tai Irlannin ja Kanadan mallista mukailtua lähestymistapaa, jossa toimintaohjelma on rajattu neljästä viiteen vuoteen ja sektorikohtaiset ohjelmat liitetään itse toimintaohjelmaan. Sektorikohtaiset ohjelmat on suositeltavaa tuottaa vastuuministeriöittäin.
 - Mahdollista agendan joustava maantieteellinen toimeenpano, mutta kohdenna toimia erityisesti konflikti- ja hauraille alueille. Tarkastele työn rajaamista alueellisten tai temaattisten painopisteiden suuntaan.

⁶⁸ Suomen hallitus on hallitusohjelmassaan (VN 2019) sekä tasa-arvo-ohjelmassaan (STM 2020) sitoutunut sukupuolittietoisen budjetoinnin edistämiseen. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaan (2020, 48): "Sukupuolittietoinen budjetointi on keskeinen ja potentiaalisesti merkittävä tasa-arvon edistämisen menetelmä. VM:n budjetin laatimishojeen mukaan ministeriöiden tulee sisällyttää pääluokkaperusteluihinsa yhteenveto sukupuolten tasa-arvon kannalta merkityksellisestä talousarvioesitykseen sisältyvästä toiminnasta. Vahvempi sukupuolittietoinen budjetointi myös 1325 -teemoissa olisi tärkeä askel kohti hallitusohjelman sitoumusten toteutumista. Katso lisää: Fingon opas tasa-arvon valtavirtaistamiseen kehitysyhteistyöhankkeissa, Lyytikäinen & Viljanen (2022).

⁶⁹ Katso liite 15: Haastateltavien yleissuosituksia Suomen neljännelle kansalliselle toimintaohjelmalle.

3. 1325 -toiminnan lisäarvo tulisi selkeyttää kaikilla politiikkalohkoilla ja huomioida mahdolliset synergiat jo olemassa olevien kansallisten tasa-arvoinstrumenttien osalta. Nykyistä rajanvetoa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on syytä tarkastella.
 - Tehosta kansallisen turvallisuussektorin osallistumista ja osallistamista agendan toimeenpanoon (ml. poliisi, rajavartiolaitos ja tullit, varusmiespalvelus, varautumistoiminta, turvallisuuspoliittiset keskustelualueet ja turvallisuuspoliittinen tutkimus).
 - Tarkastele erityisesti STM:n, TEM:n ja OKM:n vastuuroolia, mandaattia ja lisäarvoa.
 - Osallista OM vastuuministeriönä.
 - Osallista vahvemmin tutkimuslaitoksia, korkeakouluja ja diasporaorganisaatioita.

4. **Naiset, rauha ja turvallisuus -tietämyksen lisäämiseen, koordinaatioon ja valtavirtaistamiseen valtionhallinnossa tulee panostaa.** Huolimatta siitä, että kyseessä on jo Suomen kolmas toimintaohjelma, on kansallisten toimijoiden yleisymmärrys agendasta heikohko. Tässä taustalla vaikuttaa yllä kuvattu virkamieskierto.
 - Varmista vastuutahoille Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan ymmärrys ja tarjoa koulutusta aiheesta. Selkeytä terminologiaa ja tarjoa tietoa helposti saavutettavassa muodossa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan osaamista voisi hyödyntää tässä työssä. Kehitä ja systematisoi yksiköiden yhdyshenkilötoimintaa.
 - Systematisoi 1325 -teeman ohjelmointi hanke-, maa- ja alueohjelmiin.
 - Tarkastele työnjakoa ja vahvista ulkoministeriön tasa-arvo-, 1325 - ja 2250-työn kytköksiä.
 - Vahvista ministeriöiden sisäistä strategista työtä teemojen edistämiseksi, hyödyntäen esimerkiksi olemassa olevia tasa-arvotyöryhmiä.

5. Koordinaatiota tulee edelleen kehittää kahdenvälisen toimien ja kansainvälisissä järjestöissä tapahtuvan monenkeskisen vaikuttamistyön välillä.
 - Vahvista UN Womenin poliittista ohjausta Suomen 1325 -työn temaattisten kärkien mukaisesti. Varmista UN Womenin tuen seurannalle, ohjaukselle ja koordinoinnille tarvittavat resurssit. Edistä suomalaisten asiantuntijoiden osallistumista organisaation johtotehtäviin myös jatkossa.
 - Painota kansainvälisissä rekrytoinneissa ja valinnoissa tasa-arvo-osaamista.
 - Systematisoi yhteydenpitoa lähetettyihin suomalaisiin asiantuntijoihin ja asiantuntijoiden välillä.

6. **Vahvista paikallista omistajuutta ja tarvepohjaisuutta.** Naisten moninaisten roolien ohella on tärkeä huomioida sukupuolen ja seksuaalisuuden moninaisuus ja sukupuolittuneet käytännöt ja varmistaa se, että toimintaohjelma toimii haitattomuuden (do-no-harm) periaatteella.
 - Suomen kumppanuusmallin (twinning) periaatteiden mukaista toimintaa olisi suositeltava jalkauttaa myös NAP-työn ulkopuolelle.
 - Seuraavassa arvioissa olisi suositeltavaa tarkastella vahvemmin toimintaohjelman toteutusta paikallisten hyödynsaajien ja kumppanimaiden näkökulmasta.

7. **Kehitä strategisesti toiminnan seuranta- ja raportointimekanismeja.** Seurantaryhmä on ollut erinomainen esimerkki poikkihallinnollisesta koordinaatioalustasta, ja UAV-kuulemiset erinomainen käytäntö, jonka avulla agenda on saanut konkreettista kosketuspintaa.
 - Kehitä seurantaryhmän strategista toimintaa ja tarkastele tiedonvaihdon lisäämistä klusterikohtaisilla/temaattisilla alustoilla.

- Systematisoi raportointiohjeistus yhteismitalliseksi. Harkitse raportin jakamista myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa.
- Kehitä 1325 -raportointia esimerkiksi integroimalla se osaksi ulkoministeriön sähköistä tietohallintoa.
- Yhdenmukaista rahoituksen raportointikäytäntöjä. Huomioi suora, välillinen, kansallinen, kansainvälinen ja paikallinen sekä suoraan naisjärjestöille maksettava tuki. Raportoi myös kansainväliset 1325 -teemaiset rekrytoinnit sekä CIMIC-hankkeista.
- Johdonmukaista monitorointi- ja arviointikehikkoa. Tuota niin laadullisia kuin määrällisiä indikaattoreita. Varmista sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi suomalaisen lainsäädännön mukaisesti.
- Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus toiminnasta olisi suositeltava toteuttaa vaikuttavuusarviointi vuodesta 2008 alkaen. NAP työn oppeja ja onnistumisia olisi suositeltava kerätä ja jakaa kansainvälisillä areenoilla.

Ajankohtaiset suositukset 2023

- Suomi toimii YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä 2022–2024. Tarkastele, kuinka Suomi voi strategisesti edistää 1325 -agendan toimeenpanoa tällä kaudella.
- Suomi on valittu Etyjin puheenjohtajaksi vuodelle 2025. Tarkastele, kuinka Suomi voi strategisesti edistää 1325 -agendan toimeenpanoa tällä kaudella. Mahdollisia uusia Etyj-kumppanuuksia voisi tarkastella myös Suomen 1325 - ja NAP-työn osalta.
- Suomen turvallisuusympäristö muuttui perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022, ja Suomi on hakenut puolustusliitto Naton jäsenyyttä. Suomi nähdään Natossa vahvana Naiset, rauha ja turvallisuus -osaajana. Tarkastele, kuinka integroida 1325 -teemat näissä yhteyksissä ja kuinka jatkaa profiloitumista ja vaikuttamistyötä Natossa teemojen osalta.
- Ihmisoikeusneuvosto tarkastelee Suomea yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (UPR) loppuvuodesta 2022⁷⁰. Tulevassa toimintaohjelmassa olisi hyvä huomioida meneillään oleva saamelaisten totuus- ja sovintokomissio (asetettu 2021), jonka työn tavoitteena on tunnistaa ja arvioida saamelaisten kokemaa historiallista ja nykyistä syrjintää.
- Varmista toimeenpano kuluneella kaudella sovituille sitoumuksille ml. Commitment 2025 ja Generation Equality -aloite ja EU:n siviilikriisinhallinnan kompakti.
- Kehitä rauhanvälityskeskusten temaattisten painopisteiden kuten vesidiplomatian ja 1325 -työn kytköksiä. Varmista naisrauhanvälittäjäverkoston kapasitointi ja operationalisointi Suomen tukemissa prosesseissa.
- Sisäisen turvallisuuden selonteon (2022) sukupuolinäkökulma oli vähäinen. Vahvista kansallisessa turvallisuus- ja varautumistyössä sukupuolinäkökulman huomioiminen osana 1325 -työtä.
- Talibanin valtaannousun jälkeen afganistanilaisten naisten ja lasten asema on dramaattisesti heikentynyt. Varmista tasa-arvo työn jatkuvuus ja johdonmukainen tuki Afganistanin ihmisoikeuspuolustajille.

⁷⁰ Tarkastelussa Suomi on maininnut kiinnittävänsä erityistä huomiota alkuperäiskansojen, vammaisten henkilöiden ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin (HLBTIQ+) kuuluvien henkilöiden oikeuksiin. Osana tätä työtä selvitetään Kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169) ratifioinnin edellytyksiä sekä jatketaan työtä saamelaiskäräjälain uudistamiseksi. "Jatketaan työtä naisten osallistumisen vahvistamiseksi kriisinhallinnassa, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

- Vahvista neksus-työn (humanitaarinen, rauhantyö ja kehitysyhteistyö) välisiä kytköksiä.
- Huomioi asekaupan, kauppapolitiikan ja globaalien taloudellisten rakenteiden (luonnonvarojen käyttö, pakkosiirrot, maakiistat) vaikutuksia Naiset, rauha ja turvallisuus -agendalla.
- Tarkastele synergioita Nuoret, rauha ja turvallisuus ja Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmien välillä.
- Vahvista Ukrainan sodan rauhanpyrkimyksissä sukupuolinäkökulmaa. Varmista hauraiden ryhmien tarpeisiin vastaaminen, mukaan lukien seksuaalioikeudet, sukupuolittunut väkivalta, ihmiskauppa. Tue paikallisia naisjärjestöjä ja ihmisoikeuspuolustajia.

Kohdennettuja suosituksia

Kriisinhallinta

- Varmista neljännen toimintaohjelman linjausten yhteensopivuus kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suositusten (2021) kanssa⁷¹, ml. gender-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksien vahvistaminen koulutuksissa.
- Tehosta kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa gender-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulman huomioimista ja toimeenpanoa.
- Tehosta operaatioista saatavan tiedon hyödyntämistä ja resurssoi tämä työ.
- Tehosta sukupuolisensitiivistä maa-/kontekstiperehdytystä lähetetyille asiantuntijoille.
- Panosta sotilaallisessa kriisinhallinnassa sukupuolijakauman tasapainottamiseen. Kohdennetut rekryointitoiminnot naisille ovat olleet onnistunut käytäntö, jota on suositeltavaa edelleen kehittää.
- Integroi sukupuolinäkökulma vahvemmin sotilasharjoituksiin.
- Rakenna kumppanioppimisen (twinning) mallia myös kriisinhallintaan.
- Tarkastele mahdollisuuksia kehittää kriisinhallinnan koulutusvientä.
- Systematsoi yhteydenpitoa ja koordinaatio lähetettyihin suomalaisiin asiantuntijoihin ja asiantuntijoiden välillä.

Kansallinen turvallisuussektori

- Tarkastele, kuinka operationalisoida toimintaohjelma vahvemmin kansallisella turvallisuussektorilla ja areenoilla (ml. poliisi, rajavartiolaitos ja tulli, varusmiespalvelus, kyberturvallisuus ja varautumistoiminta, turvallisuuspoliittiset keskusteluareenat ja turvallisuuspoliittinen tutkimus).
- Vahvista 1325 -yhdyshenkilötoimintaa.
- Lisää varusmiespalveluksen opetusmoduuleihin Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikkaa koskeva osio.
- Vahvista sukupuolianalyysin integroiminen koulutusmoduuleihin.

⁷¹ "Jatketaan työtä naisten osallistumisen vahvistamiseksi kriisinhallinnassa, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Tuetaan aktiivisesti naisten pääsyä myös kriisinhallinnan johtotehtäviin. Siviilikriisinhallinnassa tavoitellaan noin 50–50 prosentin sukupuolijakaumaa kulloinkin lähetettävistä asiantuntijoista. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa pyritään kaksinkertaistamaan naisten osuus nykyisestä alle viidestä prosentista matkalla kohti YK-tavoitetta (15 % YK-joukoissa toimivista naisia)." 2021:37

Järjestökenttä

- Varmista Naiset, rauha ja turvallisuus -terminologian ja -tematiikan valtavirtaistaminen ja ehkäise työn siiloutumista.
- Tarjoa 1325 -osaamista ja oppeja julkiselle sektorille.
- Tehosta edelleen synergioita, kumppanuusoppimista ja ohjelmointia.
- Lisää koordinaatiota ja tiedonvaihtoa niin kotimaan kuin neksus-työn välillä (rauhantyö, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen työ).
- Systematisoi 1325 -yhdyshenkilötoimintaa.
- Vahvista Naiset, rauha ja turvallisuus -verkoston roolia toimintaohjelman seurannassa.

Tutkimuskenttä

- Tutkijayhteisö toimitti vuonna 2017 ulkoministeriölle laajat suositukset, jotka ovat osin edelleen ajankohtaisia. Jauholan (2022) suositukset ovat relevantteja⁷².
- Integroi tutkimuslaitosten ja tutkimusinstituuttien toiminta vahvemmin 1325 -toimeenpanoon mukaan (esimerkiksi Ulkopoliittinen instituutti, Helsingin yliopiston Oikeusvaltiokeskus ja Tampereen yliopiston Tampere Peace Research Institute).
- Edistä tasa-arvotutkijan nimeämistä/palkkaamista tutkimuslaitoksiin ja instituutteihin.
- Systematisoi ja kerää suomalaisten tutkijoiden 1325 -teemaista tutkimusta

⁷² Katso Liite 14: Aiempia suosituksia.

Johtopäätökset

Suomi on profiloitunut maailmalla vahvana Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan tukijana. Suomen kolmannen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman (2018–2021) aikana Suomen toteuttama työ oli aktiivista. Aktiviteetteja tuotettiin toimintaohjelman teemojen alla lähes 1200 kappaletta yli 60 maassa, mikä osoittaa suomalaisten toimijoiden moninaisia kumppanuuksia ja synergioita. Itse kansallisen toimintaohjelman ohjaavuus tässä työssä on kuitenkin vähäistä. Sidosryhmät kuivailivat toimintaohjelmaa enemmänkin vaikuttamistyökaluna kuin toimintaa operationalisoivana instrumenttina.

Globaali koronaviruspandemia (COVID-19) haastoi agendan toimeenpanoa Suomessa ja maailmalla. Pandemia varjosti myös Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan 20-vuotisjuhlintaa. Koronapandemian aikana osa suunnitelluista toiminnoista jäi toteuttamatta. Yksittäiset toimijat mukauttivat toimintojaan kuitenkin tehokkaasti, ja pandemian keskellä hyödynnettiin teknologiaa ja digitaalisia ratkaisuja mahdollisuuksien mukaan. Suomi vahvisti tukeaan YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenille ja nousi kuluneella kaudella järjestön suurimmaksi yleistuen antajaksi (18,5 MEUR vuonna 2020 ja 19 MEUR vuonna 2021). Suomen taloudellinen tuki nähtiin erityisen merkittävänä juuri koronavuonna monien muiden maiden perueissa sitoumuksiaan UN Womenin suuntaan.

Kuluneella kaudella toimintaohjelman keskiössä oli aiempien vuosien tapaan naisten merkityksellisen osallistumisen vahvistaminen rauhanprosesseissa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa erityisesti rauhanvälitys on saanut entistä merkittävämmän roolin uuden rauhanvälityskeskukseen aloitettua toimintansa vuonna 2020 tarjoten myös uusia mekanismeja toteuttaa Naiset, rauha ja turvallisuus -työtä. Toisena vahvana temaattisena painotuksena näkyi sukupuolijakauman tasapainottaminen turvallisuussektorilla. Siviilikriisinhallinnassa Suomi on vakiinnuttanut vahvan aseman ja onkin maailman johtavia naispuolisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettäjiä. Jatkossa olisi tärkeä systematisoida yhteydenpitoa suomalaisten lähetettyjen asiantuntijoiden kanssa ja hyödyntää heiltä saatavaa tietoa. Sotilasoperaatioissa naiset ovat edelleen vahvasti aliedustettuina. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen operaatiotasoilla on käynnistynyt, mutta tässä työssä on vielä paljon tehtävää. Kolmantena keskeisenä teemana oli tietopohjaisuuden kehittäminen käytännön työn oppien keräämisen, analysoinnin ja näiden suositusten toimeenpanon kautta (ns. policy-työ), tässä työssä on onnistumisia, mutta sitä tulee jatkaa.

Perinteisten rauhanprosessien ja turvallisuussektorin kylkeen toimintaohjelmassa integroitiin – YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2122 mukaisesti – entistä vahvempi laajan inhimillisen turvallisuuden näkökulma, joka huomioi konfliktien vaikutukset myös sosiaalisella, taloudellisella ja ympäristösektorilla. Toimintaohjelmassa nostettiin esiin esimerkiksi pakolaisten vastaanottoon liittyviä toimia, väkivaltaisen ekstremismin ehkäisy, seksuaalioikeudet, aseistariisunta ja asevalvonta, oikeudelliset ja oikeusapupalvelut, rankaisemattomuuden torjuminen, naisten poliittinen ja taloudellinen voimaantuminen, ilmastonmuutos sekä ihmisoikeuspuolustajien asema. Teemojen moninaisuus, ja toisaalta selkeiden läpileikkaavien tavoitteiden puuttuminen teki Suomen kolmannen toimintaohjelman kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan.

Naiset, rauha ja turvallisuus -työ on Suomen hallitusohjelman mukaisesti osa laajempaa tasa-arvotyötä. Yleisen tasa-arvotyön ja 1325 -työn kytkökset näyttäytyivät vastuutahoille kuitenkin epäselvinä. Jatkossa olisikin tärkeä kirkastaa toimintaohjelman lisäarvo suhteessa muuhun tasa-arvotyöhön ja pohtia vastuutahojen rooleja ja mandaatteja tarkemmin. Naiset, rauha ja turvallisuus -ymmärryksen ja -osaamisen valtavirtaistaminen erityisesti valtionhallinnossa ja teeman vahvempi institutionalisointi, ohjelmointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen rauhan ja turvallisuuden prosesseissa, niin kansainvälisesti kuin kansallisella (ml. varusmiespalvelus, kriiseihin varautuminen) tasolla on suositeltavaa. Sukupuolinäkökulmaa tulisi erityisen aktiivisesti vahvistaa myös kansallisen turvallisuuden ja konflikteihin varautumisen osalta. Kansallisella tasolla on hälyttävää, että ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (2022) tai tuoreimmassa puolustusvoimien Afganistan-selvityksissä (2022) ei integroitu sukupuolianalyysejä eikä Naiset, rauha ja turvallisuus -teemoja. Suomen tasa-arvo-ohjelmassa korostetaan erityisesti seksuaalisuuden ja

sukupuolien moninaisuutta ja intersektionaalisuuden tärkeyttä. Suomen neljäs Naiset, rauha ja turvallisuus toimintaohjelma on suositeltavaa rakentaa hallitusohjelman mukaisesti niin, että siinä huomioidaan myös sukupuolen moninaisuus, seksuaalivähemmistöjen asema sekä sukupuolittuneiden käytäntöjen vaikutukset tasa-arvo työssä.

Toimintaohjelman toimeenpanossa Suomen erityispiirteitä olivat vahva poikkihallinnollinen monitoimijayhteistyö. Toimintaohjelman seurantaryhmä on suomalaisessakin mittakaavassa erityisen kattava ja erinomainen esimerkki poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Vastuutahojen erityisosaamisten kautta agendaa edistettiin niin kansainvälisillä ja alueellisilla foorumeilla, kansallisella tasolla kuin myös konkreettisesti tukemalla paikallisia naisia ja naisryhmiä konfliktialueilla ja hauraissa valtioissa. Suomen malli, jossa kansalaisjärjestöt ovat valtiollisten toimijoiden rinnalla toimeenpanevia vastuutahoja, oli harvinainen. Toinen Suomelle erityinen toimintamalli on kumppanuusyhteistyön "twinning-malli", jossa Suomi on tukenut muiden maiden toimintaohjelmien kehittämistä (NAP-työ) kumppanuusperiaatteella. Twinning mallia tulisi jalkauttaa vahvemmin myös NAP-työn ulkopuolelle. NAP-työssä Suomen tulisi kerätä oppeja siitä, missä olosuhteissa NAP-työlle on edellytyksiä ja missä tapauksissa muunlaiset tukimuodot voivat olla tarkoituksenmukaisempia.

Huolimatta tematiikan keskeisestä roolista Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksissa ja Suomen sitoumuksista päätöslauselman toimeenpanoon oli toiminnan resursointi heikkoa ja henkilöstöresurssit agendan strategiseen kehittämistyöhön riittämättömiä. Agendan raportointi on suosituksista huolimatta keskittynyt aktiviteettitason listaukseen vaikutusten, onnistumisten ja/tai haasteiden tarkastelun sijasta. Eduskunnalle toimitettavaan raporttiin liitettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2019 rahoitustaulukko, jonka valistuneet arviot koostavat työn kokonaispanokset 77 miljoonaan euroon. Rahoituksen raportointi on kuitenkin epäsymmetristä ja koostuu monesta eri rahoitusinstrumentista, mukaan lukien kehitysyhteistyöhön budjetoituja määrärahoja ja yleistukia useammille välillisesti agendaa edistävälle kansainvälisille järjestölle sekä välillisesti agendaa edistävää kansallista tasa-arvorahaa. Jatkossa olisi tärkeä yhdenmukaistaa rahoituksen raportointikäytäntöjä ja huomioida suora, välillinen, kansallinen, kansainvälinen sekä suoraan naisjärjestöille maksettava tuki.

Suomi nähdään maailmalla vastuullisena ja luotettavana kumppanina, ja Suomella on hyvä mahdollisuus rakentaa ja vahvistaa kumppanuuksia ja synergioita näiden teemojen eteenpäin viemiseksi. Suomen tulisi aktiivisesti edistää kuluneella kaudella tehtyjä sitoumuksia ja työryhmätoimintaa, kuten esimerkiksi Commitment 2025, Generation Equality sekä EU:n siviilikriisinhallinnan kompakti. Tulevalla kaudella Suomen roolia Naiset, rauha ja turvallisuus -teemojen edistäjänä NATO-yhteyksissä on suositeltavaa tarkastella. Myös Suomen Etyj-puheenjohtajuus ja ihmisoikeusneuvoston jäsenyys ovat tärkeitä kanavia edistää agendaa globaalisti. Erityispiirre Suomen rauhantyössä on vuonna 2019 maailmalla ensimmäisenä laatuaan lanseerattu Nuoret, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma YK:n päätöslauselman 2250 toimeenpanemiseksi. Näiden kahden toimintaohjelman päällekkäisyyksiä tulee ehkäistä ja synergioita tarkastella.

Naiset, rauha ja turvallisuus -kenttä on jatkuvan muutoksen alla ja vaatii adaptiivista lähestymistapaa. Surullisena esimerkkinä tasa-arvotyön kokemasta vastustuksesta on Afganistan, jossa Talibanin valtaannousun jälkeen naisten asema heikkeni dramaattisesti. Suomen tuki uudelleenkanavoitiin Afganistanissa nopeasti humanitaariseen toimintaan ja ihmisten perustarpeisiin vastaamiseen. Suomen olisi johdonmukaisuuden ja globaalin vastuunkannon nimissä suositeltavaa kohdentaa tukea erityisesti Afganistan ihmisoikeuspuolustajille. Ukrainan sota ja muuttuva turvallisuusympäristö sekä globaalin maailmanjärjestyksen murros vaativat entistä vahvempaa työtä Naiset, rauha ja turvallisuus -teemojen edistämiseksi. Kestävien yhteiskuntien ja kestävän rauhan saavuttaminen vaatii uskallusta tarkastella rakenteellisia ongelmia ja niihin kytkettyvää epätasa-arvoa sekä aktiivisia toimia näiden selvittämiseksi.

Tämä arvio on pyrkinyt tarjoamaan katsauksen Suomen toteuttamaan laaja-alaiseen 1325 -työhön. Kaikkia toimia ja tuotoksia tai yksittäisiä maa- ja hankekokonaisuuksia ei ole systemaattisesti tarkasteltu. Tämä arvio on keskittynyt erityisesti suomalaisten vastuutahojen ja sidosryhmien

näkökulmien selvittämiseen. Seuraavassa arviossa olisi suositeltavaa tarkastella vahvemmin toimintaohjelman toteutusta paikallisten hyödynsaajien ja kumppanimaiden näkökulmasta.

Liitteet

Liite 1: 1325 - Arviointiraportti, tehtävän sisältö

Arviointiraportin laatiminen Suomen kolmannen kansallisen "Naiset, rauha ja turvallisuus" toimintaohjelman toimeenpanosta.

Hankinta on arvoltaan vähäinen ja se toteutetaan suorahankintana. Kyseessä on kansallisen kynnysarvon alittava hankinta.

Toimeksiantaja: Ulkoasiainministeriö; Poliittinen osasto; YK ja yleisten globaaliasioiden yksikkö (POL-50)

Tausta

Suomen kolmannen kansallisen "Naiset, rauha ja turvallisuus" toimintaohjelman toimeenpanokausi oli 2018- 2021. Toimintaohjelmassa todetaan, että toimintaohjelman laaditaan arviointiraportti, joka keskittyy selvittämään toimintaohjelman vaikuttavuutta toimintaohjelmassa mainittujen tavoitteiden ja 1325 -päättöslauselmaperheen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Ulkoministeriö teettää arvion ulkopuolisen palveluntuottajan toimesta konsulttipalveluna. Tehtävän tuloksena on Suomen kolmannen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus –toimintaohjelman arviointiraportti.

Tehtävän sisältö

Tehtävään kuuluu kirjoittaa suomen kielellä arviointiraporttiluonnos Suomen kolmannen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus toimintaohjelmassa mainittujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Arviointi tulee rakentaa OECD DAC arviointikriteereiden mukaisesti. Arviointikriteerit ovat tarkoituksenmukaisuus, tuloksellisuus, tehokkuus, kestävyys, johdonmukaisuus ja vaikuttavuus. Arviointikriteereiden ja arviointikysymysten painotus tarkentuu työsuunnitelmavaiheessa. Työn painopisteen tulisi olla kansallisen toimintaohjelman toimeenpanon arvioinnissa konkreettisten toimien ja niiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Arviointiraportissa tulee luoda katsaus keskeisiin toimiin, joita Suomi on toteuttanut toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Ulkoministeriön roolia toimeenpanoa koordinoivana tahona pyydetään arvioimaan erikseen.

Toimeenpanoa arvioidaan niin kansallisten kuin kansainvälisten toimien näkökulmasta. Kansainvälisestä näkökulmasta voidaan arvioida myös Suomen toimintaohjelman toimeenpanon tuomaa lisäarvoa 1325 -agendalle kansainvälisessä kontekstissa. Arviointiraportin toivotaan lyhyesti käsittelevän 1325 –toimikentän ajankohtaisia teemoja ja tilannetta myös laajemmasta kansainvälisestä näkökulmasta. Arvioinnissa pyydetään arvioimaan myös toimintasuunnitelmassa hyödynnettäviä indikaattoreita ja seurantamekanismeja ja niiden kehittämistä.

Tehtävään kuuluu taustatutkimusta. Taustamateriaalina voidaan hyödyntää mm. Suomen kansallista raportointia toimintaohjelman toimeenpanosta. Konsultti listaa dokumentaatiopyynnöt. Ulkoministeriö avustaa dokumentaation hankinnassa. Ulkoministeriön oma, tutkimuskäyttöön annettu dokumentaatio toimitetaan konsultille sähköisesti. Dokumentaatio voi täydentyä työn aikana. Taustatutkimuksessa voidaan myös hyödyntää haastatteluja ja muita osallistavia menetelmiä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Ulkoministeriö tukee keskeisten toimijoiden identifioinnissa. Konsultti esittelee valitsemansa työskentelymetodin ulkoministeriölle arviointiprosessin alkuvaiheessa.

Ulkoasiainministeriö on parhaillaan laatimassa uutta, järjestyksessään neljättä kansallista "Naiset, rauha ja turvallisuus" 1325 -toimintasuunnitelmaa. Arviointiraportin tulosten tulisi tukea myös uuden toimintasuunnitelman laadintaa ja antaa syötteitä siihen. Tällaiset syötteet voivat sisältää mm. 1325 - toimialalla nousevia teemoja, näkökulmia toimintaohjelman laajuuteen ja siihen kirjattujen

tavoitteiden määrään, sekä vaikuttavuuden lisäämiseen liittyviä havaintoja. Arvioinnin tulisi tukea myös uuden toimintaohjelman mittaamisen ja seurannan käytäntöjen vahvistumista.

Tehtävän tuotokset

1. Työsuunnitelma ja arviointikehikko
2. Työsuunnitelman esittely
3. Välivaiheen raportti
4. Välivaiheen tapaaminen
5. Arvioinnin luonnosraportti
6. Arviointiraportti
7. Arviointiraportin esittely

Liite 2: YK:n 1325 -päätöslauselmaperhe

YK:n päätöslauselma	Vuosi	Tiivistelmä
1325	2000	Huomioi aseellisten konfliktien vaikutukset naisiin ja tyttöihin, naisten moninaiset roolit ja osallistuminen ennen, jälkeen ja konfliktien aikana.
1820	2008	Korostaa konflikteissa siviileihin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä
1888	2009	Huomioi seksuaalisen väkivallan ehkäisemisen konflikteissa, YK:n pääsihteerin erityisedustajan viran perustaminen johtamaan seksuaaliväkivallan vastaista työtä.
1889	2009	Korostaa naisten osallistumista rauhanprosesseihin ja sen seurauksena YK laati globaalit indikaattorit.
1960	2010	Sisältää väkivallan ehkäisemiseen liittyvän monitorointi-, raportointi- ja analyysimekanismin.
2106	2013	Koskee naisiin, lapsiin ja miehiin kohdistuvaa väkivaltaa konflikteissa ja sen rankaisemattomuuden lopettamista. Miesten ja poikien rooli agendan edistämisessä. Sukupuolinäkökulman huomiointi esimerkiksi DDR-prosessien (demobilisaatio, aseistariisunta, reintegraatio) koulutuksessa
2122	2013	Tarjoaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan naisten ja tyttöjen turvallisuuteen, käsittelee konfliktien sukupuolittuneita vaikutuksia, naisten taloudellista voimaantumista, lisääntymisterveyttä ja turvallisuuden ja kehityksen välistä integroitua lähestymistapaa.
2242	2015	YK-järjestelmää vaaditaan integroimaan sukupuolinäkökulma työhönsä paremmin, turvallisuusneuvoston tulee sisällyttää 1325 -teema maakohtaisten tilanteiden käsittelyyn ja kutsua kansalaisjärjestöjen edustajia neuvoston kuulemisiin. Päätöslauselmalla perustettiin turvallisuusneuvoston epävirallinen asiantuntijatason WPS-työryhmä. Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselmien toimeenpano konfliktin jälkeisessä toiminnassa. Naisten johtajuuden ja osallistumisen tärkeys mm. väkivaltaisten ääri liikkeiden torjunnassa.
2467	2019	Vahvistaa seksuaaliväkivallan tutkintaa ja oikeuden toteutumista konflikteissa. Keskittyy erityisesti väkivallasta selviytyneisiin. Päätöslauselma hyväksyttiin vesitettyinä ja muun muassa kaikki seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin liittyvät suositukset poistettiin.
2493	2019	Sitoutuu uudelleen koko 1325 -agendan toteuttamiseen ennen päätöslauselman 20-vuotismerkkipäivää.

Liite 3: Arviointikysymykset

Arviointikriteeristö	Arviointikysymykset
Tarkoituksenmukaisuus Relevance	1) Miten Suomen toimintaohjelma asemoituu 1325 toimintaympäristöön kansallisesti ja kansainvälisesti? 2) Kuinka toimintaohjelman aikana on onnistuttu mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin?
Tuloksellisuus Effectiveness	3) Mitä keskeisiä toimia (tuotokset) Suomi on toteuttanut toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi? 4) Mitä tuloksia on saavutettu? Missä on ollut haasteita? 5) Mitä voidaan sanoa tulosten kontribuutiosta tavoitteisiin?
Tehokkuus Efficiency	6) Kuinka toimintaohjelman resursoinnissa on onnistuttu? 7) Mikä on ollut ulkoministeriön ja vastuutahojen rooli toiminnan koordinaatiossa ja kuinka hyvin siinä on onnistuttu? 8) Kuinka toimintaohjelman indikaattorit ja seurantamekanismit ovat toimineet, mitä suosituksia niiden kehittämiseksi voi antaa?
Kestävyys Sustainability	9) Mitä suosituksia voidaan antaa toimintaohjelman tulosten kestävyden takaamiseksi?
Johdonmukaisuus Coherence	10) Mikä on Suomen toimintaohjelman toimeenpanon tuoma lisäarvo, yhteensopivuus ja täydentävyys 1325 - agendalle kansallisessa ja kansainvälisessä kontekstissa?
Vaikuttavuus Impact	11) Millaisia uudistavia vaikutuksia toimintaohjelmalla on ollut? 12) Onko havaittavissa positiivisia tai negatiivisia, tarkoitettuja tai odottamattomia pitkän tähtäimen vaikutuksia joihin toimintaohjelma olisi kontribuoinut?
Suosituksset	13) Mitä suosituksia voidaan antaa seuraavan kansallisen toimintaohjelman toimeenpanoa ajatellen?

Liite 4: Aineisto ja lähteet

Keskeinen aineisto

Ulkoministeriö (2018) Naiset, rauha ja turvallisuus: Suomen kansallinen toimintaohjelma 2018-2021.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-325-1>

Ulkoministeriön raportointi

- Suomen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman 2018-2021 toimeenpano; vuoden 2018 raportti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, ml. liitteet (toimeenpanotaulukko sekä lyhenneluettelo)
- Raportti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 2021, ml. liitteet (taulukkoraportti, rahoitustaulukko, lyhenneluettelo)
- Raportti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 2020, ml. liitteet (toimeenpanotaulukko, 1325 -verkoston lausunto, rahoitustaulukko sekä lyhennelistaus)
- Raportti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 2021, raakamateriaali.
- Reporting to the Secretary-General's 2022 report to the Security Council on women and peace and security 2010, 2021, 2022

Ulkoasiainvaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot

- Asiantuntijalausunto 1 erikoissuunnittelija Esa Janatuinen, Pääesikunta
Asiantuntijalausunto
- Asiantuntijalausunto 2 neuvonantaja Elisa Tarnaala, Crisis Management Initiative
- Asiantuntijalausunto 3 professori Helena Ranta, Helsingin yliopisto Asiantuntijalausunto
- Asiantuntijalausunto 4 varapuheenjohtaja Terhi Nieminen-Mäkynen, Suomen 1325 -verkosto
- Asiantuntijalausunto 5 osastoesiupseeri Sami Roikonen, puolustusministeriö
- Asiantuntijalausunto 6 erityisasiantuntija Emma Patovuori, sisäministeriö
- Asiantuntijalausunto 7 Head, Women in Peacemaking Johanna Poutanen, Crisis Management Initiative
- Asiantuntijalausunto 8 toiminnanjohtaja Jaana Hirsikangas, Suomen UN Women - Finland
- Asiantuntijalausunto 9 demokratiatuki- ja dialogiasiantuntija Jussi Kanner, DEMO Finland
- Asiantuntijalausunto 10 ulkomaan ohjelmajohtaja Leena Kumpulainen, Suomen Pakolaisapu ry
- Asiantuntijalausunto 11 Koordinaattori naiset, rauha ja turvallisuus Seija Kinni, ulkoministeriö
- Asiantuntijalausunto 12 Toiminnanjohtaja Jaana Hirsikangas, Suomen UN Women - Finland
UN Women ry Asiantuntijalausunto 13 Elisa Tarnaala, Suomen UN Women - Finland
UN Women ry
- Asiantuntijalausunto 14 vanhempi asiantuntija Eva-Marita Rinne-Koistinen, Kirkon Ulkomaanapu

1325 -seurantaryhmän kokousmuistiot

- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 29.11.2017
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 27.03.2018
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 10.09.2018
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 26.11.2016

- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 13.05.2020
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 16.06.2020
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 25.11.2020
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 25.03.2020
- Kansallisen 1325 -seurantaryhmän kokousmuistio 1.11.2021

Muut lähteet

YK:n pääsihteerin 1325 -vuosiraportit

S/2018/900

S/2019/800

S/2020/946

S/2021/827

Muuta aineistoa

NATO (2021) Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security (2021-2025)

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187485.htm?selectedLocale=en

Commitment 2025, on Women's Inclusion in Peace Processes.

<https://finlandabroad.fi/documents/384951/0/240919+Commitment+2025+ES-FIN+%28%29.pdf/3035c462-c67c-11a7-b936-88144165a688?t=1569834339954>

EU (2019) EU Action Plan on Women, Peace and Security (2019-2024)

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>

Fingo (2022) Opas tasa-arvon valtavirtaistamiseen kehitysyhteistyöhankkeissa kirjoittanut Lyytikäinen & Viljanen. <https://fingo.fi/wp-content/uploads/2022/04/Opas-tasa-arvon-valtavirtaistamiseen-kehitysyhteistyöhankkeissa.pdf>

Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo (2021). Women, Peace, and Security Index 2021/22: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women. Washington, DC: GIWPS and PRIO.

Hamilton, Caitlin and Laura J. Shepherd (2020) WPS National Action Plans: Content Analysis and Data Visualisation, v2. Online, at <https://www.wpsnaps.org/>. <https://www.wpsnaps.org/>

Herr, Amy (2020) Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan kehityksen arviointia. Teoksessa Mäki-Rahkola Anne (2020) Naiset kriisejä hallitsemassa. Naiset kriisejä hallitsemassa. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry

https://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/wise_naiset_kriisej%C3%A4_hallitsemassa_final.pdf.

Inclusive Security (2017) Creating National Action Plans: A Guide to implementing Resolution 1325. https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/09/InclusiveSecurity_NAP-Guide_ME_2017.pdf

Jacevic, M. (2019). WPS, states, and the national action plans. Teoksessa Davies, Sara E., and Jacqui True, eds. The Oxford handbook of women, peace, and security. Oxford University Press, 2018.

Jauhola Marjaana (2022) Sukupuoli, rauha ja turvallisuus – korkeakoulu- ja tiederahoituksen tila Suomessa. <https://blogs.helsinki.fi/marjaanajauhola/tag/unsr1325/>.

Kehityspoliittinen toimikunta (2021) Yhdessä enemmän kuin osiensa summa. Miksi Suomen kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyö tarvitsevat yhteisen suunnan? Kehityspoliittisen toimikunnan analyysi, maaliskuu 2021. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2021/03/KPT_yhdessaenemman_032021_web_final-1.pdf

Kelly, L. (2022). Emerging trends within the Women, Peace and Security (WPS) agenda. K4D Emerging Issues Report 49. Brighton, UK: Institute of Development Studies. DOI: 10.19088/K4D.2022.019

Leena Vastapuu (2020) Tasa-arvon edistäminen ulkopoliitikassa, ml. kansainvälinen ilmastopoliittikka. Plan International Suomi. https://plan.fi/wp-content/uploads/2021/06/Ulkosuhteiden-tasa-arvo_selvitys_19022020.pdf

Lyytikäinen, Minna, and Marjaana Jauhola (2020) "Best practice diplomacy and feminist Killjoys in the strategic state: Exploring the affective politics of women, peace and security." *New Directions in Women, Peace and Security*. Bristol University Press. 83-90

Mäki-Rahkola Anne (2020) Naiset kriisejä hallitsemassa. Naiset kriisejä hallitsemassa. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry https://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/wise_naiset_kriisej%C3%A4_hallitsemassa_final.pdf.

OECD (2020) States of Fragility 2020.

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en>

Poliisi (2020) Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2020

<https://poliisi.fi/documents/25235045/27075255/Poliisihallituksen-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-ja-toimintakertomus-2020.pdf/>

Poliisi (2021) Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2021

<https://poliisi.fi/documents/25235045/27075255/Poliisihallituksen-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-ja-toimintakertomus-2021.pdf/8ea3b546-62ca-d45b-ef4c-96bcb6e80d68/Poliisihallituksen-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-ja-toimintakertomus-2021.pdf?t=1646041692297>

Pyykkönen Juha, Kivinen Lasse (2020) Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Valtioneuvoston selvitys.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162535/2020_02_Selvitys%20kriisinhallinnan%20vaikuttavuuden%20arvioimisesta.pdf?sequence=1

Smith Elizabeth (2020) Climate Change in Women, Peace and Security National Action Plans.

SIPRI Insights on Peace and Security. <https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/sipriinsight2007.pdf>

Smith, S., & Stavrevska, E. B. (2022). A different Women, Peace and Security is possible? Intersectionality in Women, Peace and Security resolutions and national action plans, *European Journal of Politics and Gender*, 5(1), 63-82. Retrieved Sep 5, 2022, from <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/ejpg/5/1/article-p63.xml>

Ulkoministeriö (2021) CANDIDATURE OF FINLAND TO THE HUMAN RIGHTS COUNCIL FOR THE TERM 2022 – 2024. Voluntary pledges and commitments pursuant to General Assembly resolution 60/251.

<https://um.fi/documents/35732/0/Pledges+and+commitments+Finland.pdf/8616b0f8-ead4-ecbb-1c9f-3772034743e9?t=1624367924950>

UN Women (2020) Corporate thematic evaluation of UN Women's support to National Action Plans on women, peace, and security. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/evaluation-un-women-support-to-national-action-plans>

UNIDIR (2020) Connecting the Dots <https://unidir.org/publication/connecting-dots>

WPS Index (2021) Women, peace and security index 2021/2022. Prio & GIWPS. <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/11/WPS-Index-2021.pdf>

Kansallisia tasa-arvo -ohjelmia ja sitoumuksia

Finnfund (2019) Finnfundin tasa-arvolinjaus https://www.finnfund.fi/wp-content/uploads/2019/04/Finnfund_Tasa-arvolinjaus-29.3.2019.pdf

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK) suositukset feministiseen ulkopoliittikkaan (2022) <https://naisjarjestot.fi/ionkin-esitys-ulkoministeriolle-ionk-neuvottelukunnan-paatos-22-2-2022/>

Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019–2023. Sisäministeriö (2020). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-311-8>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2021) Kyberturvallisuuden kehittämisohjelma. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-599-6>

Oikeusministeriö (2021) Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-901-8>

Oikeusministeriö (2021). Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea Tilanearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-939-1>

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2022)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta (2019). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Sisäministeriö (2021) Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma : Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen pelastustoimi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-611-9>

Sisäministeriö (2021) Rajavartiolaitoksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2021-2022 <https://raja.fi/documents/44957406/82258688/Rajavartiolaitoksen+tasa-arvo-+ja+yhdenvertaisuussuunnitelma+2021-2022.pdf/e4bdacb9-4eaa-2111-6386-05e39fb23863/Rajavartiolaitoksen+tasa-arvo-+ja+yhdenvertaisuussuunnitelma+2021-2022.pdf?t=1624885256295>

Sisäministeriö (2022) Sisäministeriön toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2022–2025. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-568-6>

Sosiaali- ja terveysministeriö (2019) Ulkoministeriö (2021). Uuden yhteistyön aika - Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-384-8>

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8363-2>

STM093:00/2020. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan alainen järjestötyöryhmä. <https://stm.fi/en/project?tunnus=STM093:00/2020>

Suomen Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuusvuosi opetus- ja kulttuuriministeriössä Raportti puheenjohtajuusvuodesta 2021.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163940/OKM_2022_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tasa-arvolaki (Finlex 609/1986) <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-856-7>

Ulkoministeriö (2018) Naiset, rauha ja turvallisuus : Suomen kansallinen toimintaohjelma 2018–202. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-325-1>

Ulkoministeriö (2019) Humanitaarisen avun linjaus 2019.
https://um.fi/documents/35732/0/UM_2019_01+%282019%29.pdf/4db83d14-fdc7-aa66-c540-0ff1d6171452?t=1646981824921

Ulkoministeriö (2020) Verotus ja kehitys Suomen toimintaohjelma 2020–2023.
<https://um.fi/documents/35732/0/Verotus+ja+kehitys+-toimintaohjelma+080620.pdf/a82aad6c-f57d-fe05-4a78-99f2bf441ec9?t=1591618810453>

Ulkoministeriö (2021) Nuoret, rauha ja turvallisuus: Suomen kansallinen toimintaohjelma 2021–2024. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-352-7>

Ulkoministeriö (2021) Suomen Afrikka-strategia (2021) Kohti vahvempaa poliittista ja taloudellista kumppanuutta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-951-9>

Ulkoministeriö (2021). Kehityspoliittikan ylivaalikautinen selonteko. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-606-8>

Valtioneuvosto (2017) Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-360-6>

Valtioneuvosto (2020) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2>

Valtioneuvosto (2021) Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162943/VN_2021_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvosto (2021) Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2021.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-971-7>

Valtioneuvosto (2021) Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023 : Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-630-3>

Valtioneuvosto (2021) Valtioneuvoston puolustuselonteko <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-820-8>

Valtioneuvosto (2022). Selonteko Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022051335111>

Väkivallaton lapsuus: toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6>

Yhdenvertaisuuslaki (Finlex 1325/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>
Muiden maiden toimintaohjelmia

Norja 2019-2020

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/actionplan_wps2019.pdf

Ruotsi 2016-2020

<https://www.government.se/contentassets/8ae23198463f49269e25a14d4d14b9bc/women-peace-and-security-eng.pdf>

Australia 2021-2031 <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-national-action-plan-on-women-peace-and-security-2021-2031.pdf> / One-pager

Saksa 2021-2024 <https://www.auswaertiges->

[amt.de/blob/2445264/d7d78947490f454a5342c1dff737a474/aktionsplan-1325-2021-2024-en-data.pdf](https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2445264/d7d78947490f454a5342c1dff737a474/aktionsplan-1325-2021-2024-en-data.pdf)

Viro 2020-2025 <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2022/02/EE-NAP-Women-Peace-Security-2020-2025-ENG.pdf>

Irlanti 2019-2024 <https://www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/womenpeaceandsecurity/Third-National-Action-Plan.pdf>

Kanada 2017-2022 https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/amc-gac/FR5-130-2017-eng.pdf ja <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Canadas-National-Action-Plan-2017-2022.pdf>

Liite 5: Haastateltavat

NIMI	ORGANISAATIO / YKSIKKÖ	KATEGORIA
Karita Laisi	Beirut	UM/UE
Elina Saaristo-Diatta	Bryssel [EUE]	UM/UE
Anna-Kaisa Heikkinen	Maputo	UM/UE
Anu Ala-Rantala	Nairobi	UM/UE
Laura Kaltiainen	Projektivastaava / Addis	UM/UE
Ann-Sofie Studde	Reykjavik	UM/UE
Sebastian Gahnström	Vienna [ETYJ]	UM/UE
Suvi Sipilä	ALI-10	UM
Matti Keppo	ASA-40	UM
Pirkko-Liisa Kyöstiä & Arben Sejdad	ASA-40	UM
Katja Tiilikainen	KEO-20	UM
Riikka Miettinen	KEO-30	UM
Tanja Leikas-Botta	KEO-90	UM
Sistonen Satu	OIK-40	UM
Anna Hakala	POL-10 [NATO]	UM
Max Hatvala	POL-10 [Operaatiot]	UM
Katri Viinikka	POL-40	UM
Anna Salovaara	POL-50	UM
Erik Lundberg	POL-50	UM
Seija Kinni (2018-2021)	POL-50	UM
Janne Oksanen	POL-50 / ALI-10	UM
Anu Apo	POL-50 / POL-10	UM
Sirpa Mäenpää	Rauhanvälityskeskus	UM
Suvikki Silvennoinen	Rauhanvälityskeskus	UM
Sanna Orava	YKE	UM
Ville Savoranta	CMC	SM alaiset toimijat
Snellman Olli	Migri	SM alaiset toimijat
Pekka Heikkinen	Poliisi	SM alaiset toimijat
Tero Saarikivi	Poliisi	SM alaiset toimijat
Victor Johansson & Mervi Vainikkala-Ranta	Raja	SM alaiset toimijat
Esa Janatuinen	PV, pääesikunta	PLM alaiset toimijat
Hannu Vainonen	OKM	Muut ministeriöt
Sami Roikonen	PLM	Muut ministeriöt
Anna Sand	SM	Muut ministeriöt
Hanna Onwen-Huma	STM	Muut ministeriöt
Anna Bruun	TEM	Muut ministeriöt
Anne Mäki-Rahkola	EUAM Ukraina	Asiantuntija
Linda Aitio	UN Women Afganistan	Asiantuntija
Pia Weurlander	UN Women Kenia	Asiantuntija
Veera Nurmenniemi	Naiset, rauha ja turvallisuus -verkosto	Järjestöt
Elisa Tarnaala	CMI	Järjestöt
Hanne Lyytikä	Demo Finland	Järjestöt
Eva-Marita Rinne Kostainen	FCA	Järjestöt

Katja Vauhkonen	FELM	Järjestöt
Merja Kähkönen	Naisjärjestöjen keskusliitto	Järjestöt
Outi Perähuhta	Pakolaisapu	Järjestöt
Maria Mekri	SaferGlobe	Järjestöt
Eeva Maijala & Jutta Marjanen	SPR	Järjestöt
Jaana Hirsikangas	UN Women Suomi	Järjestöt
Elina Korhonen	Väestöliitto & Naiset, rauha ja turvallisuus -verkosto	Järjestöt
Anne Palm	WISE	Järjestöt
Liisa Ketolainen	Generation Equality	Asiantuntija
Vilma Kyyrönen	UN DPPA	Asiantuntija
Åsa Wallendahl	Asiantuntija	Asiantuntija
Amy Herr	Bardfordin yliopisto	Akatemia
Marjaana Jauhola	Helsingin Yliopisto	Akatemia
Minna Lyytikäinen	Helsingin Yliopisto	Akatemia
Tarja Väyrynen	Tampereen yliopisto, Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus (TAPRI)	Akatemia
Henri Myrntinen	Gender Associations	Akatemia

Liite 6: 1325 -toimintaohjelmia maailmalla 2020–2022

1325 -toimintaohjelmia valmistelussa vuonna 2022

Albania, Egypti, Suomi, Georgia, Nigeria, Nepal, Uusi-Seelanti, Somalia, Etelä-Sudan, Sri Lanka, Ruotsi, Tansania, Uruguay, Uzbekistan, Belgia (valmistunut), Marokko (valmistunut).

1325 -toimintaohjelmia lanseerattu vuosina 2020-2021

Maa	Aikajänne	Verkkolinkki
Australia	2021-2023	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/04/australias-national-action-plan-on-women-peace-and-security-2021-2031.pdf
Tšekki	2021-2025	https://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/women_peace_and_security/index.html
Kypros	2021-2025	https://mfa.gov.cy/Cyprus%20National%20Action%20Plan%201325.pdf
Ranska	2021-2025	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/12/202107_pna_no_3-hd_cle8c97fb.pdf
Saksa	2021-2024	https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2445264/d7d78947490f454a5342c1dff737a474/aktionsplan-1325-2021-2024-en-data.pdf
Irak	2021-2024	https://www.justsecurity.org/73191/un-resolution-on-women-peace-and-security-stumbles-in-iraq-when-its-needed-most/
Malawi	2021-	Missing
Meksiko	2021-2023	https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-presenta-su-primer-plan-nacional-de-accion-para-el-seguimiento-de-la-resolucion-1325-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-sobre-mujeres-paz-y-seguridad?idiom=es
Hollanti	2021-2025	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/05/NationalActionPlan1325-IVWomenPeaceandSecurity.pdf
Slovakia	2021-2025	https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2021-2025.pdf
UAE	2021	https://wam.ae/en/details/1395302922757
Uganda	2021-2026	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/07/Uganda-2021-2025.pdf
Ukraina	2021-2025	https://www.msp.gov.ua/projects/619/
Azerbaidžan	2020-2023	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/07/Azerbaijan-2020-2023.pdf
Bulgaria	2020-2025	https://www.mod.bg/en/doc/gender/20111114_ActioPlan1325.pdf
Gabon	2020-2023	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/10/Gabon_NAP1.pdf
Tanska	2020-2024	https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2020/-danish-national-action-plan-on-wps-.pdf https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/strategi/-ministry-of-defense-implementation-plan-2021-.pdf
Viro	2020-2025	https://vm.ee/sites/default/files/ee_nap_women_peace_security_2020-2025_eng.pdf
Ghana	2020-2025	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Ghana-National-Action-Plan-2020-2025.pdf
Italia	2020-2024	https://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/DPS_2020-2024.pdf
Kenia	2020-2024	http://peacewomen.org/sites/default/files/Kenya%20NAP-with-cover-final.pdf
Latvia	2020-2025	http://www.peacewomen.org/sites/default/files/NAP_Women_Peace_Security%20LATVIA.pdf
Liettua	2020-2024	https://www.urm.lt/default/en/foreign-policy/lithuania-in-the-region-and-the-world/lithuanias-security-policy/implementation-of-un-security-council-resolution-no-1325
Makedonia	2020-2025	Via email
Malta	2020-2024	http://peacewomen.org/sites/default/files/Malta%20NAP%201%202020-2024.pdf
Niger	2020-2024	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/07/Niger-2020-2024.pdf
Palestiina	2020-2024	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/Palestine-2020-2024.pdf
Romania	2020-2023	https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/07/ANEXA-6.pdf
Etelä-Afrikka	2020-2025	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/Palestine-2020-2024.pdf
Sudan	2020-2022	http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/Sudan-2020-2022.pdf
Jemen	2020-2022	https://www.wpsnaps.org/app/uploads/2021/01/Yemen-NAP-2020-2022.pdf

Liite 7: Illustrointi Suomen kolmannen 1325 -toimintaohjelman temaattisista, strategisista ja toimintotason linkityksistä

Tavoite	1. Naisten merkityksellinen osallistuminen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen rauhanvälityksessä, rauhanprosesseissa ja siirtymäprosesseissa vahvistuu	2. Naisten merkityksellinen osallistuminen konfliktien ehkäisemiseen ja rauhanrakentamiseen vahvistuu	3. Turvallisuussektorilla ja kriisinhallinnassa tehostetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista	4. Naisten ja tyttöjen suojeleminen sekä oikeuksien toteutuminen ja tarpeisiin vastaaminen kriiseissä vahvistuu.
Sektorit/teemat	Rauhanvälitys Rauhanprosessit Dialogiprosessit Siirtymäprosessit Täytäntöönpano Seurantavaihe	Poliittinen osallistuminen Taloudellinen voimaantuminen Ilmastonmuutos Oikeudelliset ja oikeusapupalvelut Asevalvonta Aseistariisunta Asesulku Aseiden leviäminen Väkivaltainen ekstremismi	Turvallisuussektori Kriisinhallinta	Seksuaalioikeudet Rankaisemattomuuden torjuminen Humanitaarinen avustustoiminta Kehitysyhteistyö Muuttoliikkeet ja kansalliset kotouttamistoimet Ihmisoikeuspuolustajat
Strategia	Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Osallistaminen	Taloudellinen & poliittinen voimaantuminen Oikeussuojan parantuminen Sukupuolinäkökulma	Sukupuolijakauman tasapainottuminen Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen	Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Naisten suojeleminen parantumien Ihmisoikeuspuolustajien tilan lisääminen
Toiminnot	Policy työ & suositukset Mentorointi ja kokemusten jakaminen Tietoisuuden lisääminen Koulutus Osallistaminen	Policy työ Osallistaminen Palvelujen saatavuus Vaikuttamistyö Valtavirtaistaminen Tiedonvaihto Tutkimus Ennaltaehkäisy Kansainvälinen lainsäädäntö	Sukupuoliotannan tasapainottaminen Uralla eteneminen Gender neuvonantajat ja yhteyshenkilöt Läheisille suunnatut tukitoimet Sukupuolianalyysi Seksuaalinen häirintä ohjeistus Operatiivinen tieto Koulutus (henkilöstön koulutus, ylimmän johdon koulutus, kv. koulutus) Tutkimus, suunnittelu, toteutus ja arviointi	Vaikuttamistyö Rahallinen tuki Syrjinnän estäminen UN Womenin rooli humanitaarisissa kriiseissä

Liite 8: Kansallisten tasa-arvo -ohjelmien ja sitoumusten kytköksiä 1325 -toimintaohjelmaan

Kansallisia tasa-arvo -ohjelmia ja sitoumuksia Afrikka Strategia	Suomen NAP linkitys (maininta / ei-mainintaa) "Suomi tiivistää näkemystenvaihtoa ja rakentaa yhteistyötä Afrikan maiden, AU:n ja alueellisten järjestöjen kanssa kahdenvälisesti, osana EU:ta sekä kansainvälisissä järjestöissä erityisesti seuraavien teemojen osalta: Rauha ja turvallisuus, erityisesti rauhankäytäntö ja YK-päätöslauselmat Naiset, rauha ja turvallisuus (1325) sekä Nuoret, rauha ja turvallisuus (2250)."
Candidature of Finland to the Human Rights Council for the Term 2022– 2024 Voluntary pledges and commitments pursuant to General Assembly resolution 60/251	"We pledge to remain strongly committed to the comprehensive implementation of the Women, Peace, and Security agenda." p.4
Finnfundin tasa-arvolinjaus	Ei mainintaa
Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023	"Tietoisuus naisten roolista rauhan ja turvallisuuden kysymyksissä on kasvanut. Jo 82 YK:n jäsenmaata (tilanne syyskuussa 2019) on laatinut oman Naiset, rauha ja turvallisuus-toimintaohjelman. Naisten osallistuminen virallisiin rauhanneuvotteluihin on globaalisti kuitenkin edelleen hyvin vähäistä. Vain kolme prosenttia virallisten rauhanprosessien rauhankäytäntöistä on naisia. Suomi on vahvasti sitoutunut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" ja sitä seuranneiden yhdeksän muun päätöslauselman toimeenpanoon. Suomen toimintaa ohjaa järjestyksessä kolmas kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma, joka kattaa vuodet 2018–2021. Sukupuolinäkökulma on sisällytetty turvallisuussektorin ja siviilikriisinhallinnan koulutukseen. 7.17. Hallituskauden aikana valmistellaan neljäs kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma. Valmistelussa huomioidaan erityisesti nykyisestä toimintaohjelmasta laadittavan loppuarviointiraportin huomiot vaikuttavuudesta toimintaohjelmassa mainittujen tavoitteiden ja 1325 -päätöslauselmaperheen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. "
Humanitaarisen avun linjaus 2019	"Suomi on vahvasti sitoutunut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus ja sitä seuranneiden päätöslauselmien agendaan, joiden päätavoitteina on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisätä merkittävästi naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä."
Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019–2023	Ulkoministeriö vastaa kansallisesti YK:n Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman (päätöslauselma 1325) laatimisesta ja toimeenpanosta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Toimintaohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka vahvistavat naisten osallistumista väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyyn." s.59
Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko 2021	"Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus 1325 -toimintaohjelman mukaisesti tuetaan naisten osallistumista rauhanprosesseihin ja rauhan rakentamistyöhön sekä vahvistetaan naisten ja tyttöjen suojelua sekä oikeuksien toteutumista." s.13

<p>Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021</p>	<p>"Osana Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmaa 2018–2021 Suomi kiinnittää erityishuomiota moniperustaiseen syrjintään mukaan lukien erityisesti seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asemaan sekä tuo aktiivisesti eri humanitaarisilla foorumeilla esiin tarpeen kiinnittää huomio naisiin ja tyttöihin haavoittuvissa tilanteissa, ml. vammaisten oikeudet, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, ja toimii avunsaannin esteiden poistamiseksi. Toimintaohjelma sisältää myös tavoitteen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tehostamisesta turvallisuussektorilla ja kriisinhallinnassa" s.102</p>
<p>Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi</p>	<p>"Kansainvälisessä kriisinhallinnassa kiinnitetään yhä enemmän huomiota YK:n turvallisuusneuvoston vuonna 2000 hyväksymän naiset, rauha ja turvallisuus - päätöslauselman (1325) ja myös vuonna 2015 hyväksytyyn nuoret, rauha ja turvallisuus - päätöslauselman (2250) toimeenpanoon. Naisten osallistuminen ja osallistaminen kriisien ratkaisemiseen on Suomelle tärkeä painopiste. Suomi edistää päätöslauselman 1325 toimeenpanoa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti YK:ssa, EU:ssa, Etyjissä ja Natossa". s.17</p>
<p>Kyberturvallisuuden kehittämissuunnitelma 2021</p>	<p>Ei mainintaa</p>
<p>Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE)</p>	<p>Ei mainintaa</p>
<p>Nuoret, rauha ja turvallisuus: Suomen kansallinen toimintaohjelma 2021–2024</p>	<p>"Suomi toimii aktiivisesti YK:n päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus toimeenpanossa kansallisesti ja kansainvälisesti. Kolmas toimintaohjelma kattaa vuodet 2018–2021. Se sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä 1325 agendan kaikilla alueilla; rauhanprosessit, konfliktinesto ja rauhanrakennus, turvallisuussektori ja kriisinhallinta sekä naisten ja tyttöjen suojeleminen ja oikeuksien toteutuminen kriiseissä. Naiset, rauha ja turvallisuus sekä Nuoret rauha ja turvallisuus -agendojen väliltä on tärkeää löytää synergioita. Näistä esimerkkejä ovat nuoret naiset sekä sukupolvien välinen mentorointi ja keskustelu." s.18</p>
<p>Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta</p>	<p>"Suomi edistää YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus 1325 -päätöslauselman mukaisesti naisten osallistumista rauhanneuvotteluihin ja rauhanrakentamiseen painottaen naisten ja tyttöjen oikeuksien turvaamista rauhanprosessissa. Kestävä rauha ei voi rakentaa epätasa-arvoisuutta ylläpitäville rakenteille. "</p>
<p>Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen pelastustoimi</p>	<p>Ei mainintaa</p>
<p>Rajavartiolaitoksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2021-2022</p>	<p>Ei mainintaa</p>
<p>Selonteko Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon 15.5.2022</p>	<p>Ei mainintaa</p>
<p>Sisäministeriön toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2022–2025</p>	<p>"Siviilikriisinhallintaan liittyvässä toiminnassa noudatetaan YK:n päätöslauselmien 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" ja 2250 "Nuoret, rauha ja turvallisuus" suosituksia. Suomi on laatimassa UM:n johdolla neljättä kansallista 1325 - ja ensimmäistä 2250-toimintaohjelmaa. Ministeriö osallistuu aktiivisesti 1325 - ja 2250- toimintasuunnitelmien laatimiseen ja niiden jalkauttamiseen omalla hallinnonalallaan ja pyrkii</p>

	kouluttamaan ja lähettämään tehtäviin yhtä paljon naisia kuin miehiä." s.35
Suomen Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuusvuosi opetus- ja kulttuuriministeriössä Raportti puheenjohtajuusvuodesta 2021	"Education for Inclusive Peace: the role of education and research in promoting the Women, Peace and Security agenda in the Nordics, webinaari 29.11.2021 Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsingin yliopisto (globaalin kehitystutkimuksen tieteenala) ja Suomen 1325 -verkosto järjestivät virtuaalisen seminaarin, jonka tavoitteena oli kerätä hyviä käytäntöjä ja kehittää suosituksia siitä, miten koulutussektori saadaan paremmin mukaan osallistavan ja kestävän rauhan rakentamiseen Pohjoismaissa ja globaalisti. Seminaarin teemoihin sisältyi muun muassa koulutuksen ja kasvattajien rooli osallistavan ja kestävän rauhan edistämässä eri oppimisympäristöissä, kansainvälisen koulutusyhteistyön potentiaali rauhanrakentamisen ja sukupuolten tasa-arvon edistämässä sekä tutkijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistyön potentiaali naiset, rauha ja turvallisuus - politiikan tekemisessä."
Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2021	Ei mainintaa
Tasa-arvolaki (Finlex 609/1986)	Ei mainintaa
Uuden yhteistyön aika - Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana 2021	"Suomi vahvistaa profiiliaan ja kykyään vaikuttaa maailmaan muun muassa rauhanvälitystyön, kriisinhallinnan, hyvien palveluksien sekä tärkeiden verkostojen ja keskusteluyhteyksien ylläpitämisen kautta. Suomi on toiminut pitkään naisten osallistumisen ja Naiset, rauha ja turvallisuus kokonaisuuden puolesta. Tuemme voimakkaasti myös nuorten roolin tunnistamista konfliktien ehkäisyssä ja ratkaisussa sekä nuorten panosta rauhan ja turvallisuuden edistämässä." s.23
Väkivallaton lapsuus : toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025	Ei mainintaa
Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2021	"Edistämme YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus-12 sekä Nuoret, rauha ja turvallisuus13 - päätöslauselmien kansallista ja kansainvälistä toimeenpanoa. Ulkoministeriö on lisännyt merkittävästi rauhanvälityksen voimavaroja. Suomen rauhanvälitystyössä korostuvat ihmisoikeuslähtöisyys, inklusiivisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo."
Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023	Ei mainintaa
Valtioneuvoston puolustusselonteko 2021	Ei mainintaa
Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti 2017	"Suomella on ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vaikuttamistyön vahvana kärkenä sukupuolten tasa-arvo ja naisten ja tyttöjen oikeudet. Tärkeitä teemoja ovat esimerkiksi osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon; naisten taloudellinen voimaantuminen (ml. yrittäjyys, johtajuus ja oikeus koulutukseen); seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien takaaminen kaikille; naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan ehkäisy; sekä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpano mukaan lukien naisten osallistuminen rauhanvälitykseen." s.35
Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista	Ei mainintaa
Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021	Ei mainintaa

Valtioneuvoston tasa-arvopoliittinen selonteko 2022	"Uusia konflikteja syntyy, ne venyvät ja muuttavat muotoaan. Kriisioloissa sotilaalliset ja huolto- ja hoivatehtävät sekä niihin sidotut velvollisuudet ovat vahvasti sukupuolittuneita. Konflikteihin ja pakolaisuuteen liittyy kasvanut toistuvan sukupuolistuneen väkivallan ja ihmiskaupan riski. Kestävää rauhaa ei voi rakentaa ilman sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten ja tyttöjen osallistumis- ja muiden oikeuksien turvaamista rauhanprosesseissa. Onkin tärkeää, että Suomi vahvistaa naiset, rauha ja turvallisuus –agendan sekä nuoria, rauhaa ja turvallisuutta koskevan päätöslauselman 2250 toimeenpanoa osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa."
Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020	"Suomen toiminnassa korostuu ihmisoikeuslähtöisyys, inklusiivisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo. YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus - päätöslauselman (1325) mukaisesti Suomi jatkaa työtä naisten roolin vahvistamiseksi rauhanprosesseissa ja korkean tason päätöksentekofoorumeilla. Suomen kansallinen naisrauhanvälittäjäverkosto toimii pohjoismaisen naisrauhanvälittäjäverkoston tavoin tämän tavoitteen edistämiseksi." s.45
Verotus ja kehitys Suomen toimintaohjelma 2020–2023	Ei mainintaa
Yhdenvertaisuuslaki (Finlex 1325/2014)	Ei mainintaa

Liite 9: Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman looginen viitekehys (2018–2021)

Poistettu haasteellisen saavutettavuuden vuoksi verkkoversiosta.
Liitettä voi tiedustella tekijältä.

Liite 10: Syötteiden jakautuminen tuotos tasolla

Poistettu haasteellisen saavutettavuuden vuoksi verkkoversiosta.
Liitettä voi tiedustella tekijältä.

Liite 11: Suomen kolmannen kansallisen 1325 -toimintaohjelman loogisen viitekehysten toteutuminen

Poistettu haasteellisen saavutettavuuden vuoksi verkkoversiosta.
Liitettä voi tiedustella tekijältä.

Liite 12: 1325 -teemaista tutkimusta ja julkaisuja 2020–2022

Esimerkkejä akateemisesta tutkimuksesta 202073

- Tuominen, Hanna (2020) "Naiset, rauha ja turvallisuus –ajankohtaisempia kuin koskaan?" *Kosmopolis*.
- Rantala, Helmi (2020). "Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen suomalaisessa sotilaallisessa kriisinhallinnassa." *Kosmopolis*.
- Stenius, Nora (2020). "Laajentuva Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda ja mittaamisen imperatiivi Nigeriassa." *Kosmopolis*.
- Jauhola, Marjaana, and Minna Lyytikäinen (2020). "Kutistettu feminismi? Suomen ulkosuhteiden tasa-arvopolitiikka kylmän sodan YK-feminismistä 2010-luvun tolkkutasa-arvoon." *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia: talouskriisistä tasa-arvon kriiseihin*.
- Lyytikäinen, Minna, and Marjaana Jauhola (2020) "Best practice diplomacy and feminist Killjoys in the strategic state: Exploring the affective politics of women, peace and security." *New Directions in Women, Peace and Security*. Bristol University Press. 83-90

Lisäksi useita kandi- ja maisterivaiheen tutkielmia, esimerkiksi

- Pihlajamaa, Matti. "" Tytöt ja nuoret naiset ovat nuoria, aivan kuten pojat ja nuoret miehet": Sukupuoli ja seksuaalisuus YK: n nuoret, rauha ja turvallisuus -agendan muodostamisessa." (2019).
- Törmänen, Mari. Naisten osallistamisen edistäminen 2000-luvun Afganistanissa: Suomalaisen asiantuntijoiden näkemyksiä. Diss. Tampere University, 2022.
- Mäkisalo, Netta. Baskinaisten kokemukset Baskimaan konfliktin rauhanrakentajina: feministinen analyysi rauhanprosessin sukupuolittuneisuudesta ja naisten toimijuudesta. MS thesis. 2021.
- Lehtinen, Aurora. Naisten kokemat haasteet Jemenin konfliktinratkaisussa: Sisällönanalyysi naisjärjestöjen kirjeistä ja lausunnoista. BS thesis. 2020.
- Aho, Mirna. "Kaikkien rauha:(nais) rauhanrakentajien käsityksiä vuorovaikutuksesta ja naisten roolista rauhanrakennuksessa." (2020).
- Rantala, Helmi. "Ei kysymys oo mistään miesten ja naisten tasa-arvosta vaan siitä, että me onnistutaan missiossa"—Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen merkitys suomalaisessa sotilaallisessa kriisinhallinnassa." (2021)
- Heimonen, Anna-Sofia. "Naiset, rauha ja tunnustaminen Libyan rauhanprosessissa." (2019)
- Hiltunen, Aino. "YK hierarkkisia valtarakenteita uusintamassa? diskurssianalyysia toimijuudesta ja rauhanrakennuksesta." (2020).
- Stålhammar, Emilia. "Asenneympäristö siviilikriisinhallintatehtävissä Ukrainassa: kohdemaan miespuolisten poliisien asenteet naiskollegoja kohtaan." (2022).
- Siltanen, Ida. Rauhan määritelmä yksityisen rauhanvälittäjän näkökulmasta: Tapauksena CMI: n toteuttama Indonesian hallinnon ja Vapaa Aceh-liikkeen välisen rauhanprosessin seuranta- ja projektin. MS thesis. 2020.
- Puhakka, Laura. "Finland's peace mediation from a gender perspective: A model country of equality?" (2020).

Esimerkkejä suomalaisten järjestöjen policy-työstä

- CMI (2020) Women's Experiences in the South Sudan Peace Process 2013-2018
<https://cmi.fi/wp-content/uploads/2020/01/Womens-experiences-in-the-South-Sudan-Peace-Process.pdf>
- CMI (2020) Practical Guidance for Gender-sensitive Conflict Analysis https://cmi.fi/wp-content/uploads/2020/10/Gender-sensitive_Conflict_Analysis_infographic_web-1.pdf
- CMI (2020) Practical Guidance for Inclusive Mediation Process Design https://cmi.fi/wp-content/uploads/2020/10/Practical_Guidance_for_Inclusive_Implementation_Arrangements_infographic_web-1.pdf
- CMI (2020) Practical Guidance for Inclusive Implementation Arrangements. https://cmi.fi/wp-content/uploads/2020/10/Practical_Guidance_for_Inclusive_Implementation_Arrangements_infographic_web-1.pdf
- CMI (2020) The UN High-level Seminar on Gender and Inclusive Mediation Strategies http://cmi.fi/wp-content/uploads/2021/05/Seminar_on_Gender_and_Inclu.pdf

⁷³ Systemaattista tietopankkia suomalaiselle 1325 -tutkimukselle ei ole luotu.

CMI (2021) Overcoming Essentialisation Understanding and Supporting Women's Diverse Roles in Peace Processes. http://cmi.fi/wp-content/uploads/2021/11/Overcoming-Essentialisation_Briefing.pdf.

FCA (2021) Promoting inclusive local governance in Somalia. "Looking Back – Looking Ahead"
https://www.kirkonulkomaanapu.fi/wp-content/uploads/2021/11/Somalia_LG_www.pdf

Kriisinhallintakeskus (2020) The Road to 40%: Recruiting Women in Finnish Civilian Crisis Management
https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2020/10/CMC-Finland-Working-Papers__Series-1-WEB-SAAVUTETTAVA.pdf

Liite 13: Suomen kriisinhallintakoulutuksia maailmalla ja tukipyynnöjä

INTIA	<p>Suomi on rahoittanut ja tukenut vuosina 2018 ja 2019 UN Womenin Intian toimiston ja Intian puolustusministeriön alaisen CUNPK-koulutuskeskuksen (Centre for UN Peacekeeping) vetämä Female Military Officers-kurssia. Suomesta Intian kurssille osallistui vuonna 2018 operaatioupseeri, kaptil Beatrice Granfelt ja vuonna 2019 upseeri Laura Horto Rajavartiolaitokselta. Granfeltin, Horton ja New Delhin edustuston arvion mukaan Delhin FMOC-kurssi oli hyvin toimiva, relevantti kokonaisuus, joka edisti päätöslauselman 1325 tavoitteiden etenemistä Intian kontekstissa ja toi Suomelle näkyvyyttä naiset, rauha ja turvallisuus -teeman osalta. FMOC on vuosittainen ponnistus, johon UN Womenin Intian aluetoimisto on toivonut Suomelta tukea myös jatkossa. Edustuston asiainhoitaja puhui kurssin avaustilaisuudessa, ja Suomen suurlähetystöllä järjestettiin 1325 -teemainen vastaanotto. Myös ministeri Elisabeth Rehnin Intian-vierailun yhteydessä marraskuussa 2018 1325 -teemoista keskusteltiin UN Womenin ja CUNPK:n asiantuntijoiden kanssa.</p>
KENIA	<p>Vuonna 2018 FINCENT järjesti Africa Integrated Crisis Management -kussin (AICM) Keniassa ja Ruandassa osana NORDEFEOA. UN Womenin kautta on tuettu naisrauhanturvaajien koulutusta. International Peace and Security Training Centre (IPSTC) järjesti koulutuksia UN Womenin tuella vuonna 2019 ml. naisrauhanturvaajienkurssin (Female Military Officers Course) johon osallistui 40 naista eri maista. Suomi on aikaisemmin poliittisen osaston erillistuella rahoittanut vastaavia kursseja Nairobissa, jolloin Suomi on saanut hyvää näkyvyyttä ja mm suurlähetystön edustaja on pitänyt puheenvuoron kurssin avajaistilaisuudessa. Vuonna 2019 Suomi tuki kurssia UN Womenin yleistuen ja heidän tarjoaman teknisen avun kautta. Kurssit ovat saanut hyviä tuloksia aikaiseksi, 75% kurssiin osallistuneista ovat lähteneet kansainvälisiin rauhanturvaajatehtäviin</p>
THAIMAA	<p>Edustuston aktiivisen yhteistyön ja verkostoinnin johdosta, Thaimaan Peace Operations –keskus on osoittanut kiinnostusta yhteistyöhön Suomen, erityisesti Fincentin kanssa</p>
NAMIBIA	<p>Namibia on perustanut vuonna 2020 naisten rauhanturvakoulutuskeskuksen. Suomen suurlähettiläs Windhoekissa osallistui keskuksen avajaisiin. Namibia on pyytänyt Suomelta tukea keskukselle</p>

Liite 14: Aiempia suosituksia

Tutkijapositionipaperi Suomen 3. kansallisen 1325 - toimintaohjelman ja 1325 -politiikan sisällöistä (2017)
<https://marjaanajauhola.files.wordpress.com/2017/04/tutkijapositionipaperi.pdf>

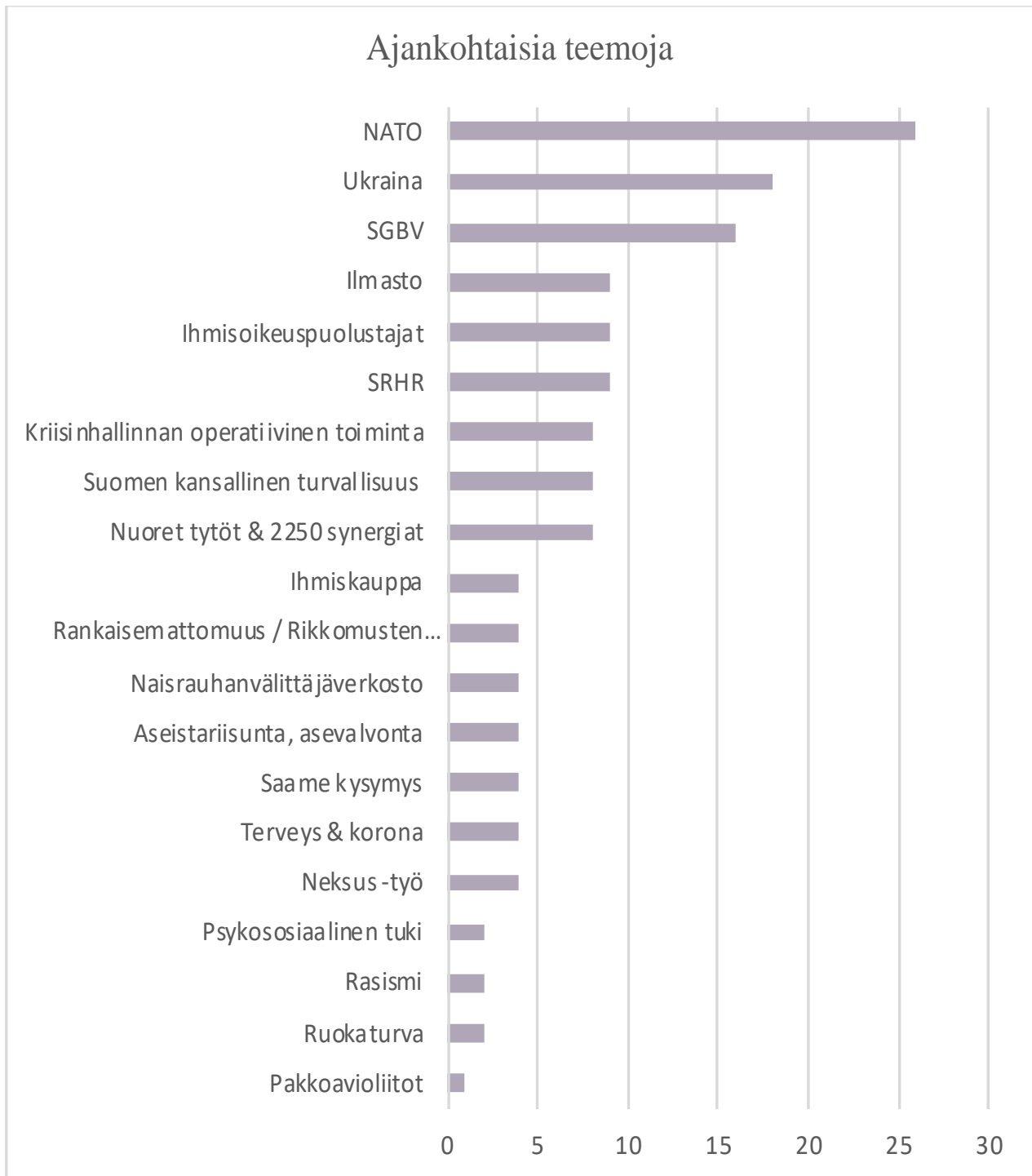
Jauhola (2022) Sukupuoli, rauha ja turvallisuus – korkeakoulu- ja tiederahoituksen tila Suomessa
<https://blogs.helsinki.fi/marjaanajauhola/tag/unscr1325/>

Lyytikäinen (2016) Varjoraportti – YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus”: ARVIO SUOMEN TOISEN TOIMINTAOHJELMAN (2012–2016) TOIMEENPANOSTA
<https://zonta.fi/wp-content/uploads/2016/06/1325-varjoraportti-2017-FINAL.pdf>

Inclusive Security (2016) Assessment of Finland’s National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 “Women, Peace, and Security” 2012-2016

Liite 15: Haastateltavien yleissuosituksia Suomen neljännelle kansalliselle toimintaohjelmalle

Tarkemmat suositukset toimitettu ulkoministeriölle erillisesti. Alla yleisiä teemoja, jotka nousivat esiin.



Läpileikkaavia teemoja

