Suomen 1325-verkoston kirjallinen asiantuntijalausunto 5.10.2021: Suomen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman toimeenpano vuonna 2020

Asiantuntija Elisa Tarnaala, 1325-verkoston varapuheenjohtaja

Suomen 1325-verkosto kiittää eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi Suomen 1325-toimintaohjelman toimeenpanosta vuonna 2020. Suomi tekee merkittävää työtä monella sektorilla 1325-agendan tavoitteiden toimeenpanemiseksi ja saavuttamiseksi. Useiden ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen kansallisen toimintaohjelman toteuttamiseen kertoo suomalaisen yhteiskunnan laaja-alaisesta sitoutumisesta päätöslauselman 1325 tavoitteisiin. Suomi on ansiokkaasti profiloitunut naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan esillä pitämisessä ja odotamme tämän jatkuvan vastaisuudessakin.

Suomen kolmas kansallinen toimintaohjelma on kunnianhimoinen ja sisältää lukuisia tavoitteita koskien 1325-agendaa ja sen eri osa-alueita: konfliktien ennaltaehkäisyä, rauhanneuvotteluja ja rauhanrakennusta, kriisinhallintaa, naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistamista ja suojelun ja turvallisuuden takaamista, maahanmuuttoliikkeisiin vastaamista, tutkimusta ja viestintää sekä seurantaa ja raportointia**.** Jokaiselle tavoitteelle on asetettu vastuuministeriöt, ja toimintaohjelman toimeenpanoa seurataan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Toimintaohjelman toimeenpano vuonna 2020 vaikuttaa raportin perusteella melko kattavalta, ja työstä raportoidaan aiempaa yksityiskohtaisemmin. Myös puutteita kuitenkin löytyy, ja monet vuoden 2019 työn toimeenpanoa koskevan lausuntomme huomioista ja suosituksista ovat edelleen ajankohtaisia. Vuoden 2020 työn raportoinnin perusteella Suomen 1325-verkosto suosittelee erityisesti kiinnittämään huomiota:

1. toimintaohjelman toteuttamisen ja tuloksellisuuden seurantaan ja laadukkaaseen evaluointiin
2. toimintaohjelman toteuttamiseen tarvittaviin resursseihin
3. siihen, että kaikki vastuuministeriöt osallistuvat kattavasti 1325-toimintaohjelman toteuttamiseen myös kansallisella tasolla
4. kriittisen tärkeisiin temaattisiin osa-alueisiin ja niiden vahvistamiseen Suomen 1325-työssä.

1. TOIMINTAOHJELMAN TOTEUTTAMISEN JA TULOKSELLISUUDEN SEURANTAA JA EVALUOINTIA KEHITETTÄVÄ

Työn seurannassa ja raportoinnissa on ollut ongelmia kaikkien Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmien kohdalla. Indikaattorien keskeneräisyys myös Suomen kolmannen toimintaohjelman kohdalla on vaikeuttanut toteutumisen seurantaa. Vuosiraporteissa on kirjattu vaikuttava määrä aloitteita, puheenvuoroja, toimintoja ja aktiviteetteja sekä kotimaassa että kansainvälisillä foorumeilla, mutta näiden todennettuja tuloksia ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu suhteessa päätöslauselman 1325 painopistealueisiin ja tavoitteisiin tai siihen, miten toimintaohjelma on vaikuttanut konfliktteista kärsivien naisten asemaan ja oikeuksiin. Tähän raportin narratiivi edes yhdessä taulukkoraportin kanssa ei anna vielä riittävää analyysia. Taulukko-osuudessa keskitytään eri tasoisten aktiviteettien

listaamiseen ilman priorisointia puheenvuoroista suurempiin hankekokonaisuuksiin, eikä niiden tuloksellisuutta ole arvioitu. Toimintaohjelmasta tulisi raportoida toimintaohjelman tavoitteita vasten jatkossa myös narratiiviosiossa systemaattisemmin. Toimeenpanosta, sen hidastumisesta tai edistymisestä, ei paikoittain ole tietoa. Tämä johtuu osittain joidenkin vastuutahojen puutteellisesta raportoinnista ja siitä, etteivät raportoidut tiedot ole vertailukelpoisia eri vuosien välillä vaihtelevista raportointikäytänteistä johtuen. Toimeenpanon seuraamista hankaloittaa yleisesti ottaen nk. ”baseline”-tutkimuksen puute. Suomen 1325-verkosto jää odottamaan nykyisessä ohjelmassa mainitun, kunnianhimoisen loppuarvion tekemistä kolmannen toimintaohjelman kaudella saavutetuista tuloksista. Tämä olisi tärkeää myös mahdollisten strategisten muutostarpeiden identifioimiseksi. Seuranta- ja arviointisuunnitelmaa varten tulee varata riittävä budjetti.

Suosituksemme:

- *Vuoden 2020 raportissa todetaan varovaisesti, että toimintaohjelman tavoitteet on mahdollista saavuttaa kauden päätteeksi. Tämän arvioimiseksi tarvitaan aiempaa kunnianhimoisempaa evaluointia. Kolmannen kansallisen toimintaohjelman koko kautta arvioivassa päätösraportissa tulee arvioida myös toimintaohjelman laadullisia tuloksia. Evaluointiin tulee varata myös riittävä rahoitus. Päätösraportin laadinta tulisi ajoittaa siten, että sen suosituksia voi hyödyntää neljännen kansallisen toimintaohjelman laatimisessa. Uuden toimintaohjelman osalta esitetään raportointia vain viisivuotiskauden puolivälissä ja lopussa. Tämän toteutuessa tulee kiinnittää erityistä huomiota seuranta- ja arviointisuunnitelmaan, raportointitapaan ja siihen, että todella evaluoidaan työn vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.*
- *Vielä keskeneräisiä indikaattoreita tulee kehittää. Huolellinen indikaattorityö on erityisen tärkeää myös neljännen toimintaohjelman laadintavaiheessa.*
- *Raportoinnissa tulee tuoda työn tuloksellisuutta enemmän esille, mikä koskee erityisesti YK-järjestöjä, joiden kautta kanavoidaan merkittävä osa Suomen 1325-rahoituksesta.*

Edistystäkin on kuitenkin tapahtunut vuosi vuodelta, ja vuoden 2020 raportissa on korjattu edellisen vuoden puutteita. Pidämme tervetulleena vuoden 2020 raportissa esitettyä ulkoministeriön arviota toimintaan kohdistetusta rahoituksesta, joka osoittaa poliittisen tavoitteen toteuttamisesta myös käytännössä. Työlle osoitetusta rahoituksesta raportoidaan heti raportin alussa sekä lisäksi erillisellä rahoitustaulukolla (ensimmäistä kertaa taulukko oli mukana 2019 osalta). Rahoitustaulukko tuo näkyväksi rahoituksen moninaisuuden ja laajuuden mutta toisaalta taas saattaa antaa epärealistisen kuvan todellisesta 1325-työhön liittyvästä rahoituksesta. Hankkeiden kokonaisbudjetin ilmoittaminen voi antaa todellisuutta mittavamman kuvan 1325-työn budjettiosuudesta, kuten myös raportissa todetaan. On ongelmallista, ettei työlle osoitettuja rahoitussummia ole mahdollista seurata tarkasti, vaan kyseessä ovat vain suuntaa antavat ”valistuneet arviot”. Budjetin epätarkkuus yhdessä arvioinnin ja analyysin puutteen kanssa jättävät työstä saatavan kokonaiskuvan vaillinaiseksi esimerkiksi suhteessa siihen, miten eri painopistealueiden ja niiden tavoitteiden kohdalla on mahdollisesti edistytty, mitkä ovat olleet mahdolliset haasteet tai saadut opit.

Suosituksemme:

- *Rahoituksen seurantaa tulee vastaisuudessa kehittää tarkemmaksi ja selkeämmäksi esimerkiksi jaottelemalla se kotimaan ja kansainvälisen työn rahoitukseen. Jokaisen ministeriön tulisi määritellä ne momentit, joilta rahaa Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toteutukseen vuosittain ohjataan.*
- *Raportissa tulisi selkeämmin raportoida millaisilla taloudellisilla- sekä henkilöstöresursseilla työtä toimeenpannaan Suomessa eri toimeenpanevien tahojen puolelta. Työn katkeamaton koordinaatio on tärkeää, eikä sen tulisi olla riippuvaista yksittäisistä henkilöistä, vaan olla turvattu rakenteiden tasolla.*

2. TOIMINTAOHJELMAN TOTEUTTAMISELLE TAATTAVA TARVITTAVAT RESURSSIT

Kuten aiempinakin vuosina, 1325-työlle osoitetut resurssit ovat edelleen riittämättömät. 1325-toimintaohjelman toimeenpanolle tulee varata tarpeellinen rahoitus ja riittävät henkilöresurssit niin julkisella- kuin kansalaisjärjestösektorillakin vaikuttavan ja tehokkaasti koordinoidun toiminnan takaamiseksi. Tätä tulee seurata systemaattisesti vuosiraportoinnin yhteydessä.

Suosituksemme:

- *Koska 1325-työ on Suomen ulkopolitiikassa prioriteetti, ulkoministeriön resursseja ja asiantuntemusta tulee vahvistaa työn koordinoimiseksi ja kehittämiseksi niin ulkoministeriössä kuin muissakin ministeriöissä.*
- *Myös aiheen parissa toimivilla kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli 1325-toimintaohjelman toimeenpanossa, ja niiden toimintakapasiteetti ja resurssit jatkaa merkityksellistä työtä tulee varmistaa. Suomen 1325-verkoston rahoitusta tulee lisätä toimintaa vastaavalle tasolle, toiminnan kehittämisen mahdollistamiseksi sekä vahvan kansalaisyhteiskuntaosallisuuden varmistamiseksi teeman parissa.*
- *Kansainväliseen työhön kohdentuvan rahoituksen osalta tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että epävakaisiin, hauraisiin ja konfliktin alaisiin konteksteihin kohdistuvista tuista tulisi kohdentaa isompi osa suoraan naisjärjestöille. YK:n pääsihteerin **António Guterresin** YK:n turvallisuusneuvostolle vuonna 2019 antaman raportin mukaan vuosina 2016–2017 ainoastaan 0,2 prosenttia 1325-tuista kohdentui naisjärjestöille. Suomen tulisi näyttää tässä esimerkillisempää roolia. Olisi tärkeää, että rahoitustaulukosta voisi tarkastella, millainen osa työstä on tukenut juuri ruohonjuuritason naisjärjestöjä. Myös paikallisten perhesuunnittelujärjestöjen toiminnan turvaaminen on agendan toteutumisen kannalta merkittävä. Niiden tarjoamat palvelut mahdollistavat naisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen ja ne tarjoavat usein myös palveluja seksuaali- ja sukupuolistuneen väkivallan uhrien hoitoon ja tukeen.*
- *Demokratiakehityksen ja oikeusvaltioperiaatteen pitkäjänteinen tukeminen on tärkeää rauhantyötä. Suomen on tärkeä tarkastella tähän suunnattua rahoitusta osana 1325-työtä ja vahvistaa rahoituksen pohjaa.*

3. KAIKKIEN VASTUUMINISTERIÖIDEN OSALLISTUTTAVA KATTAVASTI 1325-TOIMINTAOHJELMAN TOTEUTTAMISEEN MYÖS KANSALLISELLA TASOLLA

Raportissa todetaan, että ”Suomi tukee vahvasti Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan toimeenpanoa ja se on yksi hallitusohjelman prioriteeteista.” Siihen nähden on merkillepantavaa, etteivät kaikki vastuutahot ja ministeriöt ole olleet aktiivisia ohjelman toimeenpanossa ja siitä raportoinnissa. 1325-toimeenpano ei koske vain ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja 1325-maabrändin rakentamista ulkomailla vaan myös kansallisia toimia. Esimerkiksi vuoden 2020 työn osalta raportoidaan edelleen varsin vähän toimia opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Opetusministeriö on kommentoinut Suomen 1325-verkostolle, ettei tähän saakka ole nähty tarpeelliseksi raportoida kaikkia ministeriön työn linkityksiä 1325-tematiikkaan. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat kuitenkin velvoittavat Suomea, ja siten kaikkien toimintaohjelmaa toteuttavien tahojen tulee noudattaa huolellisuutta tämän työn toimeenpanossa ja siitä raportoinnissa. Kaikilta politiikan aloilta tarvitaan vahva sitoumus Naiset, rauha ja turvallisuus -työn toimeenpanemiseksi. Tulevan neljännen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman laadinnan ja toimeenpanon vaiheissa tulee olla osallisina kaikki politiikan alat.

Sitoumukset eivät rajoitu ainoastaan Suomen nykyisen kansallisen 1325-toimintaohjelman tavoitteisiin, vaan edellyttävät esimerkiksi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja moniperustaiseen syrjintään puuttumista sekä naisihmisoikeuspuolustajien suojelua myös Suomessa. Naisiin kohdistuva väkivalta on vakava, koko Suomen väestöä koskettava ihmisoikeusongelma. Lisäksi esimerkiksi pakolaistaustaiset naiset kohtaavat väkivaltaa suurella todennäköisyydellä kaikissa pakolaisuuden vaiheissa, niin läh-

tömaassa, pakomatkalla, pakolaisleireillä kuin perillä kohdemaassakin (ks. esim. HEUNI 2020). Tällaisiin väkivallan jatkumoihin tulee puuttua entistä paremmin ja varmistaa tuen saavutettavuus haavoittuvassa asemassa oleville naisille. Naisia ja tyttöjä tulee suojella silpomiselta myös Suomessa. On hienoa, että esimerkiksi Poliisihallitus raportoi vuoden 2020 osalta työstään ekstremismin ehkäisemiseksi ja naisiin kohdistuviin viharikoksiin puuttumiseksi, mitä vielä vuoden 2019 osalta ei ollut tehty.

Suosituksemme:

- *Verkosto suosittaa edelleen tiiviimpää yhteistyötä eri ministeriöiden ja vastuutahojen välille toimintaohjelman tavoitteiden jalkautumiseksi käytäntöön ja työn valtavirtaistamiseksi. Kaikilta ministeriöiltä ja politiikan aloilta tarvitaan vahva sitoumus Naiset, rauha ja turvallisuus -työn toimeenpanemiseksi.*
- *Tyttöjä ja naisia tulee suojella tehokkaasti väkivallalta, mukaanlukien sukuelinten silpomiselta, myös Suomessa. Näiden työn osa-alueiden tulisi olla selkeästi mukana toimintaohjelmassa, ja raportista tulisi käydä ilmi, miten 1325-sitoumuksia jalkautetaan Suomen kaikkeen politiikkaan ja miten tätä työtä rahoitetaan.*
- *Päätöslauselma 1325 ja kansallinen 1325-toimintaohjelma painottavat myös konflikteista kärsivien naisten ja lasten tarvetta erityissuojeluun, terveydenhuoltoon ja muuhun apuun. Suomi on heikentänyt kansallisella maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikallaan juuri konflikteista kärsivien naisten ja lasten asemaa ja heidän oikeusturvaansa eikä esimerkiksi väkivaltaa kokeneille naisille voida taata tarvittavia palveluita turvakotien riittämättömän resursoinnin vuoksi. Yleisesti maahanmuuttajanaisten kotoutuminen on jäänyt jälkeen miehille suunnatuista vastaavista palveluista. Ulkoasiainvaliokunnan tulisi tiivistää yhteistyötä eduskunnan muiden valiokuntien kanssa 1325-asioiden käsittelyssä. Lisäksi ulkoasianvaliokunnan olisi aina huomioitava 1325-toimintaohjelman tavoitteet kokonaisvaltaisesti käsitellessään ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliittisia kysymyksiä.*

4. TYÖN KANNALTA KRIITTISIÄ TEMAATTISIA OSA-ALUEITA VAHVISTETTAVA SUOMEN 1325-TYÖSSÄ

Vaikka Suomen kolmas toimintaohjelma oli tekohetkellään kunnianhimoinen, maailman muuttunut tilanne edellyttää Suomen neljänneltä toimintaohjelmalta entistä kunnianhimoisempia tavoitteita. Suomella on tärkeä tilaisuus laatia vaikuttava ja ihmisoikeusperustainen neljäs toimintaohjelma ja toimia entistä vahvemmin kansainvälisenä suunnannäyttäjänä Naiset, rauha ja turvallisuus -työssä. Tämä on entistä tärkeämpää aikana, jolloin ihmisoikeuksia, kuten naisten ja vähemmistöjen oikeuksia uhataan yhä voimakkaammin myös kansainvälisillä areenoilla.

Suomen 1325-verkosto suositteli jo 31. maaliskuuta ulkoministeriölle, että Suomen neljännessä Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmassa tulee esimerkiksi varmistaa parempi työn rahoituksen ja vaikuttavuuden seuranta, intersektionaalisen näkökulman huomioiminen, naisten seksuaali- ja lisääntymisterveys ja –oikeuksien puolustaminen sekä vahvistaa toimintaohjelmaa vaikuttamisen välineenä kansainvälisillä areenoilla naisten ja tyttöjen oikeuksien puolustamiseksi. On todella hienoa, että raportissa luvataankin nostaa ambitiotasoa edelleen saavutettuihin tuloksiin perustuen, ja ottaa intersektionaalinen lähestymistapa sekä ihmisoikeusperustaisuus mukaan. Myös seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien painotusta tullaan Suomen 1325-verkostonkin suosituksen mukaisesti lisäämään. Kunnianhimoinen kieli ja vahva vaikuttaminen tasa-arvon takapakkia ja naisten aseman heikentämisyrityksiä vastaan tulee olla neljännen toimintaohjelman ytimessä.

Suosituksemme:

- *Suomen pitää muistaa, etteivät naiset ja tytöt ole homogeeninen ryhmä. Erilaiset ominaisuudet kuten vammaisuus, vaikuttavat naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiseen ja saattavat altistaa erilaisille ihmisoikeusloukkauksille. Suomen 1325-työtä tulisi tarkastella intersektionaalisen lähestymistavan kautta. Samoin on huomioitava myös miesten ja poikien roolien ja kokemusten merkitykset rauhantyössä.*
- *Suomen pitää edistää, puolustaa ja suojella seksuaali- lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia kaikessa Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan liittyvässä työssä ja vaikuttamisessa sekä tukiessaan muiden maiden kansallisten toimintaohjelmien tekoa. Nämä oikeudet ovat kansainvälisen hyökkäyksen kohteena, ja on erityisen arvokasta, että Suomi edistää seksuaalioikeuksia kaikessa työssään*
- *Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman toimeenpano ei ole erillistä tasa-arvotyötä, vaan keskeinen osa globaalin rauhan ja turvallisuuden kokonaisvaltaista tukemista. Suomen tärkeällä tuella järjestöt toimivat hauraissa ja konfliktimaissa paikallisen kansalaisyhteiskunnan tukena linkittäen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön, rauhanvälityksen sekä pitkäjänteisen rauhantyön.*
- *Olemme tyytyväisiä, että naisten poliittinen voimaannuttaminen on mukana Suomen kansallisen toimintaohjelman tavoitteissa. Puolueiden osallistumisen rauhanneuvotteluihin on osoitettu tekevän neuvottelujen tuloksista kestävämpiä, sillä puolueet ovat viime kädessä vastuussa maansa demokratiakehityksestä. Tästä huolimatta puolueet ovat usein unohdettuja toimijoita rauhanprosesseissa. Tukemalla naisten kansalais- ja poliittisia oikeuksia, poliittista osallistumista ja puolueiden osallistumista rauhanprosesseihin edistetään koko väestön kannalta kestävää rauhaa.*
- *Suomen tulee varmistaa riittävä rahoitus 1325-aiheiselle tutkimukselle ja tätä tulisi seurata systemaattisemmin osana vuosittaista raportointia. Laajaa tutkimustietoa aiheesta tulee myös hyödyntää 1325-työn suunnittelussa ja toimeenpanossa. Tähän mennessä tutkijayhteistyö on ollut vähäistä, eikä raportti anna paljoa seurattavaa tietoa 1325-aiheisen tutkimuksen osalta. Aiheeseen liittyvän tutkimuksen heikko asema Suomessa vaarantaa asiantuntijoiden lähdön Suomesta naapurimaihin töiden perässä. Esimerkiksi Afganistanin tilanne on hälyttävä esimerkki valtavasta tutkimustiedon tarpeesta: ei voida jättää selvittämättä mikä operaatiossa meni pieleen. Pitkäjänteistä yhteistyötä tulee tehdä myös konfliktialueiden yliopistojen ja tutkijoiden kanssa. Rauhankasvatus, suvaitsevaisuus ja monikulttuurisuus tulisi integroida opetusohjelmien sisään aina varhaiskasvatuksesta yliopisto-opintoihin.*

Suomen 1325-verkosto

Suomen 1325-verkosto on yhteensä 20 kansalaisjärjestön sekä tutkijoiden ja yksittäisten asiantuntijoiden yhteistyöverkosto, jonka tavoitteena on edistää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus ja siihen temaattisesti liittyvien päätöslauselmien toimeenpanoa. Verkosto on perustettu vuonna 2006 kiirehtimään kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman laatimista Suomessa ja se on osallistunut kaikkien kolmen Suomen toimintaohjelman suunnitteluun. Verkostolla on edustajat ulkoasiainministeriön koordinoimassa kansallisen 1325-toimintaohjelman seurantaryhmässä. Verkostoa hallinnoi ja koordinoi UN Women Suomi ulkoministeriön tuella.

LISÄTIETOA:

Suomen 1325-verkoston puheenjohtaja Elina Korhonen, elina.korhonen@vaestoliitto.fi

Suomen 1325-verkoston koordinaattori Veera Nurmenniemi, veera.nurmenniemi@unwomen.fi