

***Varjoraportti Suomen kansallisen 1325 -toimintaohjelman
"Naiset, rauha ja turvallisuus" toteuttamisesta
vuosina 2008 – 2011***

Suomen 1325-verkosto

**Sirkku Terävä
FL, YTM**

TIIVISTELMÄ

Tämän raportin aineisto on kerätty Suomen ensimmäisen 1325-toimintakauden loppusuoralla talvella 2010 – 2011. Aineisto on kerätty 1325-toimeenpanosta vastaavien ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten henkilöstöltä sekä kriisinhallintatehtävissä tällä toimintakaudella työskennelleiltä asiantuntijoilta. Aineisto on kerätty haastattelemalla ja sähköpostitse tehdyillä kyselyillä. Haastatteluita ja vastauksia kyselyihin tuli yhteensä parisenkymmentä. Pääasiallisesti haastattelut koskivat ulkoministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja, vaikka haastattelupyynnöitä ja kyselyitä lähetettiin myös muihin ministeriöihin. Puolustusvoimat oli ainoa taho, joka vaati tutkimusta varten tutkimusluvan.

Tutkimuksen keskeiset tulokset voidaan jakaa horisontaalisiin, kaikkia hallinnonaloja koskeviin haasteisiin sekä vertikaalisiin haasteisiin, eli sellaisiin, jotka koskevat 1325 -jalkauttamista hallinnonalojen sisällä. 1325-ohjelmaa toteuttavien organisaatioiden eri tasojen tulee saada riittävä ja yhteinen näkemys 1325-toimeenpanon mielekkyydestä ja sisällöistä, ja tästä syystä organisaatioiden sisäinen koulutus ja linjajohtaminen ovat avainasemassa. Ensimmäisen toimintakauden 2008–2011 aikana horisontaalisen tason ongelmana on se, että Suomi ei ole budjetoanut 1325-toimeenpanoon varoja, joten yhdelläkään ministeriöllä ei ole ollut käytettävään lisärahoitusta tehtävien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Näinä vuosina valtion tuottavuusohjelmalla on vähennetty valtionlaitosten henkilöstömäärää kymmenellä tuhannella työntekijällä. Haastattelujen perusteella voidaankin sanoa, että kiire on lisääntynyt kaikissa 1325-vastuullisissa ministeriöissä ja niiden alaisissa laitoksissa.

Positiivisena kokemuksena virkanaiset ja -miehet pitivät hallintojen välistä yhteistyötä sekä kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden osallistumista toimeenpanon seurantaan. Keskustelu ja dialogi tuovat suomalaiselle ”Naiset, rauha ja turvallisuus” -prosessille lisäarvoa. Silti haastateltavat ilmaisivat toiveensa kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden innovatiivisemmasta osallistumisesta uusien toimintatapojen ja toimeenpanon kehittämiseksi.

Suomen v. 2012–2015 1325-toimintaohjelmaa koskevat ensisijaiset suositukset:

- Kansallista 1325-toimeenpanoa ei ole systematisoitu. Tämä tulisi tehdä budjetoinnin avulla ja henkilöstöresurssien pitkäjänteisellä turvaamisella.
- Koulutukseen ja sen kehittämiseen tulee varata aikaa ja rahoitusta, jotta suomalainen 1325-kriisinhallintakoulutus nousee pohjoismaiselle tasolle.
- Toimeenpanon seuranta tulisi jatkaa pitkällä aikavälillä, sillä muutokset tapahtuvat hitaasti. Monitorointiin ja tutkimukseen tulisi jokaisen kehitysyhteistyö- ja kriisinhallintaoperaation yhteydessä resursoida varoja 1325- eli ”Naiset, rauha ja turvallisuus” - näkökulmasta. Tutkimustuloksia tulisi käyttää uusien hankkeiden ja operaatioiden valmisteluun ja toteuttamiseen.
- Suomalaisten tulisi arvioida kriittisesti rooliaan ”tasa-arvon mallimaana” ja haastaa kulttuurirelativistiset asenteet suhteessa naisten oikeuksien edistämiseen kansainvälisessä toiminnassaan. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus eivät Suomessakaan ole vielä toteutuneet. ”Naiset, rauha ja turvallisuus” -toimeenpanon tulisi kansainvälisissä yhteyksissä aina tapahtua yhteistyössä paikallisten naisten kanssa heidän toimijuuttaan ja tarpeitaan kunnioittaen.

SAMMANDRAG

Materialet till denna rapport har samlats in vintern 2010–2011 under den sista fasen av Finlands första verksamhetsperiod för FN:s resolution 1325 Kvinnor, fred och säkerhet. Materialet har samlats in genom intervjuer och e-postförfrågningar dels hos de ministerier och underlydande inrättningar som ansvarar för genomförandet av 1325-handlingsplanen, dels hos sakkunniga som under verksamhetsperioden arbetat i krishanteringsuppgifter. Materialet baserar sig på sammanlagt ca 20 intervjuer och e-postsvar. Intervjuerna har huvudsakligen gjorts inom utrikesministeriets, inrikesministeriets och försvarsministeriets förvaltningsområden, fastän begäran om intervju eller e-postförfrågan även sändes till andra ministerier. Försvarsmakten var den enda instansen som krävde forskningstillstånd för undersökningen.

De viktigaste resultaten av undersökningen kan delas in i horisontala utmaningar, som omfattar alla förvaltningsområden, och i vertikala utmaningar, dvs. sådana som gäller genomförandet av 1325-handlingsplanen inom förvaltningsområdena. I det senare fallet är linjeledningen och den interna utbildningen inom organisationerna av central betydelse för att man inom de olika organisationsnivåerna ska kunna omfatta en gemensam vision av 1325-handlingsplanens ändamålsenlighet och innehåll. Utan en sådan vision går handlingsplanen inte att genomföra i den operativa fältverksamheten. På det horisontella planet har ett problem under den första verksamhetsperioden 2008–2011 varit att Finland inte har budgeterat medel för genomförandet av 1325. Detta har betytt att inte ett enda ministerium har haft tilläggsfinansiering för att genomföra uppgifterna och uppnå målen. Under dessa år har personalen vid statliga inrättningar samtidigt minskat med inemot tio tusen anställda till följd av statens produktivetsprogram. På basis av intervjuerna kan man således dra den slutsatsen att brådskan har ökat inom alla de ministerier och underlydande inrättningar som är ansvariga för genomförandet av 1325-handlingsplanen.

Samarbetet mellan de olika förvaltningsområdena upplevdes som positivt, liksom även det civila samhällets och forskarnas medverkan i uppföljningen av handlingsplanens genomförande. Den finländska processen för "Kvinnor, fred och säkerhet" får mervärde av den diskussion och dialog som förts kring frågan. Trots detta framförde de intervjuade ett önskemål om att frivilligorganisationerna och forskarna mer aktivt skulle delta i utvecklandet av nya verksamhetsformer och genomförandet av dem.

Rekommendationer för Finlands nationella handlingsplan för resolution 1325 åren 2012–2015

- Det nationella genomförandet av 1325-handlingsplanen är inte systematiserad. Detta bör göras med hjälp av budgetering och ett långsiktigt tryggt av personalresurser.
- Det bör reserveras tid och finansiering för utbildning och utvecklandet av den för att den finländska 1325-krishanteringsutbildningen ska nå samma nivå som i de övriga nordiska länderna.
- Uppföljningen av handlingsplanens genomförande bör fortsätta på lång sikt eftersom ändringarna sker långsamt. I samband med varje utvecklingssamarbetsprojekt och krishanteringsinsats bör det anvisas resurser för monitorering och forskning uttryckligen med fokus på handlingsplanen 1325 "Kvinnor, fred och säkerhet". Vid beredningen och genomförandet av nya projekt och insatser bör man tillgodogöra sig dessa forskningsresultat.
- Finland bör utvärdera sin roll som "jämlighetens modelland" och utmana sina kulturellrelativistiska attityder gentemot främjandet av kvinnors rättigheter i den internationella verksamheten. Inte heller i Finland är jämlikhet och likvärdighet en självklarhet.
- Genomförandet av handlingsplanen "Kvinnor, fred och säkerhet" på det internationella planet bör alltid ske i samarbete med lokala kvinnor och med respekt för deras verksamhet och behov.

REPORT SUMMARY

The material for this report was collected between November 2010 and February 2011; i.e. towards the end of the first implementation period of Finland's 1325- National Action Plan. The report is based on interviews made with civil servants working in the ministries and in those offices responsible for the UN SCR 1325-implementation, as well as with Finnish specialists working in crises management operations during that period. The material was gathered from interviews and inquiries conducted through e-mail. There were approximately 20 persons who wished to make a contribution to this survey. Most of the interviews concerned the responsibilities of the key ministries implementing 1325-NAP. These are the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry for the Interior and the Ministry of Defense.

The Results: The survey found that there are two types of challenges faced by the 1325-NAP. These can be categorized as horizontal and vertical challenges. The horizontal issues concern all the ministries and their offices and stem from a lack of budgeting specifically for 1325-NAP implementation and decreasing human resources in the governmental sector as a result of recent political decisions. There are vertical challenges linked to the structure of the ministries. These include challenges in process management, in 1325-training and operational functioning, in research and evaluation as well as in the monitoring of operations. With regard to the 1325-NAP, civil servants were, in general, pleased to collaborate across borders during the period 2008-2011. They also expressed a wish that non-governmental organizations and researchers could bring out more innovative ideas and experiences from the field to improve the Finnish 1325-implementation planning.

Recommendations for the second implementation period 2012-2015:

- Solid budgeting and commitment of human resources are necessary to bring the implementation of the Finnish 1325-NAP up to the Nordic level.
- Finland should create systematic and intense 1325-training for the needs of crises management operations and development projects, with local gender relations always taken into account.
- Long term monitoring, evaluation and research should be integrated into each development project and crises management operation in order to focus on permanent changes and development achieved by the 1325-policy.
- Finland has to be more critical towards the lack of gender equality and equity in Finnish society as well as to question attitudes of cultural relativism when women's human rights are in question.
- Implementation of the Finnish 1325-NAP in international operations has to be planned and operated in collaboration with local women and with their particular needs in mind.

Sisällysluettelo

SISÄLLYSLUETTELO.....	5
ESIPUHE.....	6
JOHDANTO	7
SELVITYKSEN TULOKSET	9
<i>I Konfliktien ehkäisy, rauhanneuvottelut ja rauhanrakennus.....</i>	10
<i>II Kriisinhallinta.....</i>	11
<i>III Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistaminen, suojele ja turvallisuuden takaaminen</i>	14
KANSALLISET 1325-VASTUUTAHOT	15
<i>Ulkoasiainministeriön 1325-toimeenpano.....</i>	15
1325-koulutus UM:ssä.....	19
UM:n 1325-toimeenpanon vaikuttavuus kentällä.....	20
Yhteenveto UM:n toimista.....	21
<i>Sisäasiainministeriön 1325-toimeenpano.....</i>	22
1325 -koulutus siviilikriisinhallinnan osaamiskeskuksessa, CMC Finlandissa.....	23
Siviilikriisinhallinnan kenttäkokemukset 1325-toimeenpanosta	27
Yhteenveto SM:n 1325-toimeenpanosta.....	30
<i>Puolustusministeriö ja sen alaiset laitokset 1325-toimeenpanossa.....</i>	31
1325 sotilaallisessa kriisinhallintakoulutuksessa	35
Kriisikenttien 1325-toimeenpano	38
Tulokset puolustushallinnon toimeenpanosta.....	40
<i>Oikeusministeriö.....</i>	41
<i>Opetus- ja kulttuuriministeriö</i>	42
<i>Sosiaali- ja terveysministeriö.....</i>	42
<i>Ympäristöministeriö.....</i>	43
YLEISTÄ 1325-TOIMEENPANOSTA	44
LÄHTEET JA VIITTEET	48
LIITTEET.....	52
LIITE 1.....	52
LIITE 2.....	54
LIITE 3.....	56

Esipuhe

Suomen hallitus valmistautuu kirjoittamaan toista "Naiset, rauha ja turvallisuus" -toimintaohjelmaansa yhteiskunnallisessa ja poliittisessa murrosvaiheessa. Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa talvella 2011 alkaneet kansannousut demokratian ja ihmisoikeuksien puolesta etsivät yhä suuntaansa. Emme vielä tiedä, kuinka hyvin naisten mahdollisuudet osallistua näihin prosesseihin toteutuvat tai mitkä ovat heidän mahdollisuutensa osallistua yhteiskunnallisiin uudistuksiin ja työhön sukupuolittuneiden käytänteiden muuttamiseksi. Suomi saanee uusia kriisinhallintatehtäviä. Kotimaan tuore vaalitulos puolestaan saattaa asettaa uusia haasteita tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi yli puoluerajojen. Tulos kertonee myös kansalaisten kokemasta hämmennyksestä ja turvattomuudesta, jota erilaiset, hallitsemattomilta vaikuttavat kansainväliset kriisit aiheuttavat. Tässä tilanteessa on erityisen tärkeää, että Suomen toinen kansallinen 1325-toimintaohjelma muotoillaan toimivaksi työkaluksi niin valtionhallinnon virkanaisten ja -miesten kuin kansalaisjärjestötoimijoidenkin käyttöön ja että tämän työkalun käyttämiseen varataan riittävät resurssit.

Ulkoasiainministeriö on koonnut syksyllä 2010 ja talvella 2011 raportin siitä, kuinka kansallista 1325-toimintaohjelmaa "Naiset, rauha ja turvallisuus" 2008 – 2011 on toteutettu vastuuministeriöissä ja niiden alaisissa laitoksissa. 17.5.2011 julkistettavassa kansalaisjärjestöjen tuottamassa varjoraportissa puolestaan tuodaan esiin erityisesti niitä ongelmia ja haasteita, joita suomalaisen 1325-työhön liittyy. Suomen 1325-verkoston tilaama raportti on tuotettu opetus- ja kulttuuriministeriön tuella.

Varjoraportin tulosten pohjalta Suomen 1325-verkosto esittää seuraavia ensisijaisia suosituksia:

Valtionhallinnossa 1325-tehtäviä tulee hoitaa pitkäjänteisemmin pysyvissä työsuhteissa, jotta toimeenpano systematisoituu; tämä puolestaan edellyttää pitkäjänteistä "Naiset, rauha ja turvallisuus" -budjetointia. Erityisesti koulutukseen ja sen kehittämiseen tulee varata aikaa ja rahoitusta, jotta suomalainen 1325-kriisinhallintakoulutus nousee pohjoismaiselle tasolle. Toimeenpanon seuranta tulee jatkaa pitkällä aikavälillä, sillä muutokset tapahtuvat hitaasti. Tulosten seurantaan ja tutkimukseen pitää resursoida jokaisen kehitysyhteistyö- ja kriisinhallintaoperaation yhteydessä varoja nimenomaan 1325- eli "Naiset, rauha ja turvallisuus" -näkökulmasta. Tutkimustuloksia tulee käyttää uusien hankkeiden ja operaatioiden valmisteluun ja toteuttamiseen. Suomalaisten pitää myös arvioida kriittisesti omaa rooliaan "tasa-arvon mallimaana" ja tarkastella kulttuuri relativistisia asenteitaan kansainvälisessä toiminnassaan. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus eivät Suomessakaan ole vielä valmiita, ja 1325-työtä tulee tehdä aina hankkeiden ja operaatioiden toimialueiden naisten omistajuutta kunnioittaen.

Verkosto haluaa lopuksi muistuttaa siitä, että turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 kolmen pilarin – osallistuminen, suojeleminen ja ennaltaehkäisy – merkitystä ei saa unohtaa. Mitä teemmekin päätöslauselman tavoitteiden edistämiseksi, meidän on aina muistutettava itseämme siitä, että kyse on *naisista, rauhasta ja turvallisuudesta*. 1325-työ on ennen kaikkea rauhantyötä.

Helsingissä 17.5.2011

Suomen 1325-verkosto

Terhi Nieminen-Mäkynen
puheenjohtaja

Elina Hatakka
koordinaattori

Johdanto

Tämä varjoraportti on osa Suomen 1325-verkoston¹ tutkimustoimintaa, ja sen julkistamista on tukenut opetusministeriö. Suomen ensimmäisessä kansallisessa 1325-toimintaohjelmassa (jatkossa TO) 2008–2011 vastuuministeriöt sitoutuvat tukemaan kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten työtä 1325-tavoitteiden tunnetuksi tekemisessä. Raportin tarkoituksena on täydentää ulkoministeriön seurantaraportin kuvaa 1325-TO:n tavoitteiden toteutumisesta vuosina 2008–2011.² Kansalaisjärjestöjen varjoraporttiin on haastateltu avainministeriöiden vastuuhenkilöitä ja se voi toimia apuna Suomen seuraavan TO:n 2012–2015 suunnittelussa. Varjoraportti nostaa esiin kysymyksiä, joita voidaan hyödyntää akateemisen tutkimuksen saralla. Tällainen teoreettisempi ongelma on esimerkiksi pohjoismaiseen tasa-arvokäsityksen ja sukupuolen valtavirtaistamiseen liittyvät haasteet niin valtionhallinnossa kuin kansainvälisessä yhteistyössäkin.

Raporttia varten kerätty aineisto tuottaa lisätietoa siitä, miten 1325-toimeenpano on edistynyt vastuuministeriöissä ja niiden alaisissa laitoksissa vuosina 2008–2011. Anonyymien haastattelujen ja kyselyjen tarkoituksena oli koota myös sellaista tietoa, jota ei yleensä ilmaista avoimesti organisaation sisällä. Siksi tässä raportissa esitetään sellaisia äänenpainoja, joita ei esiinny UM:n tammikuussa 2011 kokoamassa 1325-toimeenpanon seurantaraportissa. Koska tämän raportin tarkoituksena on rakentavalla tavalla kartoittaa eri hallinnonalueiden 1325-toimeenpanossa ilmeneviä kehitystarpeita, se ei kertaakaan UM:n raportissa jo todettuja saavutuksia ja onnistumisia. 1325-TO:n ansiosta eri hallinnonaloilla on vanhojen käytäntöjen kehittämisen ohella käynnistynyt myös uusia prosesseja. Kehittämistyö on monessa yksikössä vasta alussa, ja siksi kaikkia ensimmäisen toimeenpanokauden tuloksia ei vielä voida analysoida. Tähänastisia tuloksia tuleekin tarkastella osana pidempiä prosesseja.

Raporttia varten kerätyt haastattelupyynnöt ja kyselyt esitettiin kaikille kansallisen 1325-TO:n toimeenpanosta vastuussa oleville ministeriöille ja osalle niiden alaisista laitoksista. Vastuuministeriöt ovat:

- ulkoasiainministeriö (UM)
- puolustusministeriö (PLM)
- sisäasiainministeriö (SM)
- sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
- opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
- oikeusministeriö (OM)
- työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
- ympäristöministeriö (YM)
- valtiovarainministeriö (VM)

¹ Suomen 1325-verkosto www.1325.fi

² YKTN pl. 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen 1325-toimintaohjelma 2008–2011
Epävirallinen seurantaraportti:
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=40158&contentlan=1&culture=fi-FI>

Johtopäätökset 1325-teeman juurruttamisesta siviilikriisinhallintakoulutuksiin perustuvat aineistoon, joka on koottu haastatteleamalla siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita, kouluttajia ja tehtävissä hiljattain olleita tai siellä parhaillaan olevia. Sotilaallista kriisinhallintakoulutusta koskevat haastattelut on koottu rauhanturva- ja tasa-arvoasioista vastaavilta siviileiltä ja upseereilta pääesikunnasta ja Porin prikaatista. Koulutuksen havainnoinnin osalta viitataan ensinnäkin FINCENT:n, CMC:n ja Afrikan unionin yhteiseen, FINCENT:ssä syksyllä 2009 pidettyyn kurssiin. Toinen havainnointiaineisto perustuu 1325-verkoston syksyllä 2009 tekemään vierailuun FINCENT:ssä, jossa keskuksen gender-vastaava esitteli koulutusta. Kolmas aineisto koostuu CMC Finlandissa vuoden 2010 lopulla järjestetyn ISSAT-organisaation³ Security Sector Reform eli SSR-koulutuksen gender-osion havainnoinnista. Näitä gender-koulutuksia kuvataan suhteessa 1325-TO:n toimeenpanon edistymiseen, koska kriisinhallintasektoreilla 1325-toimeenpano määrittyy nimenomaan sukupuolen valtavirtaistamis- ja ihmisoikeuspolitiikkana. Valtavirtaistamispolitiikan päämääränä on sukupuolten tasa-arvo, joka toimialueella usein ymmärretään paremmin naisten oikeuksien ajamisena.⁴

Eri organisaatioissa sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistä voidaan perustella itseisarvona tai hyötynäkökulmasta tai niiden kombinaationa. Poliittisella tasolla, jota 1325-toimeenpanossa edustavat muun muassa UM ja OM, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon kunnioittaminen perustuu kansainvälisiin sopimuksiin ja YK:n ihmisoikeuksien julistukseen yksilön universaalista ihmisarvosta.⁵ Operatiivisella tasolla (UM, SM, PLM, STM) tasa-arvo, sukupuolen valtavirtaistaminen ja yhdenvertaisuuspolitiikka voidaan nähdä etenkin hyötynäkökulmasta. Suomalaisen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltiopolitiikan tarkoituksena on ollut luoda yhteiskuntarauhaa ja kansalaisten luottamusta vahvaan valtioon. Myös operatiivinen 1325-työ tuottaa parempaa tulosta, kun yhteiskuntaa katsotaan kokonaisvaltaisesti laajan turvallisuuskäsityksen ja inhimillisen turvallisuuden näkökulmista.⁶ Operatiivisten toimijoiden haasteena on tasa-arvon, kehityksen sekä rauhanrakentamisen syy-seuraussuhteiden tiedostaminen, hyödyntäminen ja dokumentointi. Esimerkiksi UM:n kehitysyhteistyössä toteutetaan jossain määrin sukupuolivaikutusten arviointia, mutta kriisinhallinnasta vastaavat kotimaiset toimijat eivät toistaiseksi systemaattisesti arvioi toimintansa sukupuolivaikutuksia konfliktialueilla. Siksi EU:n ja YK:n luomien indikaattorien hyötyä kriisinhallintasektorien kehittämiseksi tulisi tarkkaan pohtia seuraavan 1325-TO:n suunnittelussa.

Varjoraportin tavoitteena on ollut tarkastella 1325-toimeenpanoa UM:n raporttia kriittisemmin. Aineistoa varten haastatellut tai kyselyyn vastanneet henkilöt edustavat 1325-toimeenpanevia organisaatioita tai toimeenpanokaudella kriisinhallintatehtävissä olleita. Ensimmäisellä toimeenpanokaudella toimijoiden piiri on vielä ollut suhteellisen pieni. Tutkimuseettisistä syistä haastateltavien nimet ja lukumäärät jäävät mainitsematta. Haastatteluiden sitaatit esitetään kursivoituina. Joissain tapauksissa sitaatteja on editoitu ja lyhennetty. Tärkeintä on lausumien sisältämä rakentava kritiikki.

³ ISSAT- järjestön käyttämä gender-koulutuspaketti: Valasek: Gender Security Sector Tool Kit: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=47789>

⁴ UM:n Afganistan-raportti: Mäkinen, s. 3.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=196015&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI>

⁵ YK:n julistus yleismaailmallisista ihmisoikeuksista <http://www.fredman-mansson.fi/yknoj.htm>

⁶ Kaldor 2001, 216; Barcelonan sopimus 2004.

Vastuu kansallisen TO:n toimeenpanosta jakautuu usean ministeriön kesken. Raportissa huomio keskittyy etenkin niihin ministeriöihin, jotka organisoivat ja suunnittelevat kansainvälistä avustustoimintaa, kehitysyhteistyötä, kriisinhallintaa sekä siihen liittyvää rekrytointia ja koulutusta. Muutamalla ministeriöllä on lähinnä avustava rooli, ja näistä ministeriöissä oli vaikea saada tätä raporttia varten vastauksia ja haastatteluita. Ennen julkaisua raporttiin on pyydetty kommentit pääesikunnalta.

Selvityksen tulokset

Tässä luvussa esitetään yhteenvetona sellaisia kehitystarpeita, joita ovat nostaneet esiin ne haastateltavat, jotka käytännön tasolla toteuttavat 1325-ohjelmaa virastoissaan, koulutuskeskuksissaan tai kriisikentillä.

1. Päällimmäisin, lähes kaikissa virastoissa ja laitoksissa koettu haaste, on kiire. Taustalla on valtiohallinnon tuottavuusohjelma,⁷ jonka tavoitteena on vähentää henkilöstöä vuonna 2011 lähes kymmenellä tuhannella henkilötyövuodella. Koska kansallisen TO:n toimeenpanoon ei erikseen ole budjetoitu varoja vuosille 2008–2011, ohjelmaan perehtyminen ja sen toteuttaminen on tapahtunut muiden töiden ohessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että riippuu paljon vastuuhenkilöistä, miten 1325:n toimeenpanoa priorisoidaan. Tätä tutkimusta varten oli vastausten saamiseksi tehtävä useampia yhteydenottoja ministeriöihin ja niiden alaisiin laitoksiin. Suurissa instituutioissa 1325-toimeenpanon juurruttaminen ja asenteiden muokkaaminen vaatii aikaa, eikä resursoitukaan kehittämistyö tapahdu nopeasti, kuten esimerkiksi tasa-arvon valtavirtaistaminen valtioneuvoston osoittaa.⁸

2. Osa 1325-toimeenpanon keskeisistä ongelmista koskee sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan operatiivista toimintaa. Kriisinhallinnan vastuorganisaatiot ovat moniportaisia ja kenttätö tapahtuu kansainvälisissä olosuhteissa ja sen lisäksi toimeenpanossa on useita toteuttavia tasoja. Suurimpia ongelmia ovat eri tasojen välinen tiedonkulku ja linjajohtamisen katkokset.

3. Toimeenpanoa vaivaa myös tietynlainen ohuus tai sirpalemaisuus hallinnonalojen sisällä. Tästä esimerkkinä on tilanne, jossa toimeenpano kuuluu vain yhden työntekijän vastuulle, eikä sijaisilla ole tietoa koko 1325-päätöslauselmasta.

Alla esitetään lyhyesti 1325-toimeenpanon suurimmat haasteet 1325-toimintaohjelman tavoitteiden ja tehtävien saavuttamiseksi. Sitä seuraavissa luvuissa keskitytään tarkastelemaan 1325-toimeenpanoa hallinnonalakohtaisesti.

⁷ http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp

⁸ Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010, 83.

I Konfliktien ehkäisy, rauhanneuvottelut ja rauhanrakennus

1. Suomi toimii aktiivisen 1325-toimeenpanon puolesta konfliktien ehkäisyssä, rauhanneuvotteluissa ja rauhanrakennuksessa.
2. Suomi tuottaa ja julkaisee tietoa naisten roolista ja päätösvallasta kriisinhallintaorganisaatioissa ja -operaatioissa, konfliktien sukupuolivaikutuksista sekä eri sukupuolten toimijarooleista rauhanprosesseissa ja konfliktinratkaisussa.
3. Suomi kiinnittää huomiota ilmastonmuutoksen sukupuolisidonnaisiin vaikutuksiin.

1-2. Suomi on pitänyt yllä keskustelua YK:n 1325-päätöslauselman (jatkossa PL) noudattamisesta etenkin tasavallan presidentin, ulkoasianministeriön ja valtioneuvoston tapaamisissa ja esiintymisissä niin kansainvälisissä yhteyksissä kuin suomalaisillekin tarkoitetuissa esiintymisissä, tiedotteissa ja julkaisuissa. Myös diplomaattisella tasolla aihetta on pidetty yllä, ja tutkimustiedon tuottamista ja julkaisemista on tuettu. Tutkimuksesta on esimerkkinä UM:n rahoittama, Suomen harjoittaman kehitysyhteistyön 1325-vaikuttavuutta Nepalissa, Keniassa ja Koillis-Intiassa seurannut tutkimus, joka julkaistiin vuoden 2010 lopulla.⁹

Tiedottaminen 1325-toimeenpanosta kulminoitui Suomessa vuonna 2010, jolloin vietettiin 1325-PL:n kansainvälistä 10-vuotisjuhlaa ja aiheesta järjestettiin useita tilaisuuksia. Suomen osalta on meneillään kansallisen TO:n ensimmäinen kausi, joten 1325 on kuulunut juhlapuheissa ja näkynyt informaatiokampanjoiden teemana. Jatkuva ja aktiivinen 1325-teeman ylläpito mainittiin haastatteluissa jopa paradoksaalisena, sillä aiheen ylläpito vain otsikkotasolla voi kääntyä itseään vastaan. Siksi 1325-kampanjoinnin tueksi tarvittaisiin yhä enemmän konkreettisia tuloksia. Toimintakaudella 2008–2011 konkreettista toimintaa edustaa Kenian kanssa käyty twinning-hanke, jossa on tuettu Kenian oman 1325-TO:n valmistelua ja samalla edistetty naisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon.¹⁰

Ministeriöissä 1325-toimeenpano on keskitetty vielä varsin pienelle asiantuntijajoukolle. UM:llä ja STM:llä on vankimmat perinteet sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamisessa, ja niissä TO:n kyseenalaistaminen on vähäistä. Tasa-arvon valtavirtaistamistyötä aiemmin tehneillä hallinnonaloilla on parhaimmat mahdollisuudet onnistua 1325-toimeenpanon toteuttamisessa nykyisellä nollabudjetilla, koska 1325-teemoihin liittyvä työ on aloitettu jo aiemmin. Valtionhallinnossa gender-näkökulma on otettu huomioon jo vuosikymmenien ajan ensin Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) ajamana valtioneuvoston yhteydessä ja sittemmin STM:n Tasa-arvoyksikön (TASY) toimesta. Lisäksi suomalaisessa kehitysyhteistyössä naisten asemaan on kiinnitetty huomiota jo 1970-luvulta asti.¹¹ Laajemmin sukupuolen valtavirtaistamista valtionhallintoon alettiin juurruttaa vuoden 1995 jälkeen YK:n Pekingin julistuksen ja Suomen Euroopan unioniin liittymisen myötä.

⁹ Banerjee, Paula & Pirkko Poutiainen, Ishita Dey Kioko Dunghana, Päivi Mattila, Martin Muhindi, 2010.

¹⁰ Banerjee & al. 2010, 196.

¹¹ Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010, 75-78.

Haastateltujen UM:n ja STM:n virkamiesten toivomuksena oli parempi asiantuntijoiden ja kansalaisjärjestöjen kenttäkokemuksen hyödyntäminen 1325-toimeenpanon ja suunnittelun tukemiseksi. Tutkimusta 1325-toimeenpanosta ja työn vaikuttavuudesta on rahoitettu ja julkaistu eri yhteyksissä¹², mutta päätöksiä valmistelevilla virkamiehillä ei ole riittävästi aikaa kaiken ajankohtaisen tutkimuksen kartoittamiseen ja läpikäymiseen. Moni 1325-toimeenpanon kanssa työskentelevä virkamies totesikin, etteivät he kiireen vuoksi ehdi perehtyä tutkimukseen ja kirjallisuuteen siinä määrin kuin haluaisivat. Siksi haastateltavat ehdottivat uudenlaisten työskentelytapojen käyttöönottoa ja sellaisten foorumeiden kehittämistä, joilla voitaisiin käydä keskustelua kentältä kerätyistä kokemuksista ja joiden avulla kansainvälisistä opeista saatua asiantuntemusta voitaisiin tuoda oman toiminnan suunnitteluun. Useat haastatellut UM:ssä ja STM:ssä kiittivät hallinnonvälistä yhteistyötä sekä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden kanssa. Näissä ministeriöissä koettiin monenkeskisestä dialogista olevan eniten hyötyä.

3. Ilmastonmuutuskysymyksen kohdalla Suomi on tukenut naisten aktiivista osallistumista koskevien esitysten tekemistä uuteen ilmastopöytäkirjaan. Suomi on myös tukenut kehitysmaiden naisten osallistumista ilmastonmuutosta koskeviin neuvotteluihin ja heidän sopeutumistaan ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

II Kriisinhallinta

1. Suomi lisää naisten määrää ja osuutta kriisinhallinnassa ja vahvistaa naisten mahdollisuuksia toimia konfliktien ratkaisussa.
2. Suomi varmistaa, että kaikilla sotilas- ja siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevillä, heidän kouluttajillaan sekä asiasta vastaavilla viranomaisilla on tietoa, osaamista ja kykyä tehdä yhteistyötä ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksissä.
3. Sotilas- ja siviilikriisinhallintahenkilöstöllä on selkeät käytännösäännöt ja he toimivat roolimalleina.

1. Vaikka Suomi on ollut tukemassa konfliktialueiden ja kehitysmaiden naisten osallistumista kansainvälisiin neuvotteluihin ja paikallispoliittiseen organisoitumiseen, 1325-toimeenpanossa ei toistaiseksi ole keskusteltu siitä, miten naisten osuutta poliittiseen päätöksentekoon rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi voitaisiin lisätä kotimaassa. Suomalaisessa yhteiskunnassa ja monissa toimeenpanosta vastaavissa organisaatioissa elää se käsitys, että suomalainen tasa-arvo- ja sukupuolen valtavirtaistaminen ovat jo toteutuneet, koska meillä on tällä hetkellä naispresidentti ja naispääministeri. Tasavallan presidentti Tarja Halonen kiteytti ongelman Tasa-arvo 2020-seminaarissa esittämänsä lauseeseen: "Vallan siirtäminen on helpompaa kuin vallan jakaminen."¹³ Se, että Suomessa naisia on johtavissa asemissa, ei vielä kerro siitä, että tasa-arvo toteutuisi yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla.

Naisten osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon rauhan ja turvallisuuden kysymyksissä ei Suomessakaan ole itsestäänselvyys. Käsitystä pohjoismaisen naisen vahvuudesta ja tasa-arvoisuudesta

¹² Esim. eri organisaatioiden raporteja: CMCFinlandin vuosikirjat ja tutkimusraportit 2008-2010, FINCENT Publication Series 2008-2010, Good and Bad examples: Lessons learned from working with UN resolution 1325 in international mission 2007.

¹³ TASY:n tasa-arvoseminaari Säätytalolla 9.12.2010 TP:n puhenvuoro.

lujittaa median antama kuva, jossa kriisi- ja konfliktialueiden naiset esitetään monoliittisina ja passiivisina toiminnan kohteina.¹⁴ Itse PL:ssa 1325 – ”Naiset, rauha ja turvallisuus”, puhutaan naisten roolin kasvattamisesta niin päätöksenteossa kuin kentilläkin. Suomalaisessa keskustelussa on sen sijaan alettu puhua naisten ”aktivoimisesta”, ikään kuin naiset olisivat yksiselitteisesti passiivisia rauhan ja turvallisuuden kysymyksissä. Yleistäminen on ongelma, koska naiset eivät milloinkaan ole olleet pelkästään konfliktien passiivisia uhreja.¹⁵ Siksi tutkimuksessa tulisikin jatkossa kartoittaa niitä rakenteita ja diskursseja, jotka tietoisesti tai tiedostamattomasti marginalisoivat naisia nykyaikana niin rauhanrakentamisessa ja rauhanneuvotteluissa kuin turvallisuuskysymyksistäkin päätettäessä.

Toimeenpanokaudella naisten määrä siviilikriisinhallinnan asiantuntijatehtävissä on lisääntynyt, vaikkakin se vaihtelee vuosittain ja operaatiokohtaisesti. Sisäasiainministeriössä suhtaudutaan kriittisesti pelkästään naisten määrän kasvattamiseen, ja tavoitteena onkin toiminnan laadullisen kehityksen turvaaminen jatkossa.

Sotilaallisella puolella määrätavoitteita ei ole asetettu, vaan Puolustusvoimissa on otettu oppia muiden maiden gender-koulutuksista. Tällä toimintakaudella on ensimmäistä kertaa lähetetty suomalaiset gender-neuvonantajat EU:n sotilasoperaatioon¹⁶. Edellytyksenä naisten osallistumiselle sotilaalliseen kriisinhallintaan on varusmiespalvelus. Tällaisia reservissä olevia naisia on Suomessa jo noin 6000. Olisikin syytä tarkastella, miksi naisten määrä suomalaisissa kriisinhallintajoukoissa on alle prosentista kahteen prosenttiin.¹⁷ Naisten vähyyys sotilaallisissa kriisinhallintajoukoissa yhdistettynä organisaation sukupuolisokeuteen vaikuttaa muun muassa niin, että miesvaltaisessa kriisinhallintakontekstissa TO:n juurruttaminen liian usein näyttäytyy ”naisten hömpötyksenä”¹⁸, jolloin PL:n sisältö väkisinikin marginalisoituu. Eräät Puolustusvoimia edustaneet haastatellut painottivatkin, että sotilasorganisaatioissa 1325:ttä tulisi tarkastella laajemmin sukupuolen valtavirtaistamisen näkökulmasta, ei ainoastaan naiskysymyksenä. Sodan ja kriisit vaikuttavat eri tavoin tyttöjen, poikien, naisten ja miesten elämään. Siksi 1325-PL:n tulkintaa pitäisi operatiivisissakin organisaatioissa laajentaa niin, että se yhä laajemmin huomioisi eri sukupuolten ongelmat ja tarpeet.

2. TO-kaudella gender-koulutuksen kehittäminen on aloitettu sekä sotilaallisessa että siviilikriisinhallintaorganisaatioissa. Silti suomalaiset 1325-kurssitukset eivät ainakaan vuosina 2008–2010 ole olleet kovin systematisoituneita. Haastattelujen perusteella ne eivät ole koko koulutusta läpileikkaavia, eivätkä ne ole kulttuurikohtaista sukupuolijärjestelmään paneutuvaa koulutusta, vaan pääasiallisesti ”code of conduct”-tyyppistä toimijoiden ”do’s and don’t’s”-koulutusta.

Suomen kehitysyhteistyön ja kriisinhallintatehtävien kontekstissa TO on haasteellinen, koska sen sisältö ja painotukset on kirjattu pohjoismaisesta sukupuolijärjestelmästä ja tasa-arvo-näkemyksestä käsin. Kentällä emme kuitenkaan voi olettaa, että pohjoismaiset käsitykset sukupuolijärjestelmästä olisivat universaaleja.

¹⁴ Banerjee & al. 2010, 61.

UM:n tiedote: Ulkoministeri Stubbin puheenvuoro: Rauhavälitys –uudet avaukset, Uutiset 14.2.2011
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=213018&nodeld=23&contentlan=1&culture=fi-FI>

¹⁵ Enloe 1986, Isaksson 1988, Jauhola 2002.

¹⁶ <http://www.europalehti.fi/2011/02/tasa-arvoa-sotilasleiriin-afrikassa/>

¹⁷ Määrä vaihtelee vuosittain: <http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/uutisia/157-naisia-tarvitaan-rauhanturvaajiksi>

¹⁸ Haastattelusitaatti joulukuulta 2010.

Siksi operatiivisten toimijoiden tulisi useammin suuntautua vuorovaikutukseen ja ottaa oppia toimialueen naisilta, jolloin toiminta lähtisi enemmän heidän tarpeistaan.

Kriisinhallintatehtäviin lähtevien koulutustilaisuuksissa puhe konfliktialueiden sukupuoli-järjestelmästä on liian usein kulttuurirelativistista ja stereotyyppistä. Kun pohjoismaista ajatusta sukupuolten tasa-arvosta ja perheen kahden elättäjän mallista pidetään lähtökohtana ja tavoitteena, sillä voi olla positiivisia vaikutuksia naisten koulutuksen ja kodin ulkopuolisen työnteon mahdollistajana. Toisaalta kulttuurirelativistinen lähestymistapa törmää yleensä kentällä omaan mahdottomuuteensa soveltaa tasa-arvon pohjoismaista versiota paikallisiin oloihin. Tällöin 1325:stä jää jäljelle vain liian usein kuultu teoreettinen retoriikka ja kaunopuheet – tai turhautuminen. Kentällä haasteena onkin PL:n soveltaminen paikallisen kulttuuriin lähtökohdista käsin, kansainväliset ihmisoikeussopimukset huomioonottaen.

Kriisinhallinnan gender-koulutukseen liittyvä akuutti kysymys, jota esimerkiksi Ville-Veikko Pitkänen on käsitellyt CMC Finlandin vuosikirjassa 2009¹⁹, on kouluttajien status ja valmiudet. Niin siviili- kuin sotilaskoulutuskin etsii uskottavaa tapaa käsitellä gender-teemoja erilaisissa kriisinhallintatoimijakoulutuksissa. Millaista koulutusta kenellekin annetaan ja kuka on pätevä sitä antamaan: miehet vai naiset, sotilaat vai siviilit, organisaation ammattilaiset vai ulkopuoliset ihmisoikeusasiantuntijat? Jos kouluttajina miesenemmistöisessä sotilasorganisaatiossa on mies ja ammattisotilas, onko hän pätevä kouluttamaan myös ihmisoikeuskysymyksissä ja sukupuolten tasa-vertaisuuskysymyksissä? Jos gender-kouluttajana työskentelevä siviilinen toimii oman organisaationsa sisällä, onko hänellä uskallusta kyseenalaistaa sellaisia toimintatapoja, jotka nähdään organisaatioon olemuksellisesti kuuluviksi? Näitä voivat olla muun muassa seksistinen kielenkäyttö, sukupuolittuneiden ongelmien välttely tai siviilinaisten tiedon ja kokemuksen mitätöinti. Jos kouluttaja on organisaation ulkopuolinen siviili, voiko hän esittää kritiikkiä ja tulla samalla kuulluksi? Millainen henkilö voi kouluttaa tai johtaa siviileitä: onko sotilastausta meriitti vai taakka? Onko akateeminen asiantuntijuus ilman varusmiespalveluksen suorittamista turvallisuusriski operaatioissa?

3. Haastattelujen perusteella merkittävä ongelma Suomen 1325-toimeenpanossa on se, että vaikka Suomessa korkean tason puheet sekä hallinnonvälinen ja seurantaryhmän yhteistyö virkamiesten, tutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen välillä tuottavat yhteisymmärrystä ja päätöksiä, niin linjajohtaminen operatiivisen kentän ja ministeriöiden välillä katkeilee. Linjajohtamisen koetaan katkeilevan myös operatiivista työtä tekevien hallinnonalojen sisällä. Yhtäällä tehdään päätöksiä, mutta toisaalla niiden toteuttamiseen ei riitä aikaa, henkilöresursseja, osaamista tai motivaatiota.

Kun poliittiset päätökset operaatioihin ja missioihin osallistumisesta tapahtuvat yhtäällä ja operatiivinen toiminta toisaalla, se koetaan usein ongelmaksi ketjun alapäässä. Tähän ongelmakohtaan liittyy myös tiedonkulku suurten hallinnonalojen sisällä ja etenkin alhaalta ylöspäin tapahtuva tiedonkulku. Kuvaava esimerkki tästä on, että eräästä ministeriöstä pyydettiin tämän tutkimuksen aineiston kokoajaa informoimaan ministeriön virkamiestä siitä, millaisia päätöksiä ministeriön alainen laitos 1325-toimeenpanon alalla tekee, koska informaatio ei luontevasti välity instituution sisällä.

¹⁹ Pitkänen 2009, 36-37.

Eräs haastatteluissa esitetty varteenotettava ehdotus operatiivisten alojen komentoketjun katkeamattomuuteen on kriisinhallintatehtäviin lähtevien komentajien ja päälliköiden 1325-koulutuksen tehostaminen. Tällöin linjajohtamiseen ja vastuun kantamiseen tulisi lisää johdonmukaisuutta ja jämäkkyyttä.

Vaikka suomalaisilla oletetaan olevan selkeät ja yhtenäiset käytännesäännöt kansainvälisissä tehtävissä, ne koskevat yleensä vain toimialuetta eivätkä ole juridisesti sitovia. Kansainvälisissä tutkimuksissakin on osoitettu, että pelkät kriisinhallintaoperaatioiden käytännesäännöt eivät estä seksin ostamista esimerkiksi palvelusvapailta tai operaation lähialueilla.²⁰ Siksi tulisikin pohtia, onko lainsäädännön keinoin mahdollista vaikuttaa siihen, että YK:n 1325-PL:n periaate naisten ja tyttöjen, ja myös miesten ja poikien, suojelemisesta seksuaaliselta hyväksikäytöltä toteutuisi entistä paremmin. UM:n kokoamasta seurantaraportista käy hyvin ilmi, että koska seksin osto ei Suomen lakien mukaan ole rikos, nykyinen lainsäädäntö ei huomioi 1325-PL:n ja Suomen lain välillä olevaa periaatteellista ristiriitaa. Pahimmassa tapauksessa tämä ristiriita mahdollistaa kriisinhallintaorganisaation vastuun välttämisen²¹, mikäli kriisinhallintatehtävissä tai kehitysyhteistyössä työskentelevä henkilö käytännesäännöistä huolimatta käyttää valta-asemaansa väärin.

III Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistaminen, suojeleminen ja turvallisuuden takaaminen

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Suomi toimii naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistamiseksi.2. Suomi toimii rankaisemattomuuden torjumiseksi3. Suomi pyrkii ennaltaehkäisemään ihmiskauppaa, naisiin kohdistuvaa seksuaalista ja muuta väkivaltaa sekä tukemaan rikosten kohteeksi joutuneita uhreja. |
|---|

1. Periaatteellisella ja poliittisella tasolla Suomi toimii politiikkadialogissaan kohdissa 1–3 esitettyjen tavoitteiden hyväksi. Näiden tavoitteiden konkretisointi operaatioissa on kuitenkin kesken, ja sen ratkaisemiseksi kentällä toimivaa koulutustoimintaa tulisi kehittää. Ihmisoikeusrikkomusten huomioiminen, ja myös naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistaminen sellaiseksi, on edellytys sille, että suomalaiset voivat edistää 1325:n sisältöä ja toimia kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Vaikka mission mandaatti ja toimenkuvat olisivatkin selkeät, tärkeää on myös se, kuinka hyvin operaatioiden johdossa ollaan tietoisia 1325-PL:n toimeenpanosta ja miten niissä motivoidutaan sen läpiviemiseksi. Se, miten kriisinhallinta- tai humanitaarista toimintaa johdetaan ja toteutetaan monikansallisilla kentillä, ei haastattelujen perusteella toistaiseksi ole kauaskantoisesti ennakoitavissa. 1325-työstä puuttuu systemaattisuus, koska eri maiden rotaatiot kiertävät eri tahtiin, henkilöstö vaihtuu tiheään ja valmiudet 1325-työlle ovat hyvin eritasoiset. Siksi myös kentällä tapahtuvassa operaatioiden ja missioiden perehdytyksessä ja jatkokoulutuksessa tulisi käydä yksityiskohtaisemmin ja konkreettisemmin läpi kyseisen operaation ja mandaatin periaatteet, mahdollisuudet ja haasteet 1325-toimeenpanoa ajatellen. Kentällä kokonaisuus

²⁰ Higate & Henry 2004; Lehtniemi 2007; Mendelson 2005; Valenius 2005 & 2007; Zimelis 2009.

²¹ UM:n seurantaraportti 2011, 14–15.

muodostuu organisaatioista ja ihmisistä, ja kaiken taustalla vaikuttavat valtioiden erilaiset intressit. Vaikka Suomessa 1325-toimeenpano on valtiopolitiikkaa, operaatioissa ja missioissa erilaisten toimijoiden ja tahojen prioriteetit eivät usein ole keskenään yhteneviä päätöslauselmista huolimatta. Tästä syystä suomalaisilla tulisi jo lähtiessään olla entistä vankemmin yhtenevät käsitykset 1325-toimeenpanosta, jotta he voisivat aktiivisemmin kehittää operatiivista toimintaa. Haastattelujen perusteella on selvää, että tällä hetkellä Ruotsille on langennut johtava rooli eri kriisinhallintaoperaatioiden 1325-asiantuntemuksen juurruttamisessa ja käytännön toimien konkretisoinneissa.

Kansalliset 1325-vastuutahot

Kyselyt ja haastattelupyynnöt lähetettiin kaikille 1325-TO:ssa mainituille vastuuministeriöille ja osalle niiden alaisista laitoksista. Nämä ovat sisäasiainhallintoon kuuluvat poliisihallinto, rajavartiolaitos ja poliisiammattikorkeakoulu sekä siviilikriisinhallintakeskus CMC Finland. Pääesikunnalle lähetettiin tutkimuslupapyyntö haastatteluiden tekemistä varten maavoimissa Porin prikaatissa sekä Puolustusvoimien kansainvälisessä keskuksessa FINCENT:ssä.

Keskeisiä vastuutahoja Suomen 1325-toimeenpanossa ovat UM, SM ja PLM, ja tästä syystä raportti keskittyy etenkin niiden toiminnan tarkasteluun. Kunkin ministeriön osalta tarkastelu on jaettu neljään alalukuun: 1325-toimeenpano yleisesti, 1325-koulutus, operatiivinen toiminta kentällä sekä yhteenveto.

Osa ministeriöistä ei vastannut yhteydenottoihin lainkaan, osassa ei ollut selvyyttä siitä, kuka vastaa 1325-kysymyksistä. Esimerkiksi tapauksessa, jossa seurantaryhmän jäsen oli pidemmällä virkavapaalla, vastuuhenkilön sijainen ei edes ollut tietoinen 1325-asiakirjan olemassaolosta. VM:stä sen sijaan vastattiin nopeasti, vaikka ministeriön rooli 1325-toteutuksessa on toistaiseksi tekninen ja jossain mielessä fiktiivinenkin: 1325-TO:llehan ei ole lainkaan osoitettu budjettia. VM:stä kuitenkin esitettiin vastakysymys siitä, miten ministeriö voisi olla aktiivisemmin mukana toimeenpanossa. Toistaiseksi VM toimeenpanee valtion tuottavuusohjelmaa, joka paradoksaalisesti aiheuttaa muissa 1325-toimeenpanosta vastaavissa laitoksissa lisää kiirettä ja stressiä, koska henkilöstöä vähennetään rajusti etenkin eläkepoistuman kautta.

UM piti yllä myös monia sellaisia toimia, joista olisi voinut olettaa toisen ministeriön kantavan vastuuta. Esimerkkinä tästä on ympäristöpolitiikka ja naisten rooli ilmastonmuutoksessa. Toisaalta UM:llä on ympäristöministeriötä laajemmat kansainväliset kontaktit ja paremmat resurssit hoitaa tätäkin tehtävänä alaa rahoittamalla muun muassa kehitysmaiden naisten osallistumista kansainvälisiin ilmastokokouksiin.

Ulkoasiainministeriön 1325-toimeenpano

UM johtaa Suomen 1325-toimeenpanoa kansainvälisen kehitysyhteistyön, ihmisoikeuspolitiikan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan saralla. Sille kuuluvat muun muassa 1325-neuvottelut ja -suunnittelu YK:ssa,

EU:ssa ja ETYJ:ssä. UM:n oman raportoinnin mukaan näyttää siltä, että TO-kaudella 2008 – 2011 ministeriön pääasiallinen toimintamuoto on rahoituksen antaminen kansainvälisiin projekteihin ja kehitysyhteistyöhankkeisiin, kriisinhallintaoperaatioihin sekä tutkimukseen. UM koordinoi Suomen 1325-TO:n seurantaryhmää sekä seuraavan 1325-toimintaohjelman suunnittelua.

UM:n hallinnonalalla 1325-toimeenpanon vastuut on jaettu sektoreittain, osastoittain ja yksiköittäin seuraavasti:

- Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö (POL-40), jossa varmistetaan naisten oikeuksien toteutuminen Suomen kansainvälisessä toiminnassa.
- Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö (POL-10), joka varmistaa 1325-sisällön toteutumisen kriisinhallintaoperaatioissa.
- YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö (POL-50), joka koordinoi 1325-TO:n ja siihen liittyvien päätöslauselmien toimeenpanoa Suomessa.
- Kehityspoliittinen osasto – ja sen sisällä merkityksellisenä toimijana tasa-arvoneuvonantaja toimialapolitiikan yksikössä (KEO-20) – jonka toimialaa ovat kehitysyhteistyössä tapahtuva 1325-politiikka ja UN Womenin toiminta, josta päävastuussa YK:n kehityskysymysten yksikkö (KEO-40).
- UM:n tasa-arvoasioista vastaava erityissuurlähettiläs.
- Kansainvälisen oikeuden yksikkö (OIK-10), joka vastaa sukupuolen perusteella tapahtuvaan väkivaltaan liittyvistä kysymyksistä, rankaisemattomuuskysymyksistä ja Uhrirahasto-työstä.
- Edustustot, jotka vastaavat erilaisten operaatioiden ja missioiden yhteydessä tapahtuvasta 1325-TO:n linjauksien toteutumisesta.

Suomen toimintaohjelman toteuttamisessa UM:llä on poliittinen tai operatiivinen päävastuu muun muassa seuraavista 1325-toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä: konfliktinehkäisy, rauhanneuvottelut, kehitysyhteistyö, naiset ja ilmastonmuutos, naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistaminen, suojele ja turvallisuuden takaaminen sekä kansallisen TO:n seurantaryhmän koordinointi.

Suomen 1325-toimeenpanossa mukana olevista keskeisistä tahoista juuri UM:n kehityspoliittinen osasto on todennäköisesti pisimpään seurannut ja analysoinut toimintansa sukupuolivaikutuksia. Kehityspoliittisella osastolla on vuosikymmenten perinteet tasa-arvotyöstä ja naisten aseman huomioon ottamisesta heikoissa valtioissa sekä kriisialueilla. Työtä sukupuolen huomioonottamiseksi kehitysyhteistyössä on edistetty jo 1970-luvulta asti. Sukupuolen valtavirtaistaminen erilaisissa humanitaarisen avun projekteissa ja rahoituksen myöntäminen sellaisiin projekteihin, jotka edesauttavat tasa-arvoisen yhteiskunnan kehitystä ja perustuvat hyvän humanitaarisen avun periaatteelle, ovat kehitysyhteistyön keskiössä. Esimerkkeinä voidaan mainita jo 1990-luvun puolivälissä kehitetyt periaatteet, joiden mukaan ruoka-apua saavien komiteoiden jäsenistä vähintään puolet tulee olla naisia, jotta voidaan olla varmoja avun perille menemisestä. Lisäksi Suomi tukee järjestöjä, jotka vaikuttavat lisääntymisterveyteen ja seksuaalisen väkivallan ehkäisyyn.

Suomen kehitysyhteistyömäärärahat ovat lisääntyneet bruttokansantuotteen nousun myötä vuoden 2007 jälkeen ja vuonna 2011 niiden arvioidaan nousevan 0,58 prosenttiin. Suomi on sitoutunut Eurooppa-neuvoston vuonna 2005 tekemään päätökseen saavuttaa 0,7 prosentin tavoite vuoteen 2015 mennessä. Suomen kansallisen 1325-toimintaohjelman julkistamisen jälkeen kehitysyhteistyörahoitus on siis lisääntynyt myös naisten aseman ja tasa-arvoisuuden edistämiseksi. Vaikka tasa-arvon valtavirtaistamistyötä ei ole budjetoitu nimenomaisesti 1325:n teemalla, naisten aseman edistäminen on lisääntynyt Kenia-yhteistyön, Stop Rape Now-kampanjan, Afganistan-yhteistyön ja 1325-tilaustutkimuksen myötä. Ne kaikki on rahoitettu kehitysyhteistyömäärärahoista sen jälkeen, kun Suomen 1325 TO hyväksyttiin – sitä ennen kehitysyhteistyössä ei ollut rahoitusta 1325-toimeenpanoon lainkaan.

UM:n ulko- ja turvallisuuspoliittisella osastolla on 1325-TO:n myötä merkittävästi lisätty sukupuoli- ja ihmisoikeusnäkökulman valtavirtaistamista kriisinhallintaoperaatioissa. Etenkin Afganistanin sotilas- ja siviilikriisinhallintaoperaatioissa naisten erityistarpeet ja asema ovat olleet lisääntyneen huomion kohteina. UM:n ja Suomen Eurooppa-tiedotuksen 'Miksi Suomi on Afganistanissa?'²² -esitteessä on naisten asema ja YK:n 1325 mainittu kehitysyhteistyötä ja rauhanrakentamista käsittelevissä osioissa. Lisäksi UM julkaisi kesällä 2010 laajan selvityksen naisten tilanteesta Afganistanissa ja kansainvälisen yhteisön toiminnasta.²³ Selvityksessä suhtaudutaan varsin kriittisesti sellaisiin kulttuuri relativistisiin asenteisiin, jotka usein leimaavat avustus- ja kriisinhallintatoimintaa. Selvityksessä käsitellään myös 1325:n toimeenpanoa Afganistanissa.

Poliittisella tasolla Suomi on painottanut kansainvälisissä yhteyksissä sitä, että mm. afganistanilaisille naisille tulisi mahdollistaa osallistuminen rauhanrakentamistyöhön ja maan kehittämiseen. Haagin huippukokouksessa on otettu kantaa myös esimerkiksi shiia-perhelain luomiin ongelmiin. Ajankohtaisena asiana voidaan mainita Suomen ja Afganistanin ulkoministeriöiden 1325-yhteistyön lisääminen (ns. twinning-hanke), jota Suomen Kabul-suurlähetystö valmistelelee parhaillaan.

Uutta UM:n toiminnassa on tällä toimintakaudella se, että organisaation korkeimmalta taholta on aktiivisesti ilmaistu halua panostaa entistä laajemmin Suomen harjoittamaan rauhanneuvottelutoimintaan. Keskustelu alkoi voimakkaammin keväällä 2010, kun ulkoministeri Stubb ehdotti Suomen profiiliin nostamista rauhanneuvotteluihin panostavana maana. Keväällä 2011 rauhanneuvottelukoulutuksen kehittämisestä on puhuttu osana kriisinhallintakoulutusta ja rauhanneuvotteluteema liitetään myös naisten aktiivisen roolin kehittämiseen rauhanneuvotteluissa.²⁴ On kuitenkin huomioitava, että kriisinhallintakoulutusorganisaatioilla on merkittävän paljon työtä tehtävänä vielä 1325-koulutuksen, -tutkimuksen ja -suunnittelun sekä 1325-toimeenpanon kanssa. Rauhanneuvottelukoulutuksen ja 1325-tavoitteiden yhdistäminen on kunnianhimoinen tavoite, mutta tuskin mahdollista ilman lisäresursseja.

²² <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=199330&nodeid=37845&contentlan=1&culture=fi-FI>

²³ Mäkinen, 2010:
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=196015&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI>

²⁴ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=213018&nodeid=23&contentlan=1&culture=fi-FI>

UM:ssä 1325-sisällöt sekä gender- ja tasa-arvokysymykset on jaettu monien eri yksiköiden kesken, joten 1325-toimeenpano tapahtuu eri yksiköiden päätehtävien, esim. kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja YK-yhteistyön ohella. Tämä tarkoittaa sitä, että 1325:n toteuttaminen yksiköissä ei ole vain yhden virkamiehen vastuulla, vaan toimeenpanoa on pyritty valtavirtaistamaan kaikessa kansainvälisessä toiminnassa.

Haastatteluissa ilmeni, että UM:n 1325-toiminnalle osoittamaa rahamäärää ja sen vaikuttavuutta on vaikea mitata, koska toiminnot ja tavoitteet voivat olla päällekkäisiä siitä syystä, että gender on valtavirtaistettu muuhun toimintaan. UM:n kannalta olisikin mielenkiintoista kehittää mittareita, jotka osoittaisivat mihin kaikkeen gender-teema, tasa-arvo on liitetty, sillä kaikkien projektien luettelointi rahasummineen ei riitä kertomaan koko totuutta 1325-toiminnan vaikuttavuudesta tai sen seurauksista. Se, että vaikuttavuutta ei toistaiseksi voida mitata, jättää myös tilaa spekuloinnille kehitysavun tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Haastatteluissa ilmeni myös, että pitkäjänteisen ja läpileikkaavan gender-näkökulman on usein ajateltu toimivan kehitysyhteistyössä yhteen ainoaan teemaan liittyviä projekteja paremmin. Toisaalta UM:n tilaaman 1325-tutkimuksen (2010) tuloksena havaittiin, että esimerkiksi Keniassa toteutetuissa kehitysyhteistyöprojekteissa gender-näkökulma ja naisten asema häviävät muiden teemojen varjoon, eikä varsinaiseen PL:n 1325 mukaiseen gender-työhön kiinnitetä tarpeeksi huomiota eikä sille siten jää riittävästi resursseja.²⁵

UM:n ydintoiminta on kansainvälisyyteen liittyvää, ja siksi ministeriöllä on myös muita hallinnonaloja enemmän kokemusta, resursseja ja tietoa YK:n 1325-PL:n eri aspekteista ja siihen liittyvästä kansainvälisestä toiminnasta. UM:n oman 1325-raportoinnin mukaan keskeisiä toiminnan muotoja ovat yhtäältä politiikkadialogi, jossa pidetään yllä 1325-teemoja, ja toisaalta projektien ja hankkeiden rahoittaminen kehitysavun tai kriisinhallintabudjetin avulla. Rahallista apua suunnataan konflikti- ja kriisialueiden naisten elämänlaadun ja toimijuuden vahvistamiseen. Rahoitusta myönnetään usein kansainvälisille järjestöille, joilla on valmiit kontaktit paikalliseen väestöön ja paikallista kulttuurin tuntemusta. Joustavan humanitaarisen avun ja toiminnan luonteeseen kuuluu kuitenkin se, että on vaikea määritellä laskennallisesti, mikä osa rahoituksesta käytetään juuri gender-työhön. Gender-teemaa koskeva kansainvälinen yhteistyö aloitettiin muun muassa Femmes Africa Solidaritén kanssa 2000-luvun alkuvuosina, eli ennen kansallista toimintaohjelmaa. Suomi on siis jo aiemminkin vienyt tasa-arvoasioita eteenpäin kehityspolitiikan saralla.

Valtavirtaistamispolitiikka tarkoittaa myös sitä, että UM nostaa esiin gender-aiheita kansainvälisissä järjestöissä (YK, EU ja ETYJ) pitämässään puheenvuoroissa sekä yhteistyössään kansalaisjärjestöjen kanssa. Nämä kansainväliset järjestöt puolestaan arvioivat jatkuvasti omaa toimintaansa, ja näistä on saatavilla runsaasti arviointiraportteja, joten myös Suomi voi tehdä johtopäätöksiä kansainvälisestä yhteistyöstään näiden raporttien perusteella.

UM:n virkamiehet ovat sukupuolen valtavirtaistamispolitiikassa huomanneet onnistumisia muun muassa siinä, että jo kansallisten 1325-ohjelmien valmistuminen ja 1325-teemojen pitäminen kansainvälisesti esillä

²⁵ Banerjee & al. 2010, 196.

ovat vaikuttaneet yleiseen mielipiteeseen. UM:n haastateltavien mukaan esimerkiksi Kongon demokraattisessa tasavallassa tapahtuneisiin sotaraiskauksiin suhtauduttiin vuonna 2010 kansainvälisesti huomattavasti vakavammin kuin 2000-luvun alkupuolella. Silti keinot ehkäistä kyseisiä tilanteita, puuttua niihin ja tuomita syylliset ovat vielä haasteita kansainväliselle yhteisöllekin.²⁶ Asenneilmapiiri on kuitenkin huomattavasti muuttunut, ja tästä UM:n virkamiehet kiittävät 1325-työtä tekeviä poliitikkoja, virkamiehiä ja aktivisteja.

Kansallisen TO:n suuri heikkous UM:n näkökulmasta on se, että siitä puuttuu budjetointi:

"Nyt ei ole selvää, onko toimintaohjelma tuonut lisää resursseja gender-työhön. En ole siitä varma. Kun budjettia ei ole, ministeriöiden on helppo piilottaa korulauseiden taa se, mitä ne tekevät. Tarvittaisiin selkeää tietoa 1325-lisärahoituksesta. Rahoituksen varmistuminen ei saa myöskään jäädä yhden ihmisen lobbauksen varaan." (Haastattelu, marraskuu 2010.)

1325-koulutus UM:ssä

UM:n haastateltavien mukaan tietoa ja koulutusta 1325:n sisällöstä ja kansallisen toimintaohjelman tavoitteista on ollut UM:ssä hyvin saatavilla. Muun muassa ministeriön sisäisillä intranet- ja ulkoisilla formin.fi-sivuilla on UM:n tasa-arvoasiantuntijoiden kokoama niin sanottu gender-työkälpakki.

UM:n sisällä virkamiehet kokevat työkuultuurinsa tasa-arvoiseksi, mutta toteavat samalla, että naiset ovat päässeet johtoasemiin vasta viimeisten 10 vuoden aikana. Organisaation asenneilmapiiri 1325-TO:n toteuttamiselle on kuitenkin myönteinen. Tasa-arvo- ja gender-koulutuksia on haastateltavien mukaan järjestetty jo 1970-luvulta lähtien, ja tästä syystä haastateltavilla ja kyselyyn vastaajilla on oletus, että kaikilla virkamiehillä on aiheesta perusosaaminen.²⁷ Siksi TO:aa 2008–2011 ei varsinaisesti enää ole koulutettu henkilöstölle, mutta vastuuyksiköiden sisällä toimeenpanosta on toki keskusteltu.

Toisaalta UM:n henkilöstöä ei viime vuosina ole erikseen koulutettu 1325-tavoitteista ja niiden edistymisestä maailmalla, ja siksi 1325-asiat ovat paljolti keskittyneet vain niille virkamiehille, joiden toimenkuvaan 1325:n toimeenpano kuuluu. KAVAKU-kurssilla nuorille virkamiehille PL:aa sivutaan, mutta varsinaista sisältökoulutusta ei diplomaattikoulutuksessa oleville anneta:

"Kavaku-kurssimme opetus on keskittynyt substanssiedon sijaan enemminkin antamaan yleiskuvan ministeriöstä, sen toiminnasta ja eri yksiköiden vastuualueista. Siinä sivussa olemme sivunneet 1325:ttä, mutta sen sisältöön emme ole varsinaisesti paneutuneet."

²⁶ Burckhardt 2010, 106-107.

²⁷ vrt. Gender Base Line 2007 antaa kriittisemmän kuvan UM:n valtavirtaistamispolitiikasta vuosilta 2004-2007. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=71275&nodeId=15454&contentlan=2&culture=en-US>

[...] *Temaattinen erityiskoulutus ja tiedotustilaisuudet juuri 1325:een liittyen voi olla tiedonjaon kannalta kaikille Kavaku-vaiheessa annettavaa 1325-koulutusta tehokkaampi informointimuoto.*" (Kysely, helmikuu 2011.)

Tutkimuksessa Women, Peace and Security²⁸ esitetäänkin kritiikkiä etenkin UM:n 1325-raportointimenetelmiä kohtaan. Suomen virallisessa kehitysyhteistyössä toteutettava 1325-raportointi kuuluu Suomen suurlähetystöjen tehtäviin, mutta tutkimuksen mukaan niissä ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota tehtävään tai sitten siihen ei ole resursseja tai osaamista. Jää siis pohdittavaksi, olisiko tarvetta laajentaa 1325-koulutusta myös diplomaattikursseille, koska nuoremman virkamiespolven tulisi tunnistaa kansainvälisissä toimipisteissään 1325-tematiikkaan liittyvät mahdollisuudet. Myös uuden polven diplomaattien pitäisi voida keskustella teemasta kansainvälisissä yhteyksissä sekä tuntea ja omaksua Suomen ajankohtaiset 1325-tavoitteet, joita he myöhemmin ulkomaisissa toimipisteissään päivittävät ja edistävät.

UM:n 1325-toimeenpanon vaikuttavuus kentällä

Eräs UM:n haastateltava toteaa myös, ettei ole syytä tuudittautua itsetyytyväisyyteen. Vaikka juhlapuheissa korostetaan usein 1325-päätöslauselman ja kansallisten toimintaohjelmien vaikuttaneen siihen, että naisia on valittu valtioiden ja jossain määrin myös paikallistason päätöksentekijöiksi, suomalaisella virkamiehellä herää epäily siitä, miten todellista muutos maailmalla on ollut. YK:n tuella aikaansaadut kansalliset toimintaohjelmat muun muassa Sierra Leonessa ja Liberiassa ovat kasvattaneet kansallista osaamista, mutta emme tiedä ovatko toimintaohjelmat oikeasti muuttaneet sukupuolijärjestelmiä tasa-arvoisemmiksi postkonflikteissa maissa:

"Pelkona on se, että perustetut gender-ministeriöt, joita perustettiin ilman resursseja, toimivat vain politbyroina, jotka vedetään esiin aina kun tarvitaan aiheesta raporttia." (Haastattelu, marraskuu 2010.)

Suomessa tulisi muistaa, että Kenian ja Afganistanin toimintaohjelmien aikaansaamiseksi tehtävä työ tekee suomalaisista vastuullisia omia toimintaohjelmakausia ja hallituskausia pitkäjänteisemmin. Siksi Suomen tulee pitää huolta siitä, että 1325-puheet ja -tekstit edustavat todellista muutosta niin Suomessa kuin maailmallakin. Tulevaisuuden haasteena onkin se, miten Suomen jo olemassa olevaa tasa-arvopoliittikkaa uudistetaan ja kuinka uusia tapoja toteuttaa sitä kansainvälisissä yhteyksissä kehitetään. Maailmaa syleilevän retoriikan tilalle yhdeksi ratkaisuksi ehdotetaan entistä tehokkaampaa priorisointia:

"Suomessa on jo tehty paljon, seuraavaksi pitää katsoa mitä uutta voimme tehdä: Nyt on pidetty huolta, että se gender saadaan joka lauseeseen joka asiassa, ja uskomme, että siten se valtavirtaistaminen etenee. Minä uskon, että se on toisin: Kannattaisi sanoa kolme asiaa, jossa me TODELLA kehitetään työtämme. Ja se olisi helppo monitorida tapahtuuko näin!" (Haastattelu, marraskuu 2010.)

²⁸ Banerjee & al. 2010, 200.

Yhteenveto UM:n toimista

UM saa osakseen kritiikkiä siitä, että päätökset kriisinhallintaan osallistumisesta tapahtuvat UM:n kautta, kun taas operatiivinen vastuu on toisilla hallinnonaloilla. Ongelmallista tämä on siksi, että ideat ja periaatteet eivät aina käy yhteen käytännön kanssa. Tämä näkyy etenkin Suomen päättäessä osallistua operaatioihin. Kun operaatioiden mandaateista sovitaan YK- ja EU-tasolla, Suomen tulisi tarkistaa, että 1325-PL:n edistäminen operaatioissa on johdonmukaista. Esimerkiksi nyt NATO:n ISAF- sekä EU:n EUPOL-operaatioissa mandaatin sisältö on se, että suomalaiset ovat kouluttamassa sotilaita, paikallista poliisia ja syyttäjiä. Naisiin kohdistuva väkivalta on esimerkiksi Afganistanin lain mukaan rikos, ja suomalaiset ovat siviilikriisinhallintaoperaatioissa kouluttamassa ja tukemassa paikallisia viranomaisia lain toteuttamisessa ja syyllisten saattamisessa vastuuseen. Tehtävä ei ole helppo, koska Afganistanissa on myös käytössä perinteisempiä lakeja, joissa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei nähdä rikoksena. Täten mandaatin ”rajallisuus” näyttäytyy esteenä nopeiden muutosten aikaansaamisessa. Kriisinhallintakoulutuksen tulisi valmistaa osallistujat asennoitumaan myös mandaatin rajallisuuteen ja muutosten hitauteen hyväksymättä ihmisoikeusrikkomukset tai sulkematta niiltä silmät. Esimerkiksi Afganistanin sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatioissa mandaatti rajoittuu sotilaiden kouluttamiseen ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden suojelemiseen heidän työskennellessään oikeusjärjestelmän kehittämiseksi. Siksi sotilaspuolella usein mainitaan, että *”sotilailla ei ole valtuuksia puuttua ihmisoikeusrikkomuksiin, ja siksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on vain katsottava sivusta.”* (FINCENT-vierailu, joulukuu 2009 ja haastattelu, helmikuu 2011.)

Toisessa siviilikriisinhallinnan asiantuntijan haastattelussa myös Georgian EUMM-operaatio mainittiin 1325-toimeenpanon näkökulmasta vaatimattomaksi, koska siviilikriisinhallinnan mandaatti on määritelty ainoastaan läsnäoloksi ja alueella näkymiseksi. Hyvistä 1325-toimeenpanemiseen tähtäävistä päämääristä huolimatta UM:n roolia sellaisena kriisinhallintaoperaatioista vastaavana organisaationa, joka ei kuitenkaan vastaa päätösten operatiivisesta toteuttamisesta, kritisoivat etenkin varsinaista koulutus- ja kenttätöitä tekevät tahot. Seuraavissa luvuissa näitä näkökulmia tuodaan tarkemmin esiin.

Poliittisella tasolla UM:n tulisi siis kiinnittää enemmän huomiota siihen, että 1325-PL:n sisällön edistäminen sisältyy aidosti niiden operaatioiden ja missioiden mandaatteihin, joihin Suomi osallistuu. Silloinkin, kun suomalaisten mandaattiin kuuluu ainoastaan ”läsnäolo ja partiointi”, toimijoita tulisi kouluttaa tiedostamaan ja tunnistamaan ihmisoikeusrikkomukset, kun he niitä kohtaavat. Siksi kriisinhallintaorganisaatioiden antama ihmisoikeus- ja 1325-teemoihin liittyvä ohjeistus koskee kriisinhallintatoiminnan ydintä, jolle ei enää voida kääntää selkää.²⁹ Mandaattien rajapintaongelmiin on tarjottu vastauksina kokonaisvaltaista kriisinhallintastrategiaa (2009)³⁰ ja viime aikoina etenkin turvallisuussektorien uudistustyötä (Security Sector Reform), johon osallistuu myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö- ja humanitaarisen avun toimijoita.³¹ Esimerkiksi marraskuussa 2010 CMC Finlandissa järjestetyssä SSR-koulutuksessa kurssitettiin yhtä aikaa toimijoita sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sektoreille sekä kehitysavun ja humanitaarisen avun sektoreille.

²⁹ Grekula 2010, 86.

³⁰ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, UM 13.11.2009.

³¹ Security Sector Reform –Beyond civil-Military Cooperation 2010.

Näissä koulutuksissa ryhmät sekoitettiin niin, että jokaisessa ryhmässä voitiin saavuttaa kokonaisvaltainen näkemys konfliktiohjelmien tarpeista ja toimijoista. Tavoitteena on luoda dialogia eri toimijoiden välille; tällä tavoin eri alojen ammattilaiset ja asiantuntijat voivat paremmin tehdä yhteistyötä omien mandaattiansa rajoissa ja paremmin huomioida konfliktien ja kriisien väestönosien erilaiset näkökulmat ja tarpeet.

UM:n moninainen rooli 1325-teemojen edistäjänä ja kansallisen toimintaohjelman koordinaattorina on perusteltua ministeriön toiminnan kansainvälisen luonteen ja monialaisuuden vuoksi. Kansalaisjärjestöjen keskusteluissa on kuitenkin esitetty huoli toimeenpanon muuttuvista painotuksista. Keskustelua on herätelty etenkin siitä, että 1325-toimeenpano olisi militarisoitumassa. UM:n johdolla vedetyssä seurantatyössä tulisikin tarkastella toimeenpanon eri painotuksia sekä sitä, miten Suomi tulevaisuudessa paremmin voisi edistää naisten osallistumista rauhanrakentamiseen, rauhanneuvotteluihin ja päätöksentekoon. Olisi tärkeää, ettei ainoastaan toimittaisi "roolimalleina", vaan myös substanssiosaajina. Tässä keskustelussa tulisi pohtia sitä, miksi virallisissa 1325-asiakirjoissa "Naiset, rauha ja turvallisuus" liittyvissä keskusteluissa nykyisin puhutaan enemmän turvallisuudesta kuin rauhasta.

Sisäasiainministeriön 1325-toimeenpano

SM vastaa siviilikriisinhallinnan toiminnasta. Siviilikriisinhallinnan budjetti on viime vuosina ollut karkeasti 20 miljoonaa euroa vuodessa. UM on työn keskeinen koordinaattori ja vastaa 18 miljoonasta eurosta, SM vuorostaan 2 miljoonasta eurosta. SM:ssä katsotaan, että resurssit 1325-toimeenpanon toteuttamiseen ovat siviilikriisinhallinnan osalta riittävät. Suurempi ongelma on se, miten rekrytoida henkilöitä, joilla on oikea koulutus, asenne ja valmiudet toimia kansainvälisissä tehtävissä, kun sukupuolijakauman samalla tulisi olla sellainen, että vähemmistösukupuoltakin olisi vähintään 40 prosenttia koko joukosta. Naiset ovat perinteisesti olleet siviilikriisinhallintaoperaatioissa vähemmistönä, mutta osuus on toimintakaudella 2008–2011 kasvanut vajaasta viidenneksestä kolmannekseen. Siviilikriisinhallintaan edellytetään useamman vuoden työkokemusta poliisi-, rajavalvonta- tai tullilaitoksen tehtävistä, ja koska näissä ei vielä ole riittävästi naisia, on rekrytointi vaikeaa. Sen sijaan oikeusvaltiosektorin akateemisten alojen puolella naisten rekrytoiminen lakimiehinä ja akateemisina asiantuntijoina nostaa naisten mahdollisuuksia toimia siviilikriisinhallinnan tehtävissä ja edistää paikallisten naisten oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia.

Suomalaisten naisten lukumäärän lisääminen kansainvälisissä tehtävissä ei yksinään riitä, vaan tarvitaan myös naisten osallistumista päätöksentekoon, rauhanneuvotteluihin ja miesten osallistamista 1325-prosesseihin. Parin viikon koulutus ei riitä takaamaan siviilikriisinhallintaan rekrytoitavien tasoa, vaan koulutuksen tulee olla luonteeltaan jatkokoulutusta. Toiminta kriisinhallinta-alueella puolestaan vaatii uutta kykyä soveltaa ammattiosaamista, tietoja ja taitoja huomioimaan 1325-sisällöt läpileikkaavasti sellaisissa olosuhteissa, joissa työskentely tapahtuu monikansallisissa joukoissa. Näissä joukoissa käsitykset sukupuolten tasa-arvosta ja naisten ihmisoikeuksista eivät aina ole yhteneviä. SM:stä vakuutetaan, että kaikki suomalaiset siviilikriisinhallitsijat perehtyvät 1325-toimeenpanoon ennen toimialueelle lähtöään.

SM:n sisällä 1325-toimeenpanon haasteena ovat hallinnonalakohtainen vastuuttaminen ja osallistaminen eli 1325-teeman juurruttaminen kaikille hallinnonaloille, muun muassa poliisikoulutukseen. Esimerkiksi tätä raporttia varten tehtyyn tiedusteluun poliisiammattikorkeakoululta vastattiin ystävällisesti, mutta yhteyttä siihen toteuttavaan tahoon, jolle 1325-teeman juurruttaminen osaksi poliisien koulutusta kuuluu, ei saatu. Tulevaisuuden 1325-toimeenpanossa ja -seurannassa kannattaa yrittää tavoittaa myös näitä koulutusorganisaatioita, joissa luodaan perusta ammattitaidolle ja asenteille. Myös 1325-toimeenpanon seurannan avoimuuden lisäämiseksi yhteyksien luominen koulutusorganisaatioihin olisi hyödyllistä.

1325 -koulutus siviilikriisinhallinnan osaamiskeskuksessa, CMC Finlandissa

CMC Finland on kouluttanut siviilikriisinhallinnan ammattilaisia vuodesta 2006. Kaikki Suomen lähettämät kriisinhallitsijat käyvät läpi peruskoulutuksen, ja tavoitteena on sisällyttää siihen 1325-tietoutta tai gender-teemaa. Sen lisäksi CMC:n palkkaamat asiantuntijat käyvät perehdytyskoulutuksen, joka kestää 1-5 päivää. Myös poliiseille on oma kurssi.

Siviilikriisinhallinnan puolella tärkein tavoite toimintaohjelmakaudella on ollut suomalaisten asiantuntijanaisten määrän lisääminen kansainvälisiin tehtäviin. Naisilla on usein perhesyistä korkeampi kynnys hakeutua operaatioihin kuin miehillä, vaikka tällä hetkellä useat EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiot ovatkin sellaisia, että EU voisi – ja sen tulisi – mahdollistaa perheen mukanaolo toimialueella³².

Vaikka vuonna 2010 hakijamäärät kääntyivät laskuun, naisten määrän lisäämisessä on onnistuttu hyvin. Se, millä tavoin numeraalisen kehittämisen lisäksi sukupuolta valtavirtaistetaan, on asia, jota CMC:llä pohditaan ahkerasti. Vaarana on se, että numeraalisten tavoitteiden saavuttaminen ei takaa, että koulutus- tutkimus ja itse kriisinhallintatoiminta täyttävät 1325-tavoitteet laadullisesti. Ongelma tiedostetaan, ja ratkaisuina nähdään rekrytoinnin lisäksi 1325-sisällön tehokkaampi kouluttaminen.

”Valitettava tosiasia on se, että 1325 tulee esiin hyvin suppeasti eikä siihen ehditä paneutua. Meillähän oli aiemmin gender-kurssi, mutta ensi vuonna (2011) se on taloudellisista syistä jouduttu jättämään pois. Mutta se minuutti tai korkeintaan tuntimäärä, joka 1325-sisältöön kaikkineen annetaan, ei VARMASTI riitä siihen, että henkilö pystyy omaksumaankin ja sisäistämään päätöslauselman ja meidän oman toimintaohjelman periaatteet.” (Haastattelu, marraskuu 2010.)

CMC:n puolentoista päivän pituisen koulutuksen vuonna 2009 läpikäynyt haastateltava kertoi, että gender-teemasta mainittiin koulutuksen avauspuheessa, mutta sen jälkeen 1325-aiheita ei mitenkään syvennetty. Myös haastateltu CMC:n työntekijä myöntää, että koulutus ei ole systematisoitunutta, vaan riippuu kouluttajan tietämyksen tasosta.

”Ja jos kouluttaja ei oivalla tai muista ottaa 1325:ttä esille, niin se ei välttämättä tule esille.”

³² Pitkänen, Utunen & Henriksson 2010, 86.

(Haastattelu, marraskuu 2010.)

CMC:llä pyritään suhtautumaan gender-koulutuksiin siten, että teeman ei pitäisi olla erillinen asiakokonaisuus, vaan sen sisällön pitää tulla esille läpileikkaavana arvomaailmana kaikessa koulutuksessa, toiminnassa ja tutkimuksissa. Työn alla oli vuoden 2010 lopulla kaikkiin operaatioihin sovellettava koulutusmoduuli, jonka tarkoituksena on tarkastella päätöslauselman 1325-sisältöä osana inhimillisen turvallisuuden, gender-teeman ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ideoita. On kuitenkin huomioitava, että kuten UM:n kohdalla, genderin valtavirtaistamisessa muihin teemoihin voi myös käydä niin, että naisnäkökulma häivytetään ja sivuutetaan muiden teemojen kustannuksella.

Vuoden 2010 aikana annettu 1325-koulutus liittyi myös ihmisoikeustematiikkaan: *”Se oli puolenpäivän ihmisoikeuskoulutus, ja genderistä puhuttiin sen luennon sisällä. Se antoi jotain esimerkkejä, jotka oli keksittyjä. Se olisi voinut olla provosoivampi, et se oli aika ympäripyöreää. Et olisi ollut konkreettisia esimerkkejä, mitä se tarkoittaa **kentällä.**”*

(Haastattelu, joulukuu 2010.)

Sukupuolen valtavirtaistaminen edellyttää sellaista opetuksen suunnittelua, jossa aihe sisällytetään kaikkeen käytäntöön ja konkretiaan. Siksi 1325-oppitunnin ei tulisi olla teoreettinen PowerPoint-esitys, vaan esimerkiksi omaan työtehtävään perehtymistä sukupuolisilmälasiensa kanssa: esimerkiksi raportoinnin harjoittelua sukupuolinäkökulmasta käsin. Hyvänä koulutuksen kehittämisen tukena ovat CMC:llä olleetkin kansainvälisten järjestöjen edustajien ja muiden asiantuntijoiden toteuttamat koulutukset. CMC tutkii mahdollisuuksia soveltaa jo tehtyjä koulutusmateriaaleja omaan koulutukseensa.

Pyrkimyksenä on kouluttaa 1325-teemaa toimialuekohtaisesti. Toimialuekoulutusta antavat kentälle lähtijöille useimmiten jo operaatioissa olevat tai sieltä palaavat asiantuntijat, joilla ei välttämättä aina ole 1325-tematiikan tuntemusta. Läpileikkaavuus ei siis toistaiseksi toteudu. Haastateltavat totesivat, että koska Suomessa yhteiskunnallinen tasa-arvomme on pitkällä, vaikkakaan ei täysin valmis, suomalaisilla itsellään voisi tästä syystä olla annettavaa ja opittavaa omanlaisen koulutuspaketin tekemisestä. Eräs haastateltavista sanoo ulkomaisista SSR-, DDR- (Disarmament, Demobilization, Reintegration = Aseistariisunta, demobilisointi ja uudelleenintegrointi) ja gender-koulutuksista seuraavaa:

”Suomalaisen siviilikriisinhallinnan tulee itse keksiä pyörä uudelleen, kuin omana pedagogisena menetelmänään. Sen pitää olla oma sisäistämisen prosessi osana suomalaisen siviilikriisinhallinnan kehittämisen oppimiskokemusta.” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Suomalaisilla on asiantuntemusta kenttätöystä, tasa-arvosta ja kouluttamisesta, mutta suuri ongelma on siviilikriisinhallinnan koulutuskokonaisuuksien suunnittelun, tutkimuksen ja työstämisen pitkäjänteisempi resursointi. Henkilökunta työskentelee jatkuvan kiireen ja paineen alla, joka johtuu pääasiassa työsuhteiden lyhyistä määräaikaishuutoista.

"Siviilikriisinhallinnan kansallisessa järjestelmässä on se ongelma, että poliittisista päätöksistä ja kansainvälisestä toiminnasta vastaa UM, mutta päätöksistä on kansallisessa vastuussa SM. Tämä on ongelma. Näkemykseni on se, että silloin kun puhutaan ulkopoliittikaan liittyvästä toiminnasta, niin kyllä sen koko ketjun pitäisi olla päätöksen teosta operatiiviseen valmiuteen asti saman ministeriön alaisuudessa. Se yksinkertaistaisi toimintaa." (Haastattelu, marraskuu 2010.)

Haastateltava perustelee näkemystään sillä, että vaikka ihmisoikeuksien korostaminen kriisinhallinnassa on UM:n tekemä poliittinen linjanveto, toiminnassa tapahtuu katkos, koska operatiivisesti siviilikriisinhallinnasta vastaakin toinen ministeriö. Tämä näkyy resursoinnin puutteena. CMC:n työntekijät ovat tätä toteuttamaan ylityöllistettyjä, ja esimerkiksi kolmivuotisen projektin työntekijällä oli takana viisi työ sopimusta kyseiseltä ajalta. Siviilikriisinhallinnan suunnittelu-, koulutus- ja kehittämistehtävissä pätkätyösuhteet ovat tyypillisiä niin miesten kuin naistenkin kohdalla. Projektityön kuormittavuus ja rakenteet, jotka eivät mahdollista pitkäjänteistä sitoutumista, ovat CMC:n henkilöstölle selkeä ongelma, joka vaikeuttaa jaksamista ja vähentää motivaatiota. Tämä näkyy etenkin henkilöstön vaihtuvuutena. CMC:n budjettikehys neuvotellaan vuosittain, ja koska neuvottelut käydään syksyllä, varmuus seuraavan vuoden toiminnasta ja työsuhteiden jatkumisesta venyy aina pitkälle loppuvuoteen.

"Koko siviilikriisinhallinnan painoarvoa ei ehkä ole SM:ssä ymmärretty muilla kuin meidän omalla osastollamme...Tietysti näille rekrytoituille siviilikriisinhallintatehtäviin lähteville asiantuntijoille palkka tulee UM:stä, mutta jos meidän omaa henkilökuntaa ajatellaan, niin kyllä aika löyhässä hirressä roikutaan." (Haastattelu, marraskuu 2010.)

Lyhytjänteisyys CMC:n työn ja toiminnan tukemisessa näyttäytyy myös vaikeutena paneutua 1325-toimeenpanoon.

"Nyt tiettyjen teemojen, kuten 1325-toimeenpano, tapahtuu "oman toimen ohessa" sivutoimisesti, ja tämä perustuu paljolti asianomaisten henkilöiden omaan kiinnostukseen ja intresseihin. Mutta jos olisi sitä varten palkattua henkilökuntaa, joka on vastuussa näistä teemoista ja niiden eteenpäinviemisestä, he voisivat tuoda osaamisensa myös koulutuksen kehittämiseen." (Haastattelu, marraskuu 2010.)

Ongelmista huolimatta haastateltavat olivat kuitenkin tyytyväisiä työyhteisöönsä. Haastateltavien mukaan CMC:ssä johtamistyyli on ollut tasa-arvoinen ja mahdollistanut niin miesten kuin naisten työskentelyn koulutusta ja kokemustaan vastaavissa tehtävissä sekä tasa-arvoisen uralla etenemisen. Kansallisen 1325-TO:n julkaisemisen jälkeen CMC on järjestänyt 1325-koulutusta omalle henkilöstölleen, mutta jatkuvan henkilöstön vaihtuvuuden takia itse 1325 ja sen sisältö eivät välttämättä ole kaikille nykyisille työntekijöille tuttuja. Kokemus työntekijöiden keskuudessa oli se, että vaikka työyhteisössä on eri aloilta tulevia ihmisiä, työkuultuuri on silti erittäin tasa-arvoinen: arvostus ja kunnioitus kollegoita kohtaan ovat säilyneet ja jopa lisääntyneet työyhteisössä kiireestä ja resurssien puutteesta huolimatta.

Siviilikriisinhallinnan osalta haasteena on myös 1325-toimeenpanon seuranta missioissa: millä välineillä ja mekanismeilla saataisiin kerättyä sellaista tietoa, joka auttaa toiminnan kehittämisessä ja prosessin ohjautuvuudessa. CMC:n seurannan, tarkkailun ja kehitystoiminnan merkittävä ongelma on se, että budjettirahoitukseen ei ole sisällytetty tutkimusrahoitusta, vaan tutkimusta on tehty ulkopuolisella rahoituksella.

”Se mitä on tehty 1325-tutkimuksen eteen, on ollut kiinni meidän omasta aloitteellisuudestamme, kehysrahoituksesta sitä ei ole tuettu. Tämä koskee muutakin CMC:n tutkimustoimintaa, että joudumme edelleen olemaan jossain määrin ulkopuolisen rahoituksen varassa.” (Haastattelu, marraskuu 2010.)

Esimerkiksi kentältä palaavien gender-neuvonantajien haastattelu ei nykyhenkilöstön puitteissa ole ollut mahdollista. Toisaalta on kyseenalaista, voiko työnantajan roolissa tekemä haastattelututkimus edes tuottaa relevanttia tietoa toiminnan kipupisteistä, vai olisiko parempi, että tutkimusta tekee ulkopuolinen taho. Siksi tutkijoiden roolia 1325-toimeenpanon seurannassa ja suunnittelussa tulisi myös pohtia tarkemmin, koska tutkimus voi tuottaa myös käytännönläheisiä ratkaisumalleja, joita esimerkiksi CMC:n olisi mahdollista hyödyntää. Organisaation oma seuranta ja arviointi ovat kuitenkin välttämättömiä toiminnan suunnittelun ja kehittämisen takaamiseksi. Toistaiseksi CMC:llä ei ole tällaisia toimintatapoja resurssien puutteen vuoksi.³³

Etenkin EU-missioiden ja operaatioiden vaikuttavuuden seuranta ja niistä oppiminen hyödyttäisivät CMC:n suunnittelutyötä. EU-missioissa mukana olevilla asiantuntijoilla ei kuitenkaan ole oikeutta tehdä kriittistä tai akateemista tutkimustyötä kentällä olon aikana. Vaikka EU kerää kokemuksia ja raportteja erittäin aktiivisesti, niitä ei ole mahdollista käyttää tutkimusaineistona. Täten CMC:n oman tai muun tutkimuksen avulla ei ole toistaiseksi voitu riittävästi arvioida oman toiminnan vaikuttavuutta ja tehdä tällaiseen tutkimukseen perustuvia ehdotuksia työn kehittämiseksi.

Lisäksi SM:n hallinnonalalla täytyy tehdä työtä sen varmistamiseksi, että kentälle lähtevien asenteet ja tietoisuus 1325-päämääristä olisivat kohdallaan, sillä siviilikriisinhallitsijoille annettava lyhyt koulutus ei sitä takaa. Poliisiorganisaatiosta ei vastattu tämän tutkimuksen kyselyyn, joten poliisien tasa-arvon valtavirtaistamisen tilaa voidaan tarkastella ainoastaan aiemman tasa-arvotutkimuksen valossa.³⁴ Poliisit ovat kuitenkin suuri ryhmä siviilikriisinhallintatehtäviin lähtijöistä, joten heille annettu tasa-arvo- ja gender-koulutus on tärkeä osa ammattitaitoisten ja eettisesti toimivien siviilikriisinhallitsijoiden kouluttamisessa.

CMC Finland kehittää yhdessä FINCENT:n kanssa koulutustoimintaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan saralla, mutta tämä yhteistyö ei ole lisännyt CMC:n resursseja, siitäkään huolimatta, että yhteistyömuoto edellyttää osaamispäivien laajentamista.

”Myöskään Puolustusvoimien kanssa yhteisen osaamiskeskuksen rahoituskehystä ei ole vielä saatu aikaan, vaan yhteistyö on toistaiseksi toiminut vastavuoroisesti. Tiettyjen koulutuksellisten asioiden suhteen tällaisen

³³ Pitkänen, 2009, 42–43.

³⁴ Sainio & al. 2007; Penttinen 2010, 199–210.

osaamiskeskuksen toiminta olisi hyödyllistä. Jos Suomi siis edelleen haluaa profiloitua kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi, niin siihen pitäisi osoittaa resursseja. Tällä hetkellä resursseja ei siihen ole suunnattu. Puheiden ja tekojen välinen ero on valtava!” (Haastattelu, marraskuu 2010.)

CMC:n ja FINCENT:n yhteistyössä haetaan malleja ulkomaisilta osaajilta oman gender- ja ihmisoikeuskoulutuksen kehittämiseksi. Marraskuussa 2010 järjestettiin CMC:ssä sveitsiläisen ISSAT -järjestön SSR -koulutus, johon osallistui niin siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterissä mukana olevia henkilöitä kuin kokeneita sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoitakin. ISSAT järjesti koulutettavista sekaryhmiä, joissa kaikissa oli sekä naisia että miehiä, niin sotilas- kuin siviilipuolen toimijoita. Kouluttajat antoivat ryhmille esimerkkejä kriisitilanteista, joita ryhmät pohtivat naisten, miesten, tyttöjen ja poikien näkökulmasta. ISSAT:n esimerkin valossa gender-koulutuksen ei tarvitse olla osoittelevaa tai syyllistävää, vaan asiallista keskustelua ja omakohtaista pohdiskelua, johon koulutettavat tuovat oman tietotaitonsa ryhmän ja koko koulutuksen hyödyksi. Koulutusmetodinä käytetty dialoginen lähestymistapa ongelmiin edesauttaa jo itsessään tasa-arvoisen toimintakulttuurin kehittämistä.

Siviilikriisinhallinnan kenttäkokemukset 1325-toimeenpanosta

Rekrytoinnin ongelmana on myös se, että koska Suomella ei ole tarjota riittävästi poliisinaisia kansainvälisiin tehtäviin, asiantuntijanaiset nimitään usein tiettyihin tehtäviin:

”Mua henkilökohtaisesti kyllä ärsyttää ja ihmetyttää, miksi naisia, ja vain naisia, pestataan juuri ihmisoikeus ja gender-toimistoon – se tuntuu sopivan naisille. Yleisesti kun katsoo kokoonpanoa, niin miehet ovat kaikilla korkeilla paikoilla. Kun eräänkin toimiston ainoat naispääälliköt lähtivät, heidänkin tilalleen palkattiin miehet. Nyt ei naisia operaation päämajan johtotehtävissä enää näy, paitsi muutama deputy. EU on todella konservatiivinen tässä suhteessa. En sitten tiedä, voisiko Suomi lobata naisia korkeille paikoille, koska mulla on sellainen mielikuva, että Suomi ei ole mikään lobbauksen mestari! Mitä tulee paikalliseen henkilökuntaan, niin naiset tупpaavat olemaan sihteeri-tehtävissä ja miehet vievät expert-tehtävät. Toisaalta suomalaiset pääälliköt ovat palkanneet naisia myös expert-tehtäviin.” (Kysely, tammikuu 2011.)

Haastateltavien mielestä ongelmallista oli myös se, että monet EU-maat eivät lähetä naisia siviilikriisinhallintamissioihin.

”Suomalaiset naiset ovat kuitenkin kaikki ihan arvostetuissa töissä, ja homma toimii. Jokaisen maan pitäisi järjestää lähtijöillensä omat gender-koulutuksensa, vaikka sitten skandinaavisten osaajien voimin, mutta se pitäisi olla selvä niille, että jos ne lähtee tämmöseen missioon, niin... Mutta Brysselistähän se homma lähtee. Että siellä on ilmeisen isoja säröjä. Sieltä puuttuu joku linjajohtaminen. Jos siellä asiat olisi kunnossa, se jakautuisi kenttätoimistoihin vähän eri tavalla.” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Kentällä 1325-tavoitteisiin liittyvien esteiden ja ongelmien poistaminen sekä raportoinnin muodot on pitkälti itse keksittävä, tutkittava ja pääteltävä. Valmiita toimintamuotoja ei useinkaan ole olemassa, vaan onnistuminen 1325-toimeenpanossa vaatii yhteyksien luomista paikallisiin naisiin ja naisjärjestöihin ja yhdessä toimimista. Yhteyden saamiseen tarvitaan aitoa kiinnostusta, mutta myös tutkimuseettisiä tietoja ja ihmissuhdetaitoja, mahdollisesti myös kokemusta tietojen hankkimisesta ja tutkimuksen tekemisestä.

"Meillehän koulutettiin genderiä sinne mentäessä, introduction-trainingissä. Et se oli joku assistant gender-advicor. Se oli sitä samaa kamaa, mikä tiesi jo Suomesta. Meille ei missään vaiheessa kerrottu, mitä se tarkoittaa paikallisten naisten elämässä. Mutta ehkäpä sitä ei tiennyt moni muukaan EU-kansalainen. Mut siinä oli semmonen hienoinen vaivaantuneisuus, tai joku. Keskitettiin siis siihen mitä gendermainstreaming tarkoittaa EU:ssa. Missään vaiheessa ei kerrottu niiden paikallisten naisten elämästä yhtään mitään! Et se olis ite missioon keskittyvää, et miten gendermainstreaming kehittää mission tehokkuutta. Mistään seksuaalisten vähemmistöjen kuvioihin ei edes viitattu, et se on täys tabu! Siinä koulutuksessa todettiin konfliktinjälkeisissä yhteiskunnissa naisiin kohdistuvan väkivallan lisääntyneen, muttei mitään lukuja kyseisestä maasta. Koska EU ei ole saanut lukuja, eikä niitä ole tutkittu, eikä olla oltu tekemisissä tarpeeksi. Paikallisten naisten tilanteista ei löytynyt mitään tietoa." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Tiedon keruu paikallisen yhteisön sukupuolijärjestelmästä ja tiedon soveltaminen käytännön työhön kentällä ei ilmeisestikään ole EU:n monikansallisessa yhteistyössä mikään itsestäänselvyys. Jotkin maat keräävät mainetta sillä, että 1325:nsisällön juurruttaminen on pidemmällä kuin toisilla EU-mailla. Kun 1325-työ ei etene kentällä, syynä voi olla joko kiire, tietämättömyys tai arvostuksen puute. Länsinaapurimme loistaa useammassakin haastattelukommentissa:

"Erityisen hyvin siellä on näyttäytynyt tää Ruotsin Folke Bernadotteakademin, joka järjesti meidän toimistolla gender-koulutusta, ja siihen osallistui paljon ihmisiä, et se oli yleinen. Ja se oli kai jonkun mielestä myös liian vaikea, et se porautui liian analyttisestikin kysymyksiin. Sen sisällöstä en tiedä enempää." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

"Ruotsalaisten kanssa vaan nämäkin asiat on niin paljon helpompia. Että se on se perinteinen suomalainen, että: "Mitä nämä tällaiset asiat ovat?" Et ne vaan on tällöisiä asioita jotka on ihan luontevia. Ruotsalaiset: Ne on siinäkin edellä. Siis miehet. Poliisi, armeijamiehet, siis kaikki! Et ei siinä ole heille mitään pelottavaa tai ihmeellistä tai ongelmallista!" (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Kentälle valmistautumisen haasteellisuutta lisää se, että operaatiot ovat monikansallisia, käsitykset gender-painotuksista vaihtelevat ja henkilökemiat ja hierarkiat vaikuttavat työilmapiiriin. Työskentely operaation gender-neuvonantajana tai -koordinaattorina voi osoittautua toimeksi, joka on itse kehitettävä ja suunniteltava paikan päällä niissä raameissa, joissa kansainvälinen taustaorganisaatio ainoastaan edellyttää säännöllistä ja jatkuvaa raportointia 1325-teemoista.

"Mut määrättiin gender-koordinaattoriksi, kun sillä edellisellä kundilla oli avoin konflikti sen komentajan kanssa. Että ei tätä duunia mulle koplattu mitenkään, kun ei se kauheesti kiinnostanut mua. Et ei mulla ole mitään pakkomiellestä sen kanssa. Eikä siihen moni halua...mut kun mä tajusin, et ne hommat kyllä koplataan siellä, et meidän toimistolla ei ole mitään avointa läpinäkyvyyssperiaatetta, et tästä hommastahan olisi voinut olla kiinnostunut joku poliisinainen tai joku mies! Et niitä ei julkisesti puhuta siellä tiimin sisällä, se on mun mielestä se eka moka. Se on toimistokohtaista kyllä. Sit se kesti se mun nimitys, ja mä en tiennyt että olenko mä se vai enkö mä ole. Kunnes sinne tuli uusia tyyppejä, ja mulle lyötiin lukujärjestys kouraan, että sun pitäis nyt pitää gender-koulutus! Mä olin että Ok. Mutta eihän muakaan ole siitä koulutettu, kun en mä tunne sitä asiaa suhteessa tähän missioon yhtään, että...mutta niillä oli valmis PowerPoint, jonka oli tehneet edelliset. Mut mä sain tietää niistä PowerPointeista päivää ennen mun esitystä. (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Toiminnot paikallisväestön kanssa saattavat kunnianhimoisista odotuksista huolimatta olla lähinnä yksittäistapahtumia ja projektiluontoisia näyttäytymis- ja imagon nostatuskampanjoita. Gender-koordinaattorissa herätti ristiriitaisia tunteita myös Brysselistä tullut määräys YK:n 1325-PL:n 10-vuotisjuhlien järjestämisestä, johon itse EU-organisaatio ei kuitenkaan voinut myöntää itselleen tiloja. Kontaktit paikallisväestöön jäävät varsin toissijaisiksi, jopa gender-asiantuntijalle, jos organisaatio edellä mainitun esimerkin tavoin priorisoi toimen pääasiallisesti ajoittaiseksi näkymiseksi operaatioalueella ja raportoinniksi organisaation omasta "puuhastelusta". Moni EU-operaatiossa toiminut suomalainen ihmetteleekin toiminnan tehottomuutta:

"Mä odotin et meille kaikille kenttätoimiston koordinaattoreille olisi pidetty tapaaminen, jossa olisi kerrottu reunaehdot, et mitä tää mun toimenkuva gender-koordinaattorina tarkoittaa, mutta mä en ole nähnyt yhtään paperia liittyen tähän mun toimenkuvaan tai tehtävään ensimmäiseen kolmeen kuukauteen. Ja se mua närkästyttää. Mä olen myös itse etsinyt tietoa, mutta mulle on vastattu että sellaista ohjeistusta ei ole. Mutta mulla on ollut tosi paljon hommia. Brysselistä tuli määräys, että pitää tulla raportti koko viime vuoden gender-kuvioista. Ja sit mä tajusin, että miksi kukaan ei tätä hommaa halunnut. Se on aika tehotonta EU-byrokratiaa, eikä liity vain gender-tematiikkaan!" (Haastattelu, joulukuu 2010.)

EU raportoi jatkuvasti naisten määristä omissa missioissaan; myös Suomi on panostanut naisten määrän lisäämiseen. Haastateltava kertoi, että EU-missioissa myös partioiden määrä on se mikä lasketaan, "ja vain niillä on merkitystä". Jos tarkoituksena on jutella ihmisten kanssa ja kysellä heidän ongelmistaan, vaaditut partioiden määrät ja kilometrit eivät kuitenkaan täyty. Toisaalta tiedonhankintaa pitäisi tehdä hienovaraisesti. Konfliktin omakohtaisesti kokeneiden luo ei voi vain ajaa partiona kyselemään, vaan työssä tarvitaan ihmissuhdetaitoja ja hienovaraisuutta. Siksi haastateltava mainitsi kyseisen kaltaiset EU:n indikaattorit oman tehokkuuden arvioinnissa kyseenalaisiksi, jos partioiden tehtävänä on kuluttaa tunteja ja kilometrejä mieluummin kuin käyttää aikaa tutustumiseen ja kontaktien luomiseen. Riippuu toki paljon missiion mandaatista, millaisia mahdollisuuksia 1325-sisällön toteuttamiseksi sillä on. Jos tehtävä on olla partiossa ja näkyä, 1325-työhön on vaikea löytää käytännön keinoja.

"Niin toiset asennoituu, ettei siellä ole tarpeenkaan saada aikaan jotain kauhean konkreettista. Eihän meillä ole lupaa siihen. Mutta kyllähän sitä tiedonkeruuta saa tehdä missioon liittyen. Et sitten on kehitetty itselle omia tehtäviä liittyen raskaana olevien naisten terveyteen, vaikka toisten mielestä se ei edes kuulu meidän mandaattiin. Että siitä me sitten kiistellään siellä." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Kriisinhallintaorganisaatioiden työntekijät kokevat astuvansa varpaille, kun samalla alueella ja samoissa asioissa toimivat YK, EU ja ETYJ sekä humanitaarisen avun erilaiset järjestöt ja kansalaisjärjestöt. Valitettavan usein organisaatiot ja järjestöt eivät koordinoi tekemisiään, vaan suorittavat päällekkäisiä toimia. Jotta esimerkiksi kenttätoimistossa työskentelevän gender-koordinaattorin työtä pystyisi tekemään laadukkaasti, pitää siihen olla riittävästi aikaa ja organisaation sisäistä arvostusta. Byrokratia ja sisäiset valtataistelut häiritsevät valitettavasti liian usein EU-missioita.

"Ei sinne kannata mennä puhumaan jostain gender mainstreamingistä, jos Brysselistä on tullut joku määräys. Se, et sä tiedät, et se on mukana kaikessa, mut miten se ihmisille avataan. Se ei ole fiksu aloittaa siitä, koska ei se mene perille. Korneinta on aloittaa siitä, että "täs on tämmönen gendermainstraming". Et se on vartin se luento noille uusille. Kerroin sitä valmista kamaa mitä mulle oli laitettu ja yritin tarkentaa sitä." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

1325-tematiikkaan liittyvien ongelmien konkretisoiminen toimialueella ja niiden avaaminen EU:n sisällä auttaisi mission 1325-toimeenpanoa niin, että sillä olisi vaikuttavuutta konfliktialueiden ihmisten elämään. Siksi suomalaisten gender-neuvonantajien ja -koordinaattoreiden tulisi olla asiantuntijoita, joilla on vankka tuntemus naisten ihmisoikeuksista ja tavoista edistää niitä.

Yhteenveto SM:n 1325-toimeenpanosta

Toiminnan ja koulutuksen kehittämisen kannalta CMC Finlandin tilanne on haasteellisin. Osaamiskeskuksen toiminnan ja resurssien jatkuvuus on edellytys suomalaisen siviilikriisinhallinnan laadukkuudelle. Työilmapiiristä ja innosta huolimatta jatkuva epävarmuus rahoituksista vaikuttaa myös sisällöltään ja käytännöiltään vakiintumattomaan sekä pitkälti kouluttajan tiedoista ja intresseistä riippuvaan 1325-koulutukseen.

SM:n sisällä 1325-toimeenpanon haasteena ovat hallinnonalakohtainen vastuuttaminen ja osallistaminen, eli 1325-teeman juurruttaminen kaikille tasoille, muun muassa poliisikoulutukseen ja pelastustoimeen. Tulevaisuuden 1325-toimeenpanossa ja -seurannassa kannattaa yrittää tavoittaa myös näitä koulutusorganisaatioita, joissa luodaan perusta ammattitaidolle ja asenteille.

EU:n kriisinhallintaoperaatioissa Suomen tulisi ottaa entistä aktiivisempi rooli 1325-toimeenpanijana, kuten aiemmin UM:n toiminnan esittelyn yhteydessä mainittiin. Jos PL 1325:n tavoitteet tuotaisiin eksplisiittisemmin esiin jokaisen operaation kohdalla jo operaatioiden mandaateista neuvotellessa, kentällä toimivien asiantuntijoiden rooli olisi selkeämpi ja vahvempi, eikä heidän enää tarvitsisi selitellä omaa toimenkuvaansa muille

kollegoille. Tämä vaatii tietysti työtä selvittää operaation tarpeet ja mahdollisuudet 1325-toimeenpanoon etukäteen. Se puolestaan vaatii lisäresursseja ja apuraha-anomuksista vapaata työskentelyrauhaa.

Puolustusministeriö ja sen alaiset laitokset 1325-toimeenpanossa

Puolustusvoimista koottu tutkimusaineisto koostuu syksyllä 2009 tehdystä kahdesta vierailusta FINCENT:iin sekä eräistä Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien kasvokkain tai puhelimitse tehdyistä haastatteluista sekä sähköpostikyselyistä talvella 2011. Haastattelut toteutettiin PLM:n alaisten laitosten henkilökunnalle ei-strukturoituina teemahaastatteluina, ja kysymyksissä keskityttiin kansallisen 1325-TO:n painopisteisiin. Kysymykset liittyivät rauhanturvaajien koulutukseen, toimialueella työskentelyyn sekä käyttäytymissääntöihin. Aineistona ovat myös pääesikunnan syksyllä 2010 laatimat vastuuttamis- ja kehittämissasiikirjat, joiden aiheena on muun muassa linjajohtamisen kehittäminen. (Liitteet 3, 4, 5).

Suomen kansallisen TO:n mukaan puolustushallinto on vastuussa TO:n useista eri tehtävistä ja vastuista etenkin konfliktien ehkäisyn, kriisinhallinnan ja rankaisemattomuuden torjumisen saralla. Puolustusvoimilla on lisäksi merkittävä rooli asenneilmapiirin muokkaajana siksi, että se on 16 000 palkatun henkilön työpaikka, jossa vuosittain varusmieskoulutetaan 70 % suomalaisesta miesikäpolvesta, viitisensataa vapaaehtoista naista sekä lisäksi reserviläisiä ja kaikki sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin lähtevät suomalaiset. Siksi on perusteltua tarkastella Puolustusvoimia myös asennemuokkaajana ja koulutusorganisaationa, jolla on laajempi vaikutus 1325-toimeenpanoon kuin vain sotilaallisen kriisinhallinnan toimijana.

Puolustusvoimissa kansallinen 1325-TO on saanut aikaan merkittäviä uudistuksia muun muassa 1325-sisällön jalkauttamisen vastuualueiden määrittelyssä. On selvää, että jalkauttaminen on pidempi prosessi kuin toimintaohjelmakausi 2008–2011, joten prosessi on tälläkin hallinnonalueella kovin alussa. Suunnitelmat ja tavoitteet ovat kuitenkin selkeät ja uudistushenkiset:

”Puolustushallinnon alalla 1325:n jalkauttamisen nähdään olevan laajempi henkilöstökysymys kuin se, miten naisia rekrytoidaan operaatioihin”. (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Kun Suomi UM:n ja siviilikriisinhallinnan puolella profiloituu poliittisena tasa-arvon, ihmisoikeuksien ja demokratian edistäjänä, puolustushallinnon saralla kriisinhallintatehtäviin suhtaudutaan ensisijaisesti hyötyajatusta noudattaen, eli siten että kriisinhallintaoperaatiot ovat harjoituksia upseerien johtamistaidolle, reservin kenttäkelpoisuudelle ja kyvylle hyödyntää ja testata uutta teknologiaa. Näistä otetaan oppia kansalliseen maanpuolustukseen. Lisäksi operaatioilla saattaa olla Suomen kannalta poliittisia, kaupallisia tai teknologiakehityksellisiä intressejä.³⁵ YK:n 1325-PL:sta ”Naiset, rauha ja turvallisuus” ja Suomen 1325-TO:sta puhutaan organisaatiossa usein ”ydintehtävään liittymättömänä”, koska sen päämäärät edustavat

³⁵ Puolustusministeri Jyri Häkämies Rauhanturvaaja-lehden haastateltavana 2007.

http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/lehti/4_07/garbonmonoxideman.html

laajaa turvallisuuskäsitystä, eivät perinteistä kansallista turvallisuuskäsitystä.³⁶ Puolustusvoimat toteuttaa kuitenkin poliittisia päätöksiä, jotka perustuvat yhteiskunnassa vallalla oleville arvoille, ja siksi myös puolustushallinto on vastuullinen hallinnonalansa 1325-toimeenpanosta. Mielenkiintoista on se, että Puolustusvoimissa kansallinen 1325-TO on herättänyt sellaista keskustelua sukupuolesta ja tasa-arvosta, jota on aiemmin ollut vaikea käydä leimautumatta.

Pääesikunta on määritellyt 1325-toimeenpanossa vastuulliset organisaationsa ja niiden tehtävät³⁷. Näitä PLM:n alaisia laitoksia, jotka toteuttavat 1325-TO:aa, ovat:

- Pääesikunta, joka vastaa koko Puolustusvoimien gender-toiminnasta.
- Puolustushaaraesikunnat. Puolustushaarat kouluttavat varusmiehiä, joista osa lähtee myöhemmin kriisinhallintatehtäviin. Esikunnat vastaavat erikseen puolustushaaran rotaatiokoulutuksesta, silloin kun puolustushaarat osallistuvat kriisinhallintaoperaatioihin.³⁸
- Maanpuolustuskorkeakoulu, joka kouluttaa ammattisotilaita, jotka toimivat varuskunnissa mm. kouluttajina ja kriisinhallintatehtävissä esimiehinä ja komentajina.
- Puolustusvoimien kansainvälinen keskus FINCENT, jossa koulutetaan kriisinhallintatehtäviin lähteviä esimiehiä ja erikoistehtäviin lähteviä sotilaita.³⁹
- Porin prikaati, joka kouluttaa kaikki maavoimien kriisinhallintatehtäviin lähtijät antamalla heille 45 minuutin gender-koulutuksen.

Keskeistä sotilasorganisaatiossa toimeenpanon kannalta on se, että varusmieskoulutuksen suorittaminen on sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin pääsyn edellytys. Armeija on siis peruskoulutusta niille, jotka myöhemmin valikoituvat kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin joko ammattiosaamisensa perusteella reserviläisinä tai ammattisotilaina. Merkillepantavaa on myös se, että moni siviilikriisinhallintatehtävissäkin toimiva henkilö on suorittanut varusmiespalveluksen ja on mahdollisesti aiemmin toiminut rauhanturvaajana. Siksi Puolustusvoimia tulee tarkastella 1325-toimeenpanon osalta koulutusinstituutiona, jolla on merkittävä rooli suomalaisten asennekasvattajana.

Puolustusvoimilla on huomattava vaikutusvalta sukupuolen valtavirtaistamispolitiikan toteuttamisessa niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Puolustusvoimissa 1325-toimeenpanoa ei tarkastella ensisijaisesti naisten määrän lisäämisestä, vaan henkilöstöpoliittisena muutoksena, joka tähtää operatiiviseen tehokkuuteen, eli hyötynä ydintoiminnalle. (Haastattelu, joulukuu 2010.) Tähän ajatteluun liittyvä merkittävä parannus on se, että 1325-toimeenpanon vastuut on selkiytetty organisaation sisällä ja ylin vastuu 1325- ja

³⁶ Kantola & Valenius 2007, 147-149.

³⁷ Alla määritellyt vastuutahot ja vastuut on pääesikunnan esittämässä muodossa ja ”gender-toiminnan” sisältö on esillä liitteessä 3.

³⁸ Esim. vuoden 2010 lopulla aloitetun Somalian laivasto-operaation koulutus toteutettiin merivoimien koulutuskeskuksessa, Upinniemiessä.

³⁹ Suunnitelmissa oli kehittää FINCENT:stä tulevaisuudessa PV:n gender-osaamisen keskus, jossa laaditaan gender-koulutussuunnitelma ja -materiaalit yhdessä MPKK:n ja Porin prikaatin kanssa. Toistaiseksi suunnitelma ei ole edistynyt.

gender-asioissa on keskitetty pääesikunnan henkilöstöosastolle, joka vuodesta 2005 lähtien on vastannut myös Puolustusvoimien tasa-arvotyöstä. Tasa-arvon ja työhyvinvoinnin edistämiseksi tehtävä työ ei myöskään enää esittäydy vain projektina, vaan jatkuvampana kehittämistyönä.

Jotkut haastateltavat kokivat organisaationsa 1325-toimeenpanon ongelmaksi sen, että toimeenpano on alettu mieltää organisaation sisäiseksi tasa-arvotyöksi, vaikka se pikemminkin liittyy organisaation kansainväliseen ja operatiiviseen toimintaan. Tasa-arvotyö edesauttaa Puolustusvoimien 1325-toimeenpanoa, mutta toimeenpanolla on sitäkin laajemmat globaalit päämäärät rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi. Siksi esimiesten, komentajien ja päälliköiden perehtyminen 1325-sisältöihin selkiyttäisi ja vahvistaisi 1325-toimeenpanon merkitystä. Kun PL 1325:tä tarkastellaan laajan turvallisuuskäsityksen⁴⁰ näkökulmasta, se voidaan ymmärtää erääksi kriisinhallinnan ydintehtäväksi, sillä se edesauttaa kestävän rauhan aikaansaamista. Puolustushallinnon alallakin tehokkaan koulutustoiminnan ongelmana on kiire, joka siten määrittelee priorisoinnit.

”Vähemmän kiinnostavat asiat eivät sitten saa aikaa. Se on suurin haaste. Mutta on löydettävä uusi tapa argumentoida, sillä gender ei ole pelkästään tasa-arvoasia, vaan se on asia josta on hyötyä. Ja ihmiset ovat kiinnostuneet asioista, joista on hyötyä, etenkin jos joudutaan priorisoimaan asioita.” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Pääesikunnan alaisissa laitoksissa käytännön ongelmana on usein se, että sotilaiden kierto ja tehtävien vaihto on nopeaa. Tämä on haaste pitkäjänteiselle 1325-toimeenpanolle. On selvää, että tasa-arvo ja sukupuolen valtavirtaistaminen etenevät parhaiten vain silloin, kun toimija kokee asian motivoivaksi ja näkee työnsä tulokset ja jatkuvuuden. Voidaan toisaalta ajatella, että kiertosysteemiin perustuvassa työssä vastuutettu siirtää arvomaailmaansa myös seuraavaan tehtävään. Haastattelujen perusteella motivaatio 1325-sisällön juurruttamiseen Puolustusvoimissa on vahvin niillä, jotka ovat työskennelleet aiheen parissa pisimpään. Tämä antaa viitteitä siitä, että aiheeseen perehdyttäminen sekä kokemus 1325-työn tuomista hyödyistä, joko itse työntekijöille tai organisaatiolle, ovat avainasemassa onnistuneessa 1325-juurruttamisessa.

”Meidän pitäisi kaikkien mieltä sitä, miten 1325 jalkauttaminen saataisiin houkuttelevammaksi, sillä mä olen kieltämättä huomannut, että kun sanoo 1325, niin siitä on tullut joillekin sellainen latautunut termi, että: ”Sit kun tulee 1325 niin mä lakkaan kuuntelemasta...”. Mut niin kuin Norja ja Tanska ovat tuoneet esiin, niin

⁴⁰ EU:n Barcelonan raportti (2005) listaa 5 aikamme tärkeintä turvallisuushkaa seuraavasti: terrorismi, joukkotuhoaseet, alueelliset konfliktit, heikot valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. ETYJin laajan turvallisuuskäsityksen mukaan poliittis-sotilaallisen turvallisuuden lisäksi korostetaan ihmisoikeus- ja demokratiastandardien sekä taloudellisten ja ympäristöasioiden ratkaisevaa merkitystä turvallisuudelle. YK:n Human Development-raportin (1994) laaja turvallisuuskäsitys lähtee inhimillisestä turvallisuuskäsityksestä, yksilön ja yhteisöjen turvallisuuden keskinäisriippuvuudesta sekä turvallisuudesta, joka merkitsee vapautta puutteesta, köyhyydestä ja sorrosta (freedom from want) ja vapautta väkivallan pelosta (freedom from fear). Korhonen, 2007
<http://www.katunet.fi/files/Taustamuistio%20inhimillisen%20turvallisuuden%20k%C3%A4sitteest%C3%A4%200106.pdf>

1325:llähän on merkitystä operatiivisen tehokkuuden kannalta. Et tää voisi olla se viesti mitä moni ihminen kuulisi mieluummin, kuin se, että tämä on konseptuaalinen tasa-arvokysymys." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Puolustushallinnossa on selvästikin vielä vastustusta tasa-arvotyötä ja työhyvinvointiuudistuksia kohtaan, ja siksi 1325-toimeenpano halutaan esitellä hyötynäkökulmasta. Muutoksiin saatetaan suhtautua negatiivisesti myös siksi, että jatkuvat uudistukset ja muutokset organisaatiossa koetaan raskaina ja turhauttavina. Organisaatiomuutoksia on tehty jo vuodesta 2004, ja ne jatkuvat tulevaisuudessakin. Esimerkki pääesikunnan suhtautumisesta esimerkiksi tähän 1325-raportointiin on tutkimusluvan hylkääminen marraskuussa 2010 (Liite 1.) siksi, että sen ei koeta hyödyttävän Puolustusvoimien työtä. Tosin pari kuukautta myöhemmin päätös muuttui myönteiseksi (Liite 2.). 1325-toimeenpano siis on dynaamisessa prosessissa, ja päällystön lisäkoulutukselle on tilausta.

Vaikka Puolustusvoimissa 1325-teema saatettaisiin esittää hyötynäkökulmasta, se ei välttämättä muuta organisaation maskuliinisia ja hierarkkisia perinteitä:

"Ei pidä luulla, että 1325-jalkauttamisen myötä armeijasta tulisi SPR tai demokraattisesti johdettu organisaatio, koska se on kuitenkin armeija." (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Naisten ja miesten, sotilaiden ja siviilien hierarkia ei ole puolustusvoimille uusi asia. Kansallisen 1325-toimeenpanon valossa näyttäisikin siltä, että Puolustusvoimissa on tehty ahkerasti töitä sen miettimiseksi, miten hierarkkisessa organisaatiossa vastuu siirtyy ylhäältä alemmas. Sen sijaan on vähemmän pohdittu sitä, miten tieto ja kokemukset kantautuvat alhaalta ylöspäin. Armeijan miehiseällä perinteellä ei voida enää nykypäivänä perustella siviilinaisten kokemusten mitätöimistä, ulkopuolelle jättämistä päätöksenteossa, tiedon jakamisessa sekä parissa haastattelussa ilmaistua naisiin kohdistuvaa työpaikkakiusaamista. Naisten marginalisoinnista organisaation sisällä ja rauhanturvatehtävissä on viimeaikaisia tutkimustuloksia 1325-toimeenpanovuosilta.⁴¹

"Vasta kun naiset ovat everstiluutnantteina, 1325-teemat voivat edetä. Nyt niitä pidetään "naisten hömpötyksinä". Mutta naisten eteneminen hierarkiassa on hidasta ja moni hyppää pois organisaatiosta ennen sitä." (Haastattelu, tammikuu 2011.)

Toinen haastateltava kertoo:

"Naisten tietoa ei pidetä tärkeänä: usein puhutaan päälle, keskeytetään, ei oteta vakavasti. Koko 1325-jalkauttamisesta puuttuu vapautunut tunnelma, vaikkei 1325 ole mikään salaseura!" (Haastattelu, joulukuu 2010.)

⁴¹ Leinonen & al. 2008, Jukarainen & Terävä 2010b.

1325 sotilaallisessa kriisinhallintakoulutuksessa

Suomi on 1990-luvulta lähtien osallistunut siviili-sotilasyhteistyötoimintaan (CIMIC) kriisinhallinnan saralla. Tämä työ on lisännyt naispuolisten rauhanturvaajien tarvetta, koska sotilaskriisinhallitsijat liikkuvat siviiliväestön keskuudessa eikä useissa operaatioissa vieraiden miesten ole mahdollista puhutella paikallisia naisia. Siviiliväestön kohtaamisella on pyritty saamaan paikalliset siviilit luottamaan kansainvälisiin joukkoihin ja tekemään yhteistyötä operaation onnistumiseksi. Naisten tavoittamiseksi on siis tarvittu naisrauhanturvaajia.

Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksen, TAPRI:n, hankkeessa ”Konfliktien sukupuolitetut toimijuudet” (2007-2010) tehdyissä rauhanturvaajien haastatteluissa ilmaistiin turhautuneisuutta siitä, että sotilaallisten kriisinhallitsijoiden eli rauhanturvaajien gender-koulutus on ennen kansallista 1325-TO:aa ollut liian lyhytkestoista ja sisällöllisesti hyvin vaihtelevaa.⁴²

Syksyllä 2009 FINCENT:ssä järjestetyssä CMC:n ja FINCENT:n sekä Afrikan Unionin koulutuksessa etsittiin uusia tapoja edistää keskustelevuutta ja opettaa osallistujia käytännön harjoitusten avulla pohtimaan naisten asemaa konfliktialueella. Osallistujat esittivät sosiodraamana todellisuudessa tapahtuneen tilanteen, ja yleisö sai osallistua keskusteluun siitä, mitkä ovat tilanteen mahdolliset ratkaisumallit. Lopuksi tilanne vedettiin yhteen. Koulutettavat edustivat sekä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita että sotilaallista kriisinhallintapäällystä Suomesta ja Afrikasta.

Puolustusvoimien henkilökuntaa on kahtena viime vuonna koulutettu Ruotsin puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen, SWEDINT Gender Field Advisor-kursseilla. Näitä koulutettuja on puolustusvoimilla tällä hetkellä viisi. Tarkoituksena on, että Suomi hyödyntäisi heitä omissa rotaatiokoulutuksissaan ja lähettäisi heidät pyydettyä kansainvälisiin operaatioihin. Esimerkiksi SWEDINT:ssä koulutettu suomalainen upseeri sanoo, että hän on vasta tämän ruotsalaisen kurssin myötä tutustunut koko 1325-aiheeseen eikä siksi tunne 1325-aiempaa toimeenpanoa Puolustusvoimissa. (Kysely, helmikuu 2011).

Haastattelujen mukaan myös SWEDINT Gender Field Advisor-kursseilta on otettu viime vuosina mallia Porin prikaatin koulutusten toiminnallistamiseen. Koulutus sisältää yhä enemmän käytännön harjoituksia miehistölle, ja esimiestason henkilöstölle keskitytään antamaan teoreettisempaa koulutusta.⁴³ (Haastattelu, helmikuu 2011.) SWEDINT:ssä Ruotsin kansainvälisessä keskuksessa koulutetut suomalaiset upseerit toteavat tasa-arvoisen käytöksen olevan Ruotsin puolustusvoimissa ja ruotsalaisessa yhteiskunnassa pidemmällä kuin Suomessa. Etenkin poikkihallinnollinen ja kansalaisjärjestöjä yhdistänyt Gender Force-

⁴² Terävä 2010.

⁴³ Mainittiin, että koulutuksessa harjoitellaan mm. norjalaisille tapahtunutta tositilannetta, jossa he joutuivat selvittämään naisen kivittämistä, eli ehkäisemään heimolain toimeenpanoa. Toisessa harjoituksessa partio tapaa raskaana olevan naisen, joka ei uskalla palata omaan yhteisönsä, kolmannessa esimerkissä harjoitellaan tapakulttuuria mm. tarkastuspisteillä tai talon etsinnän yhteydessä tilanteessa, jossa on mukana paikallisia siviilinaisia.

projekti⁴⁴ 2005–2007 varmasti osaltaan on ollut luomassa hyvää pohjaa sukupuolen valtavirtaistamiselle ruotsalaiseen kriisinhallintaorganisaatioon, pelastus- ja poliisitoimeen.

Haastatteluissa ilmeni, että rauhanturvaajien kouluttajat ovat tietoisia, että heidän tulee tehdä työtä omassa organisaatiossaan etsiäkseen vastauksia sille, miten gender ja tasa-arvon valtavirtaistaminen tulee määritellä suomalaisessa kriisinhallintatyössä. Se, että esimiestason upseerit huomioivat käsitteiden moniselitteisyyden, on lupaava alku sille, että organisaatiossa keskustellaan ja avataan sukupuolisokeutta ja sukupuolineutraaliutta entistä laajemmin ja avoimemmin. Edistystä on myös sen myöntäminen, ettei ole yhdentekevää millaista arvomaailmaa puolustusvoimissa edustetaan ja koulutetaan, koska arvojen mukaan toimimisella on yhteys kriisinhallinnan ydintehtävään, operaatioiden onnistumiseen. Senkin tunnustaminen, että myös ”mies” on sukupuoli, on tärkeää nimenomaan miesvaltaisessa yhteisössä. Eräs haastateltava kertoo, että miesten ja poikien asemasta siviileinä ja uhreina sekä sotilaina keskustellaan nyt laajemmasta näkökulmasta, kuin vielä muutama vuosi sitten. Miesten uhrius ja sodan aiheuttamat henkiset tai fyysiset traumat eivät enää ole niin suuria tabuja, kuin sotien jälkeisessä Suomessa⁴⁵. Eräs haastateltava kertoo:

”Kyllähän se alfa-uros ideaali edelleen Puolustusvoimissa on olemassa, mutta toisaalta tää organisaation ulkopuolinen yhteiskunta on niin paljon moninaistunut, että mä sanoisin, että moni mies kokee sen ristiriidan työminän ja siviiliminän välillä....Mutta kun toi organisaatio vaan näkee sen dikotomian, että on miehiä ja naisia. Että ei nähdä, että on erilaisia miehiä ja on erilaisia naisia. Ja koko tää 1325-keskustelu uhkaa sitä, että tämä maailma ei olekaan niin yksinkertaisen mustavalkoinen!” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Toinen haastateltu sanoo, että suomalainen kriisinhallintaorganisaatio on suhteellisen edistyksellinen siksi, että sen arvonto perustuu ammattitaitoon, ei sotilasarvoon, kuten useiden muiden maiden vastaavissa organisaatioissa. Sotilaallisen kriisinhallinnan organisaatio on kuitenkin hierarkkinen rakennelma, jossa on vahvat maskuliiniset perinteet.

Jo PL 1325:n hyväksymisen jälkeen YK-operaatioissa olisi pitänyt säännönmukaisesti olla gender-neuvonantajia, mutta usein näin ei resurssien tai tahtotilan puuttumisen vuoksi ole ollut. EU-operaatioiden myötä gender-aspektit on huomioitu paremmin jo operaation suunnitteluvaiheessa, ja yhä useammassa EU:n operaatioissa on myös ollut gender-neuvonantaja. Se, että Suomi on lähettänyt ensimmäistä kertaa gender-neuvonantajan sotilasoperaatioon vuonna 2010, kertoo siitä, että kansallinen 1325-TO on vienyt asiaa eteenpäin, mutta myös siitä, että aiemmin ei Puolustusvoimilla ole ollut gender- ja ihmisoikeusasioissa koulutettuja henkilöitä.

Brysselistä on kesän 2010 jälkeen jo kahdesti kysytty valmiusjoukkoihin suomalaista gender-neuvonantajaa, mutta Puolustushallinnon vastaus on ollut, että ”meillä ei ole päteviä henkilöitä tehtävään”. (Tieto perustuu haastatteluun, joulukuu 2010.) Tämä kertoo siitä, että organisaation ulkopuolisen siviiliasiantuntijuuden arvostus ei sotilasorganisaatiossa ole vielä nykyisinkään itsestään selvää.

⁴⁴ Form Words to Action: http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf

⁴⁵ Väyrynen, konferenssipaperi 2011.

Kysymys sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen gender-neuvonantajan ja rotaatiokouluttajan pätevydestä, lojaliteetista ja sukupuolesta herätti useamminkin sotilasorganisaatiota edustavissa haastatelussa mielipiteitä. Kumpi on uskottavampi: mies vai nainen, siviiliasiantuntija vai sotilas? Vai pitäisikö koulutus vetää pareina, joissa on sekä mies että nainen? Haastateltavien mukaan asiantuntijuus on kuitenkin aina ensimmäinen kriteeri gender-neuvonantajan tehtävissä toimimiselle. Kenttätasolla toimivan kouluttajan pätevyys on toinen kysymys. Haastatelussa nousi esiin myös mahdollisuus, että palkatun henkilöstön lyhyiden gender-kurssitusten avulla koulutetut ”neuvonantajat” eivät välttämättä ole substanssiasiantuntijoita. Pelkona on, että pikakoulutuksella tasa-arvokäsitys pysyy yhä edelleen kapeana organisaation sisäisenä keskusteluna seksuaalisesta häirinnästä.

”Tärkeintä olisi, että neuvonantaja olisi alan asiantuntija: ihmisoikeus- tai tasa-arvoasiantuntija, jopa aiheesta koulutuksen saanut sosiaalikirjuri tai psykologi. Eikä tähän tehtävään voi ketään pikakouluttaa. Mutta gender-neuvonantajatehtävän ei pitäisi olla pelkästään naisten tehtävä. Tärkeintä on asiantuntemus.” (Haastattelu, tammikuu 2011.)

Toisen haastateltavan mukaan esikuntatyössä oleva gender-neuvonantaja voisi olla akateemisen koulutuksen saanut politiikan tai lakiasioiden asiantuntija, jolla on lisäkoulutus ihmisoikeus ja gender-asioista, jolloin asiantuntijat voisivat toimia useammalla profiililla. Naiseuden ei nähdä tekevän kenestäkään automaattisesti gender-asiantuntijaa.

”Jos ne olisi fiksuja, niillä olisi pooli legadeista ja polideista ja sit ne vois lisäkouluttaa genderiä. Ne voitaisiin lähettää gender-neuvonantajiksi, legadeiksi tai polideiksi. Et ne vois toimia eri profiileilla. Kun ei tää mitään rakettitiedettä ole, mutta siinä työssä tarvitaan oikeasti akateemista taustaa. Se on tietty eri asia, jos sä olet pelkästään pitämässä koulutusta puhuvana päänä siellä valmista koulutuspakettia. Nyt puhutaan kuiteskin adviceristä, jonka täytyy tuntea EU lainsäädäntöä ja ihmisoikeuslakeja!” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Kuka siis kouluttaa ja on pätevä gender-neuvonantajaksi ja kuka ei? Gender, tasa-arvo- ja ihmissoikeuskäsitteet muuttuvat hierarkkisiin rakenteisiin valtavirtaistuessaan, ja ne saavat uusia merkityksiä, jotka eivät ole koskaan kokonaan ulkona vallan diskursseista.⁴⁶ Useassa haastattelussa tuli ilmi, että gender-neuvonantajan tehtäviin pääsyyn voi liittyä myös merkittäviä taloudellisia, lojaliteetti-, tai valtaintressejä. Monissa tutkimuksissa onkin todettu, että tasa-arvon valtavirtaistaminen valtionhallintoon vesittää usein tasa-arvopoliittikan alkuperäisen poliittisen sisällön.⁴⁷

Positiivista on, että kentällä kansainvälisissä tehtävissä gender-neuvonantajina toimineet naiset kokivat sotilasoperaatiossa naiseutensa eduksi siinä, että he ovat voineet puhua hankalistakin ihmisoikeuksiin liittyvistä asioista toimialueella niin sotilaiden kuin siviilienkin kanssa ja saaneet aikaan aitoa keskustelua.⁴⁸ Suomalaisissa ja eurooppalaisissa joukoissa nähdään kuitenkin usein paremmaksi, että kouluttajana on

⁴⁶ Grekula 2010, 84.

⁴⁷ Wittman 2010.

⁴⁸ Grekula 2010, 82–86

mies tai sekä mies että nainen, koska miehen läsnäolo tekee asiasta ”uskottavamman”.⁴⁹ Länsimainen miesvaltainen joukko ikään kuin ottaa asian vakavammin, kun mukana on molempia sukupuolia edustavia kouluttajia. Sotilasjoukossa sotilaan sana vielä vahvistaa asian painoarvoa. Ugandassa toiminut siviililäinen ei kokenut samaa ongelmaa kouluttaessaan somalisotilaita, mutta kyseisessä tilanteessa ovat toimineet erilaiset valtarakenteet, jotka ovat lisänneet kuulluksi tulemisen painoarvoa.⁵⁰

Parannuksia ja muutoksia koulutuksessa ja toiminnassa on pyritty tekemään. Kysymys gender-kouluttajan tai -neuvojan pätevydestä, sukupuolesta ja sotilasarvosta tai siviiliroolista herättää keskustelua laajemminkin kuin vain puolustusvoimien piirissä. Tarpeita voidaan katsoa eri näkökulmista riippuen siitä, puhutaanko suomalaisen miehistön gender- tai 1325-kurssituksesta rotaatiokoulutuksissa vai operaatiokohtaisten gender-neuvonantajien toimenkuvista, jotka vaativat huomattavasti enemmän asiantuntemusta paikallisten olojen ja sukupuolijärjestelmän taustoittamiseksi.

Kriisikenttien 1325-toimeenpano

Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen erikoiskoulutuksissa koulutetaan etenkin päällystää, eli esimiestehtäviin lähteviä henkilöitä sekä sotilastarkkailijoita monikansallisiin joukkoihin. FINCENT:ssä toimii pitkän linjan operaatioissa mukana olleita upseereja, joilla on näkemystä siitä, että gender-kysymys ei ole vain naiskysymys, vaan gender-aspekti on tullut kansainväliseen sotilastoimintaan⁵¹ niin YK:n, EU:n puolustus- ja turvallisuuspolitiikan kuin NATO-yhteistyönkin kautta. Tästä syystä ei voida ajatella, että Suomen sotilaallisessa kriisinhallinnassa gender-aspekti jätettäisiin huomiotta – jos näin tehtäisiin, vaikeutettaisiin kansainvälistä sotilasyhteistyötä.

FINCENT:ssä 1325-toimeenpanoon liittyvää gender- ja ihmisoikeuskoulutusta ovat antaneet myös organisaation ulkopuoliset siviiliasiantuntijat. Käskyjä antavien esimiesten rooli 1325-teemojen tunnistamisessa toimialueella on keskeistä toimeenpanon onnistumisessa. Yksityisellä rauhanturvaajalla ei juuri ole kosketusta alueen siviileihin, mutta jos esimiehet tunnistavat mandaatin sisältämät mahdollisuudet ja keinot toimia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja PL 1325:n mukaisesti, 1325-toimeenpano on myös kentällä mahdollista.

Haastattelussa ilmaistiin ongelmaksi se, että kansainvälistä, selkeää ohjeistusta ei ole siitä, miten naisiin kohdistuviin ihmisoikeusrikkomuksiin tulisi suhtautua. PL 1325 tai edes kansallinen TO eivät anna konkreettisia neuvoja tässä. Siksi rauhanturvaajia kehoitetaan olemaan puuttumatta naisiin kohdistuviin ihmisoikeusrikkomuksiin vetoamalla siihen, ettei ”paikallista kulttuuria pidä mennä muuttamaan”.⁵²

⁴⁹ vrt. Terävä, 2009 <http://tutkielmat.uta.fi/tutkielma.php?id=20139>, s. 36

⁵⁰ Grekula 2010, 82 – 86.

⁵¹ Valenius 2007, 510 – 523.

⁵² Grekula 2010, 83 – 84.

Kulttuurirelativismi on ongelma kriisinhallintatyölle. Kun 1325-verkosto vieraili vuonna 2009 FINCENT:ssä, koulutuskeskuksen silloinen 1325-vastuutettu upseeri kiteytti kulttuurirelativistisen näkemyksen äärimmäisellä Afganistan-esimerkillä: ”Jos paikallinen mies kriisialueella hakkaa vaimoaan, mitä voi tehdä? – Ei mitään! Siihen ei pidä eikä voi puuttua, koska ei voi mennä muuttamaan kulttuuria”. Sotilaallisen kriisinhallinnan sektorilla tämä tarkoittaa sitä, että sukupuolittuneet rakenteet ja naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta selitetään toimialueiden kulttuurisiksi ominaispiirteiksi.

Suomen toimintaohjelman tavoitteen 3. päämäärät eivät voi toteutua, jos koulutuksen ja käytännön tasoilla hyväksytään toimettomuus ja kyvyttömyys tilanteissa, joissa Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Koulutuksessa tulisi käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ihmisoikeusrikkomuksena, vaikkakaan käytännössä sotilailla ei ole valtuuksia mennä väliin konkreettisissa tilanteissa. Sen sijaan tulisi ohjeistaa miten toimia ja ottaa yhteys niihin toimijoihin, joilla on mandaatti puuttua ihmisoikeusrikkomuksiin ja lakien rikkojiin.

Eräs pohdinnan paikka on se, miten suomalaiset kriisinhallitsijat omalla käytöksellään edistävät tai heikentävät konfliktialueiden sekä niiden lähialueiden naisten ja tyttöjen ihmisarvoa ja oikeuksia. Seksuaalisen hyväksikäytön epäilyjen suhteen Puolustusvoimat kertoo UM:n seurantaraportissa, ettei se rekisteröi tai valvo siviilioikeuden rikkomuksia.⁵³ Silti niin rauhanturvaajia kuin siviiliasiantuntijoitakin koskevat Suomen lait ja operaatioiden käytännesäännöt. Ongelmatapauksissa esimiehellä on vastuu päättää mitkä epäilyt siirretään siviilioikeuden tutkittaviksi. Käytännesääntöjä rikottaessa rangaistuksena on periaatteessa irtisanominen. Riippuu kriisinhallintaoperaatioiden esimiehistä, miten esimerkiksi palvelusvapailta käyttäytymiseen suhtaudutaan ja miten käyttäytymistä ohjeistetaan tai katsotaanko rikkomuksia sormien läpi.⁵⁴

Kriisialueelle ei pitäisi lähteä uusintamaan epätasa-arvoista politiikkaa kulttuurin varjelemisen nimessä, sillä kulttuurit eivät ole pysyviä ja ikuisia rakennelmia. Sota ja kriisit itsessään muuttavat kulttuuria puhumattakaan siitä, että ulkomaisten sotilas- tai siviilikriisinhallintajoukkojen läsnäolo muuttaa koko alueen kulttuuria. Vierailta joukoilla on aina merkittävä vaikutus alueen poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään. Eräs haastateltu kertoo:

”Kulttuurirelativismi on haastettava suomalaisissa sotilasjoukoissa joka kerta. Ei sinne voida mennä rikkomaan ihmisoikeuksia. Ruotsilla ei ole sen kanssa mitään ongelmaa. Se on Suomen ongelma!”
(Haastattelu, joulukuu 2010.)

Muutosta parempaan onkin kuitenkin jo tapahtunut oman toiminnan arvioinnin suhteen. Porin prikaatista kerrotaan, että viimeisen kahden vuoden aikana on kehitetty tasa-arvokyselyä rauhanturvaoperaatioissa oleville. Kysely sisältää 50 kysymystä joukkojen sisäisestä tasa-arvoilmapiiristä sekä työn vaikuttavuudesta

⁵³ UM:n seurantaraportti tammikuu 2011, 14.

⁵⁴ Jukarainen & Terävä 2010a, 232- 236.

kohtealueella. Silti ministeriössä myönnetään, että suuressa organisaatiossa, jossa ihmiset vaihtuvat jatkuvasti, kokemusten kerääminen tyyliin ”lessons learned” ei ole helppo tehtävä:

”Miten historiallinen muisti kootaan operaatioon liittyvistä asioista ja käytännöistä, toimintatavoista ja vaikuttavuudesta. Siinä on kyllä aika paljon parantamisen varaa!” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Joukkojen sisäinen tasa-arvoilmapiiri on selkeässä yhteydessä siihen, miten eettisesti joukot toimivat toimialueella sekä palvelusvapailaan. Porin prikaati pyrkii reflektomaan toimintaansa ja kehittämään koulutusta edellä mainitun kyselyn avulla. Vaikka kyselyt tapahtuisivat anonymisti, ongelmana työnantajan tekemissä kyselyissä ja palautteen antamisessa on se, että kriittisten ja objektiivisten vastausten antaminen koetaan vaikeaksi. Usein mainittuna pelkona on se, että kritiikin antajat ovat tunnistettavissa, eivätkä he siten tulisi enää valituiksi uusiin kriisinhallintatehtäviin.⁵⁵

Tulokset puolustushallinnon toimeenpanosta

Havainnoidut koulutukset, vierailut ja haastattelut antavat viitteitä siitä, että koulutusta kehitetään niin FINCENT:ssä kuin Porin prikaatissakin. Jatkossa on seurattava miten ja millaisella koulutuksella suomalaiset edistävät YK:n päätöslauselmia naisten ihmisoikeuksista ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisestä entistä säännönmukaisemmin, sillä tällä hetkellä Puolustusvoimat esittelee pikemminkin tulevaisuuden suunnitelmiaan kuin konkreettisia tuloksia toimeenpanosta. Kansainvälisiin operaatioihin lähtevien rauhan- turvaajien gender-koulutuksen havainnointi ulkopuolisen tutkijan tekemänä olisi tulevaisuudessa toivottavaa.

Puolustushallinnon alalla korostuivat tiedonkulun ongelmat. Vaikka vastuita on pyritty 1325-toimeenpanossa selkiyttämään, Puolustusvoimien tasa-arvotoiminnasta vastaavassa pääesikunnassa ei aina kuitenkaan tunneta sen alaisten laitosten itse kehittämiä menetelmiä – tai ongelmia. Esimerkiksi joulukuussa 2010 - helmikuussa 2011 tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että pääesikunnassa tai PLM:ssä ei tunneta Porin prikaatin antaman gender-koulutuksen sisältöä, ainoastaan tiedetään, että jonkinlaista gender-koulutusta annetaan. Koulutuksen sisällöstä ei ole myöskään opetussuunnitelmaa tai käskyä, josta sisältö ilmenisi. Paitsi että koulutuksen sisältö ei ole opetussuunnitelman puuttuessa vakiintunut, tietokatkosten taustalla saattaa olla se seikka, että 1325-prosessi on vasta hiljan käynnistynyt ja organisaatio on moniportainen. Moni haastateltava totesi, että asiat menevät eteenpäin, kun niitä ovat viemässä eteenpäin oikeat, aiheesta aidosti kiinnostuneet ihmiset. Myös kiire on ongelma tässäkin organisaatiossa. Organisaatiohierarkian ylemmissä kerroksissa ei haastattelujen perusteella ole aikaa tutustua alempien tasojen toimintaan.

Kansallisen 1325-TO:n ja Suomen kansainvälistyneen sotilastoiminnan myötä gender-koulutuksen kehittäminen on selkeästi edennyt vuosina 2008 – 2011. Oppia on haettu kansainvälisistä koulutuksista, ainakin SWEDINT:stä, ISIS:stä ja ISSAT:sta. Porin prikaatissa 1325-koulutusohjelmaa on haastattelutiedon mukaan ”uudistettu ja tarkennettu” verrattuna vuosiin ennen kansallista TO:aa.

⁵⁵ Rauhanturvaajien haastattelut liittyen TAPRI:n ”Konfliktien sukupuolitetut toimijuudet”-projektiin 2007-2010.

Myös yhteistyö ja avoimuus ovat lisääntyneet. Suunnitteilla on pohjoismainen Gender Center, jossa annetaan koulutusta esimiestason kriisinhallitsijoille. Yhteistyötä on tehty kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sektorilla CMC:n ja FINCENT:n kanssa sekä pohjoismaisena yhteistyönä. FINCENT:ssä, Porin prikaatissa ja CMC:ssä koulutukset pyritään rakentamaan yhä enemmän tehtäväkuvien mukaisiksi. Koulutukset voivat olla luentomaisia, mutta niissä harjoitellaan entistä useammin todellisia tilanteita, keskustellaan ja pohditaan yhdessä ratkaisumalleja. Sotilasorganisaatiot ovat myös avautuneet entisestään vuorovaikutukselle siviiliasiantuntijoiden kanssa tasa-arvo- ja gender-kysymyksissä.

Puolustusvoimissa siis otetaan parhaillaan oppia kansainvälisistä toimijoista, joilla on todistettua kokemusta tasa-arvo- ja ihmisoikeuskouluttamisesta. Samaan aikaan suomalaisissa kriisinhallintaorganisaatioissa uskotaan, että 1325-toimeenpanosta saadaan pidemmällä tähtäimellä myös operatiivista hyötyä.⁵⁶

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö ei ole budjetoanut lisärahoitusta vuosina 2008–2011 kansallisen 1325-TO:n toteuttamiseen, ja siksi 1325-toimeenpanoa tehdään osana virkamiestyötä. Oikeusministeriössä pohditaan kriisinhallinta-toiminnan ja kansallisen strategian näkökulmista voimankäyttösäädöksiä ja eri missioiden omia ohjeistuksia. 1325-toimeenpano näkyy etenkin lisääntyneinä vaatimuksina siviilikriisinhallinnan oikeusvaltioasian-tuntijoiden rekrytoinnissa sekä siviilikriisinhallinnan käytäntöjen koulutuksessa ja tutkimuksessa. Tästä syystä CMC:n koulutusta kehittävän ohjausryhmän puheenjohtajana toimii tällä hetkellä OM:n edustaja.

Eri yhteyksissä on käyty keskustelua kriisinhallintatoimijoiden eettisestä käytöksestä; tähän todetaan oikeusministeriöstä, että Suomen laki koskee myös kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä työskenteleviä. Ongelmana on kuitenkin se, että organisaatioiden omat käyttäytymissäännöt, jotka eivät ole juridisesti sitovia eivätkä kiellä esimerkiksi seksin ostamista palvelusvapailta ja toimialueen ulkopuolella, ovat ristiriidassa PL 1325:n, kansallisen 1325-TO:n ja ihmiskaupan ehkäisemistyön kanssa.

Oikeusministeriö on ollut mukana järjestämässä esimerkiksi Namibiassa ja Kosovossa kansainvälisiä seminaareja, jotka liittyvät naisten ihmisoikeuksiin. Jälkimmäisessä keskusteltiin lähisuuhdeväkivallasta ja sen ehkäisemisestä Suomessa ja Kosovossa. Tulevaisuuden kysymyksenä on se, miten seuraavalla toimintakaudella voidaan edistää yhteistyötä siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen yhteistyön kehittämisen suuntaan, mikäli työlle ei anneta erillistä rahoitusta.

⁵⁶ vrt. Valenius 2007, 519.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

OKM:n suoria toimia 1325-TO:n toteuttamiseksi on tutkimuksen ja julkaisemisen tukeminen. Esimerkiksi vuonna 2010 Suomen 1325-verkosto sai, Suomen UNIFEM:n hakemana ja hallinnoimana, tukea 1325-tutkimusohjelman toteuttamiseen. Tämä raportti on kirjoitettu kyseisen tuen turvin.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että OKM edistää 1325-TO:aa (ennaltaehkäisyyn pyrkivän), laajan turvallisuusnäkökulman avulla. Tämä sisältää esimerkiksi tyttöjen ja naisten aseman korostamisen koulukseen liittyvässä kehityspolitiikassa. On huomattava, että 1325-TO ei ole OKM:n koordinaatiossa, vaan OKM tukeutuu UM:n koordinoimaan kokous- ja seminaaritoimintaan. Opetusministeriön rooli 1325-toimeenpanossa ei siis ole suora. Toisaalta OKM on vuosina 2008–2011 tukenut suoraan useita kansalaisjärjestöjä, jotka keskittyvät rauhantutkimukseen ja rauhankasvatuksen kehittämiseen.⁵⁷

Kansainvälisyyskasvatus on jälleen otettu koulujen opetusohjelmaan ja osana sitä kysymykset ihmis- oikeuksista ja tasa-arvosta. Rauhan- ja kansainvälisyyskasvatuksen sisällyttäminen opetusohjelmiin syvemmin ja varhaisemmin kasvattaa OKM:n välillistä roolia 1325-toimeenpanossa. Paitsi että kansainvälisyys- ja rauhankasvatuksen tehostaminen tukisi suomalaisen yhteiskunnan muuttumista turvallisemmaksi ja suvaitsevaisemmaksi asennekasvatukseen panostamalla, vaikutetaan myös pitkällä tähtäimellä tulevaisuuden kansainvälisiin tehtäviin rekrytoitavien laatuun ja eettiseen ajatteluun.

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:ssä on naisten ja miesten välistä tasa-arvoa edistämässä neljä toimielintä: tasa-arvoyksikkö, tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta sekä tasa-arvolautakunta.

1325-työstä on vastannut lähinnä tasa-arvoyksikkö, jonka tehtävänalaan kuuluu myös sukupuolen valtavirtaistaminen kaikilla hallinnon aloilla. Sosiaali- ja terveysministeriössä tasa-arvotyö on tuttua jo useilta vuosikymmeniltä.⁵⁸ Viime vuosina se on keskittynyt samapalkkaisuusohjelmaan ja lähisuhde- tai parisuhdeväkivallan ehkäisyyn sekä työn ja perheen yhteensovittamiseen. Kansallisen 1325-TO:n myötä tasa-arvoyksikön työssä on alettu huomioida naisten asema kansainvälisesti yhä laajemmalla aspektilla. Kansainvälisempi pohdinta naisten asemasta ja seksuaalisesta väkivallasta konflikteissa ja postkonflikteissa olosuhteissa on antanut myös uusia näkökulmia suomalaiseen keskusteluun tasa-arvosta ja sukupuolten asemasta yhteiskunnassa. Vaikka STM:llä on toistaiseksi pienehkö rooli Suomen 1325-TO:n

⁵⁷ Esim. Suomen rauhanliitto - YK yhdistys ry, Suomen Rauhanpuolustajat ry, Rauhankasvatusinstituutti ry, Suomen Sadankomitea ry, Suomen rauhanturvaajaliitto ry, Naiset Rauhan Puolesta -liikkeen järjestö Amandamaji ry, Suomen Rauhantutkimusyhdistys ja Rauhankirjallisuuden edistämisseura ry ovat saaneet tukea tutkimus-, julkaisu- ja seminaaritoimintaan ensimmäisellä 1325-toimeenpanokaudella.

⁵⁸ Valtioneuvoston selonteko, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010, 75.

toteuttamisessa, virkamiehillä on kiinnostusta kehittää ja syventää linkkiä kotimaisen ja kansainvälisen työn välillä tasa-arvon ja naisten aseman parantamiseksi.

Tasa-arvoyksikössä 1325-toiminta keskittyy ihmisoikeusaspektin esille tuomiseen niin kotimaassa kuin globaalimminkin. Oleellista on se, että lähisuhdeväkivaltaa tulee tarkastella rakenteellisena kysymyksenä, ei yksilökysymyksenä. Siksi haastateltu painottaa, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tulisi käsitellä poikkihallinnollisesti ihmisoikeuskysymyksenä ja rakenteellisena ongelmana. Suomalaisessa poikkihallinnollisessa virkamiestyössä keskustelu lähisuhdeväkivallasta rakenteellisena ongelmana avaa myös keskustelua toimijoiden suhtautumisesta naisiin kohdistuviin ihmisoikeusloukkauksiin konflikti- ja kriisialueilla. Tässäkin on siis mahdollista nähdä poikkihallinnollisen yhteistyön tuottama lisäarvo käytännön toimintaan toisella hallinnon alalla. Lisäksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittää väkivallan vähentämisen ohjelmassaan erilaisia arviointimenetelmiä, joista voi olla tulevaisuudessa hyötyä 1325-indikaattoreiden selkiyttämiseen.

STM:ssä huomioidaan, että ei ainoastaan kansallisen toimintaohjelman 2008 – 2011 puitteissa, vaan oikeastaan jo presidentti Halosen ensimmäisen toimikauden alusta Suomessa on ihmisoikeuspolitiikan edistämiseksi kehitetty käytännönläheisempää toimintaa. Siksi ministeriössä ollaan erittäin tyytyväisiä poikkihallinnolliseen 1325-toimintaan. Poikkihallinnollista toimintatapaa on tosin käytetty jo aiemmin eri ministeriöiden tasa-arvotyöryhmien kokouksissa, ja toimintamalli on koettu hyväksi myös 1325-työssä. Työn haaste jatkossa on valtionhallinnon tuottavuusohjelma, joka vähentää henkilöstöresursseja. Siksi poikkihallinnollinen yhteistyö ja myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden kanssa TO:n suunnittelussa ja kirjoittamisessa koetaan STM:ssä eduksi, joskin asiantuntemuksen tunnistamista ja hyödyntämistä käytännön toimintaan tulisi edelleen kehittää. (Haastattelu, joulukuu 2010)

Ympäristöministeriö

Vaikka 1325-TO:aa ei toimeenpanna laajasti ympäristöministeriön sisällä, vaan toteutus on yhden virkamiehen vastuualuetta, ministeriön ja etenkin UM:n toimilla ympäristö- ja ilmastokysymysten eteen on merkittävää kansainvälistä näkyvyyttä ja jopa huomattavaa vaikuttavuutta globaalisti. Suomi on profiloitunut tukemalla naisnäkökulman integroimista ilmastopolitiikkaan, ja Kööpenhaminan ilmastokokouksen yhteydessä vuonna 2010 Tanskan hallitus ojensi Tasavallan Presidentti Tarja Haloselle Millennium Development Goal 3 -soihdun huomionosoituksena naisten tasa-arvon edistämisestä ja lupauksesta toteuttaa sovittuja tasa-arvoa edistäviä toimia. Suomi sai myös ympäristö-, kehitys- ja naisjärjestöjen myöntämän ensimmäisen tasa-arvopalkinnon, Gender Championship Award, tunnustuksena tuestaan kehitysmaiden naisten osallistumiselle neuvotteluihin ja naisten aktiivista osallistumista koskevien esitysten tekemisestä uuteen ilmastopöytäkirjaan.

Etenkin rahoittamisen seurannan kannalta tulevaisuudessa on tarpeen löytää mittareita, joilla voitaisiin tehdä näkyväksi rahoitustoiminnan vaikuttavuutta juuri 1325-näkökulmasta. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden indikaattorit voisivat olla juuri ympäristö- ja ilmastonmuutoskysymyksissä käyttökelpoisia työkaluja.

Yleistä 1325-toimeenpanosta

Suomessa myös tasavallan presidentti on pitänyt kansainvälisissä esiintymisissään yllä 1325-teemaa. Muun muassa joulutervehdyksessään suomalaisille rauhanturvaajille presidentti muistutti sukupuolten välisen tasa-arvon johdonmukaisesta huomioimisesta kaikessa toiminnassa. Perusteluna hän käytti toiminnan tehokkuutta, sillä tasa-arvon huomioiminen auttaa paremmin vastaamaan paikallisen väestön, etenkin heikoimmassa asemassa olevien ryhmien, tarpeisiin.⁵⁹

Työ 1325:n toimeenpanemiseksi sekä hallinnonalakohtainen vastuuttaminen on päässyt alkuun lähes kaikissa vastuuministeriöissä. Tätä raporttia varten ei saatu palautetta YM:stä ja TEM:stä. 1325-teemojen ja -sisällön juurruttamiseen liittyvät haasteet hallinnonalojen sisällä ovat sekä horisontaalisia että vertikaalisia. Tulevaisuudessa 1325-tuntemusta tulee olla muillakin kuin vastuuhenkilöillä, ja toimeenpanon tulisi jakautua useammalle kuin yhdelle henkilölle. Myös vertikaalisesti katsottuna toimeenpanon päämäärien ja sisältöjen tulisi etenkin operatiivisissa organisaatioissa olla selvät kaikilla toteuttavilla tasoilla. Monella hallinnonalalla 1325:n sisältö on tulkittu tasa-arvon ja sukupuolen valtavirtaistamisen periaatteista käsin, kuten UM:ssä on tehty. Toisaalta PLM:ssä operatiiviset hyötynäkökulmat saattavat ainakin aluksi edistää asian tunnetuksi tekemistä.

Ministeriöiden vaihtelevien toimintaympäristöjen vuoksi erilaiset painotukset 1325-toimeenpanossa ovat hyödyksi hallinnonalojen keskinäisen oppimisen näkökulmasta. Valitettavasti näyttää siltä, että joissain vähemmän vastuutetuissa ministeriöissä toiminta on kuitenkin jäänyt paperi- ja otsikkotason työksi. Koska kyseessä on ensimmäisen toimintaohjelman toteuttaminen, tämä on odotettu tulos. Seuraavaan toimintaohjelmaan tulisi kuitenkin suhtautua käytännönläheisemmin hallinnonvälistä yhteistyötä syventäen.

Suomalaisten 1325-toimijoiden tulisi reflektoida omaa toimintaansa kansainvälisellä kentällä ja ottaa oppia siitä. Muuallakin kuin kehitysyhteistyössä tulisi siis pohtia, miten kansallinen ja kansainvälinen toiminta tukevat toisiaan. Tästä toistaiseksi selkein esimerkki on UM:n twinning-projekti Keniassa ja siihen osittain liittyvä tutkimushanke Suomen kehitysyhteistyön 1325-vaikuttavuudesta Keniassa, Nepalissa ja Koillis-Intiassa.⁶⁰ Tutkimus valaisee operatiivista työtä tekeviä toimijoita siitä, miten naisten asemaa ja tilannetta tulee huomioida konflikteissa ja niiden jälkeisissä yhteiskunnissa. Tutkimustiedon kerääminen ja julkaiseminen auttaa parhaimmillaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (humanitaarinen apu, kriisinhallinta ja rauhanrakentaminen) toimijoita löytämään pitkän aikavälin keinoja 1325-työhön. Tulevaisuudessa tulisi

⁵⁹ Tasavallan presidentin joulutervehdys suomalaisille rauhanturvaajille 24.12.2010
<http://www.sttinfo.fi/pressrelease/detail.do?pressId=34585&type=today&searchKey=8934b341-ea8e-11dc-9155-63fd3dff1e6b&languageId=all&pageIndex=1>

⁶⁰ Banerjee, & al. 2010.

entistä tarkemmin pohtia millaista sukupuolijärjestelmää kansainvälisissä hankkeissa, operaatioissa ja missioissa edistetään ja miten gender-politikoinnin seuraukset näkyvät kyseisessä kulttuurisessa kontekstissa.⁶¹ Koulutuksen kehittämisen ohella seuraava poikkihallinnollinen ponnistus voisi olla toiminnan vaikuttavuuden indikaattorien testaaminen ja mahdollinen käyttöönotto.

Kritiikki 1325-teemojen vertikaalisesta syventämisestä koskee paitsi hallinnonaloja myös kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n, EU:n ja ETYJ:n, operaatioita, joissa yhteistoiminta paikallisen siviiliväestön kanssa ei useinkaan vielä toteudu konkreettisina toimina, vaan jää juhlapuheiden tasolle. Ongelmat eivät siis liity pelkästään suomalaisten toimintaan, vaan myös siihen, miten 1325-PL:aa toimeenpannaan kansainvälisissä missioissa ja operaatioissa. Gender- ja ihmisoikeuskoulutuksen käytännöt vaihtelevat eri operaatioissa ja missioissa, sillä parhaimpia käytäntöjä etsitään ja kokeillaan vielä. Suomi ei siis ole tässä erityistapaus.

Suomi, muiden Pohjoismaiden ohella, luo itsestään kuvaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden mallimaana. Virkamiestasolla halutaan uskoa, että kentälle lähteville siviili- ja sotilastoimijoille annettava gender-koulutus on ensiluokkaista. Itsetyytyväisyys perustuu koulutusorganisaatioiden antamaan kuvaan niiden omasta toiminnasta. Todellisuudessa organisaation ylätasolla ei välttämättä ole realistista kuvaa siitä, mitä ja miten koulutuksissa opetetaan 1325-sisältöä, vai opetetaanko sitä ylipäätään. TAPRIN konfliktien sukupuolittuneet toimijuudet -projektia varten 2007–2010 haastatellut siviili- tai sotilaallista kriisinhallintakoulutusta vuosina 2008–2010 saaneet henkilöt kritisoivat sitä, että kulttuurin ja sukupuolijärjestelmän tuntemus jää liian usein hyvin pintapuoliselle ja usein kärjistetylle sekä stereotyyppiselle tasolle. Myös tähän raporttiin haastatellut olivat kriittisiä juuri ennen toimialueelle lähtöä saatua kriisinhallintakoulutusta kohtaan.

"Koulutusta CMC:ssä on teroitettava! Kun CMC käyttää poliiseja kouluttajina, siinä on hyvät ja huonot puolensa. Hyvää on se, että he eivät ole liian teoreettisia, mutta huonoa on se, että miespoliisit eivät hiffaa naispoliisien tilannetta. Ja sama juttu sotilaallisella puolella kun kulttuurikoulutusta antaa sotilas, mitä muuta se on, kuin ennakkoluulojen ja stereotyyppien toistamista?" (Haastattelu, joulukuu 2011.)

Ei siis riitä, että gender ja 1325 mainitaan otsikkotasolla, vaan ne tulee linkittää lähtijöiden toimenkuvaan ja toimialueeseen. Myös suomalainen gender-neuvonantaja kiinnittää huomiota pinnallisuuteen 1325-teemojen juurruttamisessa:

"Tää 1325 näyttäytyy minulle sellaisena mantrana, joka ratkaisee kaikki ongelmat. Sehän ei ole sitä. Tässä gender-neuvonantajan tehtävässä täytyy pystyä puhumaan sisällöstä! Se on ihan turha puhua lukutaidottomille 1325-päätöslauselmasta tai muista, koska mun on ihan turha puhua siitä täälläkään!" (Haastattelu, joulukuu 2011.)

Kansallinen 1325-TO on vaikuttanut siihen, että niin siviili- kuin sotilasorganisaatioissakin on meneillään etsikkoaika koulutusmallien luomisen suhteen. Joissain tapauksissa gender- ja ihmisoikeuskoulutusten poistamista missioista on perusteltu sillä, että ne jo on "valtavirtaistettu" toimintaan. Myös tasa-

⁶¹ vrt. Jauhola 2010.

arvoneuvonantajan pestejä on lopetettu sillä perusteella, että ”tasa-arvoasiat on jo operationalisoitu” tai kulttuurikoulutusosio poistettu, koska sitä ei pidetä tärkeänä. Kansainvälisissä missioissa riippuu pitkälti johtajavaltiosta, mitä kenttätöissä painotetaan. Mutta valitettavasti näyttää siltä, ettei systematiikka toimi edes EU:n sisällä.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptin ja Afganistanin turvallisuustilanteen myötä siviili- ja sotilaskriisinhallinta näyttävät kentällä entistä enemmän toisistaan riippuvaisina. Tässä kontekstissa keskustelu sota-alueella toimivan kansainvälisen kriisinhallinta-asiantuntijan sukupuolesta trivialisoituu:

”Jos pommi räjähtää vieressä, se mitä sukupuolta sä olet, sillä ei ole mitään merkitystä. Me elämme täällä Kabulissa kuplassa, kuljemme panssaroiduilla autolla, jossa on tummennetut lasit. Tulen autosta pois vain turvallisissa paikoissa. Emme kävele kadulla. Sukupuoli ei merkitse mitään.” (Haastattelu, tammikuu 2011.)

Missiot ja operaatiot ovat keskenään erilaisia ja tilanteet muuttuvat jatkuvasti. Kentällä tehtävässä työssä, olosuhteiden analysoinnissa ja avustustoiminnassa toimintatapojen jatkuvuuden turvaaminen on haaste. Operaatioille on ominaista, että johtovaltiot vaihtuvat ja toimintatavat muuttuvat, minkä lisäksi osallistujamaiden kesken on usein ristivetoa operaatioiden ja missioiden painotuksista. Kentällä on useita erilaisia ja osittain päällekkäisiäkin toimijoita. Kaikki yllä mainitut seikat vaikuttavat siihen, miten 1325-PL:aa kokonaisuudessaan juurrutetaan kentillä.

”Kriisinhallinnassahan se suurin haaste on se...siis sotilaathan saadaan useimmiten helposti paikalle... mutta että saataisiin oikeasti paikalle kokonaisvaltainen asioiden käsittely, jossa eri tahot tekee omia toimiaan toisiaan täydentäen, ei kilpaillen eikä päällekkäin, kun se ei ole tarpeen. Ja sitä myöten se tilanteen käsittely saataisiin sellaiseksi, että sotilaat saadaan oikea-aikaisesti pois. Nythän meidän ongelma on se, että sotilaat jäävät tekemään kaikenlaisia tehtäviä, jotka eivät oikeasti ole sotilaan tehtäviä. Sotilaiden jääminenhan ei millään lailla edistä sitä normalisointia, vaan Kosovossakin pitäisi olla ihan muut toimijat jo tässä vaiheessa ottamassa sitä vastuuta. Mut kokonaisvaltaisuus on helpompi sanoa kuin tehdä. Mutta jälleen kerran, maailma ei ole valmis.” (Haastattelu, joulukuu 2010.)

Koska missiot ja työympäristöt ovat erilaisia, mitään valmista mallia 1325-tiedon eteenpäinviemiseksi ei ole. Oleellista on, että toimialueella osataan ja puututaan konkreettisiin naisten oikeuksia ja ihmisoikeuksia koskeviin ongelmiin. Gender-neuvonantajan tehtävänä onkin löytää kriisialueen eri sukupuolia koskevat ongelmat ja kiinnittää niihin myös operaatioissa työskentelevien huomio. Tässä tehtävässä Suomi voisi aktivoitua länsinaapurinsa tavoin.

Huolimatta kentän haasteista merkittävää on se, että Suomen 1325-TO on saanut aikaan liikehdintää, joka hakee uusia menetelmiä koulutuksen kehittämiseksi ja laajempaan yhteistyöhön. Haastatellut virkamiehet mainitsivat odottavansa kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden 1325-prosesseihin osallistumiselta, että TO:aan ja sen toteutukseen tuodaan uusia raikkaita ideoita sekä asiantuntemusta. Kansalaisjärjestöillä nähdään olevan vapaat kädet miettiä parhaita keinoja ja tehdä ”lessons learned” -tyyppistä analyysiä. Seuraavan TO:n

suunnittelun yhdeksi teemaksi voitaisiin ottaa se, miten kansalaisjärjestöt entistä paremmin pystyisivät tuomaan innovaatioitaan virkamiesten tiedoksi samalla kun Suomen 1325-TO:aa ja sen toimeenpanoa edelleen kehitetään.

Ideoita Suomen päivitettävään 1325-ohjelmaan:

- Ohjelman konkretisointi ja budjetointi hallinnonaloittain.
- Yhteistyön lisääminen toimialueen kansalaisjärjestöjen kanssa ja yhteiskunnallisen omistajuuden lisääminen kriisinhallintaprosesseissa ja siten kansalaisyhteiskunnan tehokkaampi pystyttäminen. Suomalaisen toimijoiden on kutsuttava paikalliset naiset rauhanneuvottelupöytiin entistä aktiivisemmin.
- Uutena tavoitteena suomalaisessa 1325-työssä voisi olla konfliktien syttymisten varhaisvaiheen tunnistamismekanismien kehittäminen yhteistyössä kansainvälisten naisverkostojen kanssa ja siten ennaltaehkäisevien poliittisten toimenpiteiden, kuten neuvotteluprosessien kehittäminen konfliktien estämiseksi.
- Ihmisoikeussopimusten mukaisen suhtautumisen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön tulee juurtua paremmin rauhanturvaajien ja kenttätoimijoiden koulutukseen ja toimintaan.
- Hallinnonalojen omien 1325-toimintojen systemaattinen arviointi ja vaikuttavuuden analysointi kenttäoperaatioista on tulevaisuudessa välttämätöntä uusien toimintaohjelmien ja niiden toimeenpanon kehittämiseksi.

Lähteet ja viitteet

- Banerjee, Paula & Pirkko Poutiainen, Ishita Dey Kioko Dunghana, Päivi Mattila, Martin Muhindi: 2010 Women, peace and Security: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in the context of Finnish Development Policy With Case studies from Kenya, Nepal and North-East India. MFA of Finland, Development Communication.
- Burckhardt, Yosi Echeverry (2010) *Sexual Abuse by United Nations peacekeeping forces and the legitimacy of peace operations*, CMC Finland Yearbook 2010, 100–113.
- CMC yearbook (2009) on Civilian Crisis Management Studies. CMC Finland: Kuopio.
- CMC yearbook (2010) on Peacebuilding and Civilian Crisis Management Studies. CMC Finland: Kuopio
- Enloe, Cynthia (1986) *Nainen -Taakse, poistu! Naisten elämän militarisointi*, Gummerus: Jyväskylä.
- EU:n "Barcelonan raportti":
[[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2005\)0133_/p6_ta-prov\(2005\)0133_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2005)0133_/p6_ta-prov(2005)0133_fi.pdf)] Luettu 9.4.2011.
- From Words to Action, Gender Force (2007)
[http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf]
- Good and Bad examples: Lessons learned from working with UN resolution 1325 in international mission (2007). Genderforce: Uppsala.
- Grekula Katja (2010) *Working As Gender Advisor in the EU Training Mission in Somalia*. Security Sector Reform – Beyond civil-Military Cooperation 2010, FINCENT: Tuusula, 82–86.
- Higate, P. & M. Henry (2004) *Engendering (In)security in Peace Support Operations*, Security Dialogue 35: 4, 481–498.
- Higate, Paul (2007) *Peacekeepers, Masculinities and Sexual exploitation*, Men and Masculinities, 10: 1, 99-199.
- Isaksson, Eva (1988) *Hän Lottansa vei mukanaan: Rauhankirjallisuuden edistämisseura*: Helsinki.
- Jauhola, Marjaana (2002) *Sillanrakentajia. Naiset konflikteja ehkäisemässä*. Katu, Kauhavan kirjapaino: Kauhava.
- Jauhola Mariaana (2010a) *Building Back Better? – Negotiating Normative Boundaries of Gender Mainstreaming and Post-Tsunami Reconstruction in Nanggroe Aceh Darussalam, Indonesia* Review of International Studies 36(1):29-50.
- Jauhola , Marjaana (2010b) *Hankala sukupuoli – kriittisiä näkökulmia sukupuolten tasa-arvon edistämiseen* teoksessa Jukarainen & Terävä 2010a , 257-269.
- Jukarainen, Pirjo & Terävä, Sirkku, toim. (2010a) *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa*. Minerva: Helsinki.

- Jukarainen, Pirjo & Terävä, Sirkku (2010b) *Joking is not just for Laughs: Ethnosexualized Language Constructing Masculine Agency in Finnish Peacekeeping Operations* teoksessa Virkkunen, Uimonen & Davydova, 36-53.
- Kaldor, Mary (2001) *Uudet ja Vanhat Sodat: Järjestäytynyt väkivalta globalisaation aikakaudella*, Taifuuni: Helsinki.
- Kantola, Johanna & Nousiainen, Kevät (2008) *Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämistä*, Naistutkimus 2/2008, 6–20.
- Kantola, Johanna & Valenius Johanna (2007) *Toinen Maailmanpolitiikka*, 10 käsitettä feministiseen kansainvälisten suhteiden tutkimukseen, Vastapaino: Tampere.
- Kokkarinen, Helinä, Pitkänen, Ville-Veikko & Henriksson, Kirsi (2009) *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kriisinhallintakeskuksen toiminnassa* Hallituksen tasa-arvo -ohjelma, Sisäasiainministeriön kärkihanke Seurantamuistio. 9 February 2009, Draft.
- Korhonen Senja (2007) *Inhimillisen turvallisuuden käsitteestä: Muistio eri toimijoiden käsityksistä*, KATUnet
[\[http://www.katunet.fi/files/Taustamuistio%20inhimillisen%20turvallisuuden%20k%C3%A4sitteest%C3%A4%200106.pdf\]](http://www.katunet.fi/files/Taustamuistio%20inhimillisen%20turvallisuuden%20k%C3%A4sitteest%C3%A4%200106.pdf) luettu 8.4.2011.
- Lehtniemi, Ninni (2007), *YK:n rauhanturvaajien seksuaalirikokset jäävät usein rankaisematta*. HS 15.Tammikuuta, 2007, B3.
- Leinonen Minna, Talola Niina, Terävä Sirkku & Uosukainen Katja (2008) *Naisten ja miesten työhyvinvointi ja tasa-arvo puolustusvoimissa 2007*. MATINE sarja A 2008/3. Puolustusministeriö. Edita: Helsinki.
- Leinonen, Minna, Otonkorpi-Lehtoranta, Katri & Autio, Hanna-Leena (tulossa 2011) *Mahdollisuuksien ja vaatimusten kenttä – esimiestyö puolustusvoimissa hierarkian ja sukupuolen näkökulmasta*. Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.
- Levänen, Hannu & Yrjölä, Vesa (2007) *Puolustusministeri Jyri Häkämies: Afganistan ja NRF esillä alkusyksyn neuvotteluissa*, Rauhanturvaajaliiton lehti 4/2007.
[\[http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/lehti/4_07/garbonmonoxideman.html\]](http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/lehti/4_07/garbonmonoxideman.html) Luettu 9.4.2011.
- Mendelson, Sarah E. (2005) *Barracks and Brothels. Peacekeepers and human trafficking in the Balkans*. Center for Strategic and International Studies. Report.
[\[http://csis.org/files/media/csis/pubs/0502_barracksbrothels.pdf\]](http://csis.org/files/media/csis/pubs/0502_barracksbrothels.pdf) Luettu lokakuussa 2008.
- Miksi Suomi on Afganistanissa? UM:n Eurooppa-tiedotus, (2009).
[\[http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=199330&nodeid=37845&contentlan=1&culture=fi-FI\]](http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=199330&nodeid=37845&contentlan=1&culture=fi-FI)
 Luettu helmikuussa 2011.
- Mäkinen, Mia (2010) *Selvitys naisten tilanteesta Afganistanissa*, UM
[\[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=196015&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI\]](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=196015&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI) Luettu elokuussa 2010.
- Penttinen Elina (2009) *High Integrity and Feminine Care: Police Women as Protectors in Civilian Crisis Management*. CMC Finland Yearbook 2009 on CMC Yearbook 2009, 48-65.
- Pitkänen, Ville-Veikko (2009) *The gender perspective in the training and recruitment of Finnish civilian crisis management experts*, CMC Finland Yearbook 2009, 33–47.

- Pitkänen, Ville-Veikko, Utunen, Heini & Henriksson, Kirsi (2010), *Sukupuolinäkökulma suomalaisessa siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittämisessä*, teoksessa Jukarainen & Terävä 2010a, 75- 90.
- Rauhanturvaajaliitto: Naisia tarvitaan rauhanturvaajiksi, 13.03.2011
[<http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/uutisia/157-naisia-tarvitaan-rauhanturvaajiksi>]
Luettu 9.4.2011.
- Sainio, Mikael, Eskola, Kaisa, Kauppinen, Kaisa, Kandolin, Irja, Kalkkinen Marja-Leena: Tasa-arvon toteutuminen ja kokeminen poliisissa. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 59 / 2007, Edita: Helsinki.
- Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia (2008) Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2008. Sisäasiainministeriö: Helsinki.
- Suihkonen, Minna: Katja Grekula opetti tasa-arvoa somalisotilaille Ugandassa, Europa, Euroopan komission Suomen-edustuston verkkojulkaisu, 22.2. 2011. [<http://www.europalehti.fi/2011/02/tasa-arvoa-sotilasleiriin-afrikassa/>] Luettu maaliskuussa 2011.
- Suomen kansallinen 1325 toimintaohjelma 2008–2011 [<http://www.1325.fi/fi/toimintaohjelma/>] Luettu tammikuussa 2011.
- Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinnan strategia (2009). Ulkoasiainministeriö. Julkaisuja 15/2009: Helsinki.
[<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=49684&GUID={77E14EB2-C317-4A87-8477-48A14FF8EDEA}>] Luettu tammikuussa 2011.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (2009) Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009: Helsinki. [<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/fi.pdf>] Luettu syysyllä 2009.
- Tallberg, Teemu (2009) *The Gendered Social Organization of Defence*. Publications of the Hanken School of Economics 193, Hanken: Turku.
- Tasavallan presidentin joulutervehdys suomalaisille rauhanturvaajille 24.12.2010
[<http://www.sttinfo.fi/pressrelease/detail.do?pressId=34585&type=today&searchKey=8934b341-aa8e-11dc-9155-63fd3dff1e6b&languageId=all&pageIndex=1>] Luettu joulukuussa 2010.
- Taskforce on Women, Peace and Security:
[http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/national_level_impl.html]
Luettu joulukuussa 2010.
- Terävä, Sirkku (2009) "Jätkille on puhuttava jätkien kieltä"-pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto.
[<http://tutkielmat.uta.fi/tutkielma.php?id=20139>] Luettu 29.1.2010.
- Terävä Sirkku (2010) *Sukupuolisensitiivisyys rauhanturvaajien rotaatiokoulutuksissa 2000-2010*. Lähde. Historiatieteellinen vuosikirja: Konfliktit. Joensuun yliopisto. 121-134.
- Tsegai, Maija Tsala & Murray, Una (2005) *Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation*, Report 2005:4.
[<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=71275&nodeId=15454&contentlan=2&culture=e>

n-US]

- Ulkoasiainministeriö (2008) YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) "Naiset, rauha ja turvallisuus". Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011. [<http://formin.finland.fi/public/?contentid=137328&contentlan=1&culture=fi-FI>] Luettu 28.1.2010.
- Ulkoministeri Stubbin puheenvuoro: Rauhavälitys – uudet avaukset 14.2.2011. [<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=213018&nodeid=23&contentlan=1&culture=fi-FI>] Luettu helmikuussa 2011.
- Valasek, Kristin (2008) Gender & Security Sector Reform Toolkit, [<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=47789>] Luettu 9.4.2011.
- Valenius, Johanna (2005) *Sukupuolinäkökulma huomioon rauhanturvaoperaatioissa*, Sinibaretti N.5/2005. [http://www.rauhanturvaajaliitto.fi/lehti/5_05/sukup.htm] Luettu tammikuussa 2010.
- Valenius, Johanna (2007) *A Few Kind Women: Gender Essentialism and Nordic Peacekeeping Operations*, International Peacekeeping, Vol .14, N: 4. 510-523.
- Valtiohallinnon tuottavussohjelma: [http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp] Luettu 9.4.2011.
- Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Julkaisuja 2010:8.
- Virkkunen, Joni, Uimonen, Pirjo & Davydova, Olga (2010) *Ethnosexual Processes. Realities, Stereotypes and narratives*, Kikimora Publications, Aleksanteri Series 6/2010.
- Väyrynen, Tarja (2011), "Keeping the Trauma of War Open in Male Body: Resisting the Hegemonic Forms of Masculinity and Finnish National Identity", paper presented in the International Studies Association Annual Convention (ISA) March 16-19, Montreal.
- Wittman, Amanda (2010) *Looking local, finding global: paradoxes of gender mainstreaming in the Scottish Executive*, Review of International Studies 31, 51-76.
- YK Human Development-report 1994. [<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>] Luettu 9.4.2011.
- YK:n julistus yleismaailmallisista ihmisoikeuksista [<http://www.fredman-mansson.fi/yknoij.htm>] 9.4.2011.
- YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) [<http://www.1325.fi/fi/1325paatoslauselma/>]. Luettu 9.4.2011.
- YKTN pl. 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" Suomen kansallinen 1325-toimintaohjelma 2008–2011:n seurantaraportti. [<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=40158&contentlan=1&culture=fi-FI>] Luettu 5.4.2011.
- Zimelis, Andris (2009) *Human Rights, the Sex Industry and Foreign Troops. Feminist Analysis of Nationalism in Japan, South Korea and the Philippines*. Cooperation and Conflict 44 (1) 51–71.

LIITE 1.

GENDER -TOIMINNAN SUUNNITTELUN JA TOIMEENPANON VASTUUT PUOLUSTUSVOIMISSA

Viitteet:

1. United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) S/res/1325(2000)
2. YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” - Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011. Ulkoasiainministeriö 2008
3. Ohje YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallisen toimintaohjelman toimeenpanemiseksi puolustushallinnossa FI.PLM 2009-1113 1699&/00.01.10/2008
4. Uusi Pohjoismaisen yhteistyön työryhmärakenne (NORDEFKO) PESUUNNOS ak AG14011/17.8.2010
5. Maavoimien kokemuksia tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusneuvonantajan (gender advisor) tehtävästä. Maavoimien Esikunnan henkilöstöosaston asiakirja MG30326/17.9.2010

Puolustusvoimien sotilaallisiin kriisinhallintatehtävien Gender toiminnalla pyritään varmistamaan se, että naisten asema ja heidän erityisongelmansa otetaan huomioon kriisinhallintaoperaatioissa. Naisten ongelmat kriisialueilla ovat usein erilaisia kuin miesten, ja naisten erityisongelmia on pyrittävä ratkaisemaan tehokkaasti. Gender toiminta on osa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyötä. Osa gender toiminnan suunnittelusta tapahtuu pohjoismaisena henkilöstöalan NORDEFKO yhteistyönä.

Puolustusvoimien gender toimintaa koordinoi ja ohjaa Pääesikunnan henkilöstöosasto, joka määrää eri hallintoyksiköiden vastuulla olevat tehtävät.

Hallintoyksiköiden vastuut määrätään asiakirjan liitteessä 1.

Puolustusministeriö määrittää puolustushallinnon gender toiminnan kehittämistavoitteet. Tavoitteiden määrittelyyn vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja päätöslauselmat. Keskeinen tavoite kehittämistyössä on se, että sotilaallisissa operaatioissa ja kriisinhallintahenkilöstön koulutuksessa otetaan huomioon aiempaa laajemmin paikallinen kulttuuri, väestö ja naisten asema.

Tämänhetkiset kehittämistavoitteet perustuvat ulkoasiainministeriön laatiman YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (naiset, rauha ja turvallisuus) kansalliseen toimintaohjelmaan (2. viiteasiakirja), jonka toimeenpanosta puolustushallinnossa puolustusministeriö on antanut ohjeen (3. viiteasiakirja).

Puolustusministeriön ohjeessa puolustusvoimien Gender toiminnan kehittämiseksi on annettu seuraavat tavoitteet:

- A) Kriisinhallintajoukkojen koulutuksen kehittäminen
- B) Sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen operaatioissa
- C) Kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavien Gender-neuvonantajien tarpeen määrittäminen, tarvittavien neuvonantajien nimittäminen ja tietojen ylläpito neuvonantajan tehtäviin sopivista henkilöistä.
- D) Naisten kriisinhallintatehtäviin rekrytoinnin ja hakeutumisen edistäminen

Kehittämistavoitteita kuvataan tarkemmin asiakirjan liitteessä 2.

LIITE 2 .

GENDER TOIMINNAN VASTUUT PUOLUSTUSVOIMISSA

A) Pääesikunnan henkilöstöosasto

- Koordinoi ja ohjaa gender toimintaa Puolustusvoimissa.
- Henkilöstöosastolla asiaa hoitaa henkilöstötukisektori

B) Pääesikunnan suunnitteluosasto

- Ohjaa Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen toimintaa.

C) Puolustushaaraesikunnat

- Suunnittelevat vuosittain lokakuun alkuun mennessä gender koulutustarpeet operaatioiden johto- ja asiantuntijahenkilöstön sekä joukkojen osalta ja laativat esitykset koulutettavien lukumääristä Puolustusvoimien Kansainväliselle Keskukselle.
- Ohjaavat kriisinhallintakoulutusta antavia alaisiaan joukko-osastoja.

D) Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus

- Vastaa Puolustusvoimien Gender osaamisen ylläpidosta ja kehittämisestä siten, että käynnissä oleviin ja käynnistyviin SOTKRIHA -operaatioihin voidaan asetettujen suorituskykyvaatimusten mukaisesti sijoittaa alan osaajia niin johto- kuin asiantuntijatehtäviin.
- Laatii Pääesikunnan linjausten ja puolustushaaraesikuntien esitysten perusteella vuosille 2011–2015 koulutussuunnitelman, jossa määritetään kansallisen ja kansainvälisen gender koulutuksen tarve johto- ja asiantuntijatehtävissä ja koulutettavat henkilöstömäärät.
- Vastaa kriisinhallintajoukkojen johdon ja asiantuntijahenkilöstön rotaatiokoulutusta täydentävästä lisäkoulutuksesta.
- Valmisteleo ja lähettää henkilöstön SWEDINT'n järjestämille gender field advisor -kursseille, joita painotetaan gender-neuvonantajien ulkomailla tapahtuvassa koulutuksessa. Kurssien rahoitus tapahtuu pääosin ulkoasiainministeriön kriisinhallintatoimintaa varten osoitetuista varoista.
- Asettaa 11/2010 lähtien asiantuntijan Gender Centerin perustamistyöryhmään.
- Tuottaa gender koulutusmateriaalia Maanpuolustuskorkeakoulun ja Porin Prikaatin kanssa.

E) Yhteispohjoismainen Gender Center

- Perustetaan pohjoismaisena NORDEFKO yhteistyönä vuoden 2011 aikana.
- Tuottaa asiantuntija-, tutkimus- ja koulutuspalveluja.
- Suomen puolustusvoimat ei aseta pysyvää opettajahenkilöstöä Gender Centeriin.
- Operatiivisen tarpeen ja resurssien puitteissa voidaan antaa väliaikaista kouluttajatukea Gender Centeriin ja kouluttaa henkilöstöä siellä.

F) Porin Prikaati

- Vastaa maavoimien kriisinhallintajoukkojen rotaatiokoulutuksesta.
- Tuottaa gender koulutusmateriaalia Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen ja Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa.

G) Meri- ja ilmavoimien joukko-osastot

- Vastaavat erikseen määrättyinä puolustushaaransa kriisinhallintajoukkojen rotaatiokoulutuksesta, kun puolustushaaran joukot osallistuvat kriisinhallintaoperaatioon.

H) Maanpuolustuskorkeakoulu

- Vastaa henkilökunnan perustutkinto- ja jatkotutkinto-opintojen gender koulutuksesta ja gender tutkimuksesta
- Tuottaa gender koulutusmateriaalia Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen ja Porin Prikaatin kanssa.

LIITE 3.

PUOLUSTUSMINISTERIÖN MÄÄRITTÄMÄT GENDER TOIMINNAN KEHITTÄMISTAVOITTEET PERUSTEENA YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON PÄÄTÖSLAUSELMA 1325 (NAISET, RAUHA JA TURVALLISUUS) SEKÄ PÄÄTÖSLAUSELMAN PERUSTEELLA LAADITTU SUOMEN KANSALLINEN TOIMINTAOHJELMA

A) Kriisinhallintajoukkojen koulutuksen kehittäminen

- Koulutusta kehitetään niin, että koulutuksen jälkeen kriisinhallintatehtäviin lähtevillä on käsitys tasa-arvoasioiden tärkeydestä kriisinhallintatehtävien onnistumisessa, he tuntevat päätöslauselman 1325 sisällön ja heillä on valmiudet ottaa huomioon kansainvälisen ja humanitäärisen oikeuden velvoitteet sekä ihmisoikeusvelvoitteet operaatioissa.
- Lisäksi koulutuksessa käsitellään operaatiokohtaisia olosuhteita ja ongelmia sekä paikallisen väestön sukupuolten välisiin suhteisiin liittyviä tapoja ja käyttäytymissääntöjä.
 - o **Tilanne syyskuussa 2010:**

Porin Prikaatissa toteutettavassa kriisinhallintajoukkojen rotaatiokoulutuksessa otetaan huomioon päätöslauselma 1325 ja gender teema. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden kouluttaminen on osa sekä kriisinhallintaoperaatioihin valmistavaa koulutusta että kohdemaassa annettavaa koulutusta. Gender teema on erillinen osa koulutusta, eli käytännössä oppitunteja aiheesta. Varsinaisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden ohella kriisinhallintahenkilöstölle koulutetaan perustiedot kohdemaiden kulttuureista ja uskonnoista. Tämä on välttämätöntä, jotta joukon toiminnassa kyetään ottamaan huomioon tasa-arvo ja yhdenvertaisuusasiat toimittaessa paikallisen väestön ja muiden kriisinhallintaoperaatioon osallistuvien kanssa.

Maanpuolustuskorkeakoulun opetuksessa otetaan huomioon puolustushallinnon ohje päätöslauselman 1325 toimeenpanemiseksi. Aiheeseen liittyvä opetus sisältyy sotilaspedagogiikan sotatieteiden maisteriopintojen opintojaksolle ”Turvallisuus ja kriisinhallinta”. Opintojakso toteutettiin helmi-maaliskuussa 2010 ensimmäisen kerran ja opintojaksolla opiskelijat perehtyivät ao. ohjeistukseen ja toimintaan. Puolustushallinnon ohje oli sisällytetty opintomateriaaliksi. Luennolla PVKVK:n edustaja esitteli päätöslauselmaa 1325 ja gender näkökulmaa keskeisenä osana Integrated Crisis Management Course’a ja kriisinhallintatoimintaan kouluttautumista. Lisäksi opintojaksolla otettiin käytännössä huomioon päätöslauselma 1325 siten, että luennoitsijat edustivat molempia sukupuolia.

Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen johdolle ja asiantuntijoille suunnatussa koulutuksessa käsitellään päätöslauselmaa 1325 ja sen toimeenpanoa operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

- o **Kehittämistarpeet:**

Tarkastetaan eri organisaatioiden koulutusmateriaali ja kehitetään sitä tarvittaessa. Valtavirtaistetaan gender näkökulma kriisinhallintakoulutukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen kaikissa tarpeelliseksi katsottavissa osa-alueissa tarkastellaan toiminnan vaikutuksia miehiin ja naisiin sekä miesten ja naisten mahdollisesti toisistaan poikkeavia ongelmia ja tarpeita.

B) Sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen operaatioissa

- Huolehditaan operaatioita valmisteltaessa ja toteutettaessa siitä, että kriisinhallintahenkilöstö edistää aktiivisesti tasa-arvoa ja ihmisoikeuksia, ihmiskaupan uhrien ohjaamista auttamisjärjestelmään sekä ehkäisee seksuaalista hyväksikäyttöä. Nämä tavoitteet liitetään henkilöstön toimenkuviin. Henkilöstön tulee kunnioittaa paikallista kulttuuria ja yhteiskunnan normeja silloin kun nämä eivät ole ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusperiaatteiden ja -sopimusten kanssa.

- o **Tilanne syyskuussa 2010:**

Sotilaallisen kriisinhallinnan henkilöstölle on laadittu käyttäytymissäännöt jokaiseen erilliseen operaatioon. Käyttäytymissäännöissä otetaan huomioon paikalliset olosuhteet ja ne naisten asemaan liittyvät asiat, joita käsitellään päätöslauselmassa 1325. Operaatioissa vastuu tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteuttamisesta, valvonnasta ja edistämisestä on yksiselitteisesti kansallisen vanhimman (sotilastarkkailija- ja esikuntaoperaatiot) ja/tai kriisinhallintajoukon komentajan tehtävinä. Tasa-arvo-asioiden edistäminen on ohjeistettu selkeästi heidän velvollisuudekseen tehtäviä ja toimenkuvaa käsittelevissä määräyksissä.

Kehittämistarpeet:

Tavoitteena on, että operaatioiden suunnittelussa ja operaatioiden toimeenpanossa otetaan huomioon aina niiden vaikutukset miehiin ja naisiin sekä miesten ja naisten mahdollisesti toisistaan poikkeavat ongelmat. Vastuu tästä on operaatioiden johdolla ja Gender-neuvonantajilla.

C) Määritetään Gender-neuvonantajien tarve kriisinhallintaoperaatioissa, nimitetään tarvittavat neuvonantajat ja ylläpidetään tietoja henkilöistä, jotka soveltuvat Gender-neuvonantajien tehtävään

- Gender-neuvonantajan tulee olla henkilö, jolla on riittävä tietämys kohdealueella vallitsevista olosuhteista, paikallisesta kulttuurista ja naisten erityisongelmista. Hän toimii operaation johdon tukena operatiivisen toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa, minkä vuoksi neuvonantajalla tulee olla riittävä tietämys näistä toiminnoista sotilasorganisaatiossa.
- Gender-neuvonantajan tehtävät määritellään operaatiokohtaisesti operaation tavoitteiden, operaatioalueen tilanteen ja paikallisten olosuhteiden perusteella. Eri operaatioissa neuvonantajan vastuulla ovat soveltuvilta osin seuraavat tehtävät:
 - o Gender-neuvonantaja huolehtii siitä, että tietoa naisten asemasta ja heidän erityisongelmistaan kerätään tiedustelun yhteydessä riittävästi. Hän osallistuu tarvittaessa tiedon keräämiseen paikalliselta väestöltä, erityisesti naisilta.
 - o Hän huolehtii siitä, että operaatioiden toteutuksessa pyritään tukemaan naisten asemaa ja ratkaisemaan heidän erityisongelmiaan.
 - o Hän huolehtii siitä, että paikalliseen kulttuuriin liittyvät erityispiirteet otetaan huomioon operatiivisessa toiminnassa ja tiedustelussa.
 - o Hänen tehtävänsä liittyy myös operaatioturvallisuuteen. Hän osallistuu tarvittaessa operaatioalueen uhkia käsittelevän tiedon keräämiseen paikalliselta väestöltä, erityisesti naisilta.
- Neuvonantajat raportoivat KRIHA-joukkojen säännönmukaisen raportointijärjestelmän mukaan oman tehtäväalueensa asioista.
- Puolustusvoimissa ylläpidetään tietoja kriisinhallintatehtävissä toimineista ja käytettävissä olevista muista henkilöistä, jotka pystyvät toimimaan Gender-neuvonantajina.
 - o **Tilanne syyskuussa 2010:**

Ensimmäinen Gender-neuvonantaja nimettiin Ugandan EUTM-operaatioon keväällä 2010. Porin Prikaati ylläpitää tietoja henkilöistä, jotka kykenevät toimimaan gender-neuvonantajina sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä. Porin Prikaatissa on tiedot henkilöistä, jotka ovat osallistuneet SWEDINT'n järjestämään Gender Field Advisor-koulutukseen Ruotsissa. Tällä hetkellä koulutuksen on suorittanut seitsemän puolustusvoimissa palvelevaa henkilöä.

- **Kehittämistarpeet:**
Määritetään tarkemmin gender-neuvonantajien kompetenssivaatimukset ja laaditaan tehtäväkuvaukset.
Määritellään operaatiot, joissa tarvitaan gender-neuvonantaja ja sijoitetaan heidät operaatioiden henkilöstöön.
Koulutetaan koulutustarpeen mukainen määrä soveltuvia puolustusvoimien sotilas- ja siviilihenkilöitä gender-neuvonantajiksi SWEDINT'n ja puolustusvoimien kursseilla.
Puolustusvoimien tämänhetkisenä tavoitteena on, että vuosittain koulutetaan 2–3 asiantuntijaa gender-neuvonantajan tehtäviin, niin että vuonna 2015 tehtävään koulutettuja henkilöitä olisi 10–15.

D) Edistetään naisten hakeutumista ja rekrytointia kriisinhallintatehtäviin.

- **Tilanne syyskuussa 2010:**
Pääesikunnan henkilöstöosasto ja viestintäosasto ovat lisänneet naisten näkyvyyttä kriisinhallintatehtävien rekrytointikampanjassa.
- **Kehittämistarpeet:**
Otetaan naiset huomioon kaikissa tulevilla kampanjoilla ja rekrytointimateriaalissa.