



## Naiset, rauha ja turvallisuus

### Suomen neljäs kansallinen 1325-toimintaohjelma 2023–2027, luonnos

Kiitämme mahdollisuudesta lausua luonnoksesta. Kommentoimme ohjelmaluonnosta fokusoiden kahden teemaan: resurssointiin ja sateenkaariryhmiin kuuluvien ihmisten osallisuuteen ja oikeuksiin.

Amnestyn Suomen osasto on mukana 1325-verkostossa, ja pitää verkoston esittämiä kommentteja tärkeinä ja kannatettavina. Päädyimme laatimaan oman erillisen lausuntomme siksi, että muutokset globaalissa turvallisuustilanteessa ja Suomen positiossa kasvattavat entisestään 1325-toimintaohjelman merkitystä ja painoarvoa.

#### Yleistä neljännestä 1325-toimintaohjelmaluonnoksesta

Pidämme myönteisenä tapaa, jolla neljättä toimintaohjelmaa on työstetty. Toimintaohjelmaluonnos on tehty yhteistyössä vastuuministeriöiden ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Prosessissa on kuultu 1325-verkoston näkemyksiä ja tekstiin on tehty muokkauksia kommenttien perusteella.

Sisällöllisesti toimintaohjelman sisältö on kunnianhimoinen. Pyrkimys ihmisoikeusperustaisuuteen on nähtävissä ohjelman luonnoksessa. Kolmannen 1325-toimintaohjelman arviointiraportissa<sup>1</sup> esille nostetut suositukset ovat monelta osin huomioitu. Kuten 1325-verkoston kommentteissa todetaan, tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävät aktiviteetit ovat tässä vaiheessa luonnosprosessia vasta ehdotuksia, mikä vaikeuttaa ohjelman konkreettisten ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Ulkoministeri Haaviston mukaan ulkopoliitikkaamme ohjaavat samat periaatteet<sup>2</sup>, jotka ohjaavat feministiseen ulkopoliitikkaan sitoutuneita maita: tasa-arvon edistäminen ollut jo pitkään Suomen ulkopoliitikan eri osa-alueiden keskiössä.<sup>3</sup> Leena Vastapuu ja Minna Lyytikäinen toteavat ulkominis-

---

<sup>1</sup> Nora Stenius, Stenius Consulting Tmi (2022): Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti.

<sup>2</sup> Feministisen ulkopoliitikan maat rakentavat ulkopoliitikkaansa kolmen R:n varaan: oikeudet (rights), resurssit (resources) ja representatio (representation).

<sup>3</sup> 27.10.2022 ulkoministeri Pekka Haavisto avauspuheenvuorossaan seminaarissa *Mitä on feministinen ulkopoliitikka?*

teriön tilaamassa selvityksessä<sup>4</sup> väitteen olevan totta vain osittain. Turvallisuuspolitiikkamme on sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta lähes sokea.<sup>5</sup>

Tämä näkyy neljännen 1325-ohjelman luonnoksessa etenkin suhteessa sotilasliitto Natoon. Nato-jäsenyyden vaikutusten arviointi 1325-ohjelmassa on vielä ohutta.<sup>6</sup> Tätä on perusteltu sillä, että jäsenyysprosessi on kesken. Aktiviteettiehdotuksena esitetään, että Suomi lähettää edustajan Naton Naiset, rauha ja turvallisuus -kansalaisyhteiskuntapaneeliin – 1325-verkoston kokouksessa (17.1.2023) kerrottiin, että kansalaispaneeli on Naton edustajan mukaan tauolla.

Amnesty painottaa, että 1325-työn suunnittelussa on ennakoidusti otettava huomioon, mitä vaikutuksia Suomen Nato-jäsenyydellä on esimerkiksi kestävän rauhan rakentamisessa ja inhimillisen turvallisuuden vahvistamisessa.

### **Resurssointi kertoo sitoutumisestamme ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseen**

Budjettipäätökset kertovat hallituksen sitoutumisesta ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseen. Arviointiraportin keskeinen suositus on, että 1325-toimintaohjelman toimeenpanolle tulisi allokoida selkeä budjetti ja riittävät henkilöstöresurssit.<sup>7</sup> Kansallisiin ohjelmiin, kuten 1325-toimintaohjelmiin, on allokoitava rahaa valtion budjetista. Kuten arviointiraportissa todetaan, jatkossa olisi tärkeä yhdenmukaistaa rahoituksen raportointikäytäntöjä ja huomioida suora, välillinen, kansallinen, kansainvälinen sekä suoraan naisjärjestöille maksettava tuki.<sup>8</sup>

Amnesty toteaa, että Suomen 1325-työtä on sen alusta lähtien vaivannut mittakaavavirhe: resurssit toimintaohjelmien toteuttamiseen ovat olleet kroonisesti alimitoitettut. Tämä on vaikuttanut myös neljännen toimintaohjelman laatimisen aikatauluihin. Resurssipulan takia ohjelman rakentaminen ja voimaansaattaminen on viivästynyt kohta vuodella.

1325-verkoston kommentoissa on yksilöity, millä kaikilla osa-alueilla resurssien merkittävää lisäämistä tarvitaan. Oli kyse sitten ohjelman toteuttamiseen varattavista henkilöresursseista ulkoministeriössä tai väkivallan vastaista työtä tekevien, ruohonjuuritasolla toimivien järjestöjen rahoituksen kas-

---

<sup>4</sup> Leena Vastapuu & Minna Lyytikäinen; Gender Equality in Finnish Foreign Affairs from 2019 to 2022, Independent study commissioned by the Ministry for Foreign Affairs of Finland. Saatavilla: [https://um.fi/documents/35732/0/Gender+equality+in+foreign+affairs\\_Vastapuu\\_Lyytikainen.pdf/4aef250d-4d89-41cd-d390-6059951d4aa9?t=1668426670061](https://um.fi/documents/35732/0/Gender+equality+in+foreign+affairs_Vastapuu_Lyytikainen.pdf/4aef250d-4d89-41cd-d390-6059951d4aa9?t=1668426670061)

<sup>5</sup> Ibid. pp. 5, 11, 29. Quote, page 29: " Indeed, the two extremes in gender equality matters in Finnish foreign affairs are development cooperation and international security policy. Whereas in the former, gender equality is mainstreamed basically throughout, the latter is almost gender blind. It is noteworthy in relation to the on-going NATO negotiations that if gender is not included in the first negotiation rounds and preliminary agreements, it is very difficult to change the situation in the subsequent phases. It is indeed in situations like these that the true dedication to gender equality is measured in practice."

<sup>6</sup> Ohjelmaluonnoksessa on useita mainintoja sotilasliitto Nato: on liittymisen vaikutuksista (ks esim p. 11 ja 26) mutta pohdinta on kevyttä.

<sup>7</sup> Arviointiraportin ensimmäinen suositus, p. 45:

"YK:n Naiset, rauha ja turvallisuus -päättöslauselman toimeenpanolle tulee allokoida selkeä budjetti ja riittävät henkilöstöresurssit. Kuluneella kaudella Suomi on sitoutunut ihmisoikeusneuvostojäsenyytensä aikana allokoimaan täydet resurssit ja toimeenpanemaan kokonaisvaltaisesti Naiset, Rauha ja Turvallisuus -toimintaohjelmaa. Suomi sitoutui myös lanseeraamansa Commitment 2025 -aloitteen kautta kehittämään ylivuotisia taloudellisia ja teknisiä tukimekanismeja naisjärjestöille ja rahoittamaan niin formaaleja kuin epäformaaleja prosesseja, joissa tuetaan naisten osallistumista ja päätöksenteon mahdollisuuksia".<sup>69</sup>

- Vahvista erityisesti koordinoivan tahon (ulkoministeriön YK- ja yleisten globaali asioiden yksikkö) resursseja.
- Selvitä ja lievennä virkamieskierron aiheuttamia haasteita.
- Varmista Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostolle riittävä rahoitus.
- Varmista 1325-aiheiselle tutkimukselle ja policy-työlle riittävä rahoitus.naisjärjestöille maksettava tuki."

Lähde: Nora Stenius, Stenius Consulting (2021): Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti.

<sup>8</sup> Ibid, p. 51.

vattamisesta, viesti on selvä: ohjelman kunnianhimoinen, ihmisoikeusperustainen ja kestävä rauhaa rakentava toteuttaminen vaatii merkittävää resurssien kasvattamista.

### **Sateenkaari-ihmisten oikeudet**

Amnesty pitää toimintaohjelmaluonnoksessa oikeasuuntaisena, että se nostaa esiin sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt yhtenä erityisen haavoittuvaisena ryhmänä konfliktien, rauhan ja turvallisuuden kysymyksissä. Luonnoksessa on myös nostettu esiin kritiikkiä siitä, että 1325-agendaan liittyvät käytännöt vahvistavat binääristä sukupuolikäsitystä eivätkä tarkastele sukupuolistuneita rakenteita riittävän moniulotteisesti.

Näkemyksemme on, että 1325-toimintaohjelman jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa on entistä vahvemmin edistettävä sateenkaariryhmiin kuuluvien ihmisten oikeuksien toteutumista.

YK:n sateenkaariasiantuntija on tuoreessa raportissaan (A/77/235) tarkastellut sateenkaari-ryhmiin kuuluvien ihmisten asemaa konflikteissa sekä rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä politiikkakäytännöissä. Raportti korostaa, että 1325-työn ja inklusiivisen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tulee puuttua nykyistä laajemmin konflikteihin liittyvään sukupuolisuuteeseen väkivaltaan, jonka vaikuttimena ovat ahtaat oletukset sukupuolesta ja seksuaalisuudesta.

YK:n sateenkaariasiantuntija on vedonnut valtioihin, että ne sisällyttäisivät seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin liittyvät kysymykset osaksi valtioiden 1325-toimia, mihin kansainvälinen oikeus jo nyt velvoittaa. Amnesty kehottaa huomioimaan raportin havainnot ja suositukset 1325-työn tulevaisuudessa.

Sateenkaariryhmiin kuuluvien ihmisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät kysymykset on huomioitu myös kotimaisessa kontekstissa. Esimerkiksi oikeusministeriön teettämä *Kohti sateenkaariystäväisempää Suomea* -selvitys (2021)<sup>9</sup> on arvioinut sateenkaariryhmiin kuuluvien ihmisten oikeuksien edistämistä ja heidän vahvempaa osallistamistaan siviilikriisinhallinnassa ja muissa turvallisuusviranomaisten käytänteissä. Selvitys nostaa esiin myös muita 1325-agendan näkökulmasta keskeisiä huomioita esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, sateenkaarevien turvapaikanhakijoiden tilanteista sekä viharikoksista ja vihapuheesta. Amnesty kehottaaakin 1325-työtä ammentamaan selvityksessä annetuista suosituksista.

### **Kunnioitavasti,**

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa Pia Puu Oksanen, pia.oksanen@amnesty.fi

---

<sup>9</sup> Pihlajamaa, Matti (2021): Kohti sateenkaariystäväisempää Suomea: Tilanearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:26. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163566>