

# YK:n päätöslauselma 1325 EU:n siviilikriisinhallinnassa

Väkivalta konflikteissa kohdistuu useimmiten huomattavissa määrin siviileihin ja siten myös naisiin. Naiset ja lapset ovat konflikteissa osallisuutensa ja kokemustensa kautta sekä uhreja että asiantuntijoita. Miesten mentyä sotaan naiset toimivat arjen ja talouden ylläpitäjinä. Tänten naisilla on näkemystä konfliktien ratkaisemiseen ja kestävän rauhan luomiseen. He vaikuttavat myös suuresti lastensa ja lastenlastensa asentisiin ja käyttäytymiseen. Vain ottamalla naiset mukaan rauhanrakennustyöhön voidaan saavuttaa kestävä rauha ja yli sukupolvien ulottuvia myönteisiä kehityskaaria.

Vuonna 2000 hyväksytty YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 on ensimmäinen kansainvälinen asiakirja, joka vaatii osallistamaan naiset konfliktien jälkeiseen rauhanrakennustyöhön. Päätöslauselma 1325 on osa Euroopan unionin virallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siten se on keskeinen osa siviilikriisinhallintaa.

Tässä julkaisussa kerromme käytännönläheisin esimerkein päätöslauselma 1325:n toteutuksesta EU:n siviilikriisinhallinnassa. Olemme haastatelleet julkaisua varten etupäässä suomalaisia tasa-arvo- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, jotka ovat

työskennelleet EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa tasa-arvotyössä. Operaatiot, joissa asiantuntijat ovat työskennelleet, edustavat EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden koko kirjoa. Mukana on suppean toimivallan, eli mandaatin, tarkkailuoperaatio Georgiassa (EUMM Georgia), koulutus- ja neuvontavaltainen Afganistanin EUPOL-poliisioperaatio sekä Kosovon oikeusvaltiota vahvistava EULEX Kosovo, jolla on laajat valtuudet ja nykyisellään noin 800 ulkomaista asiantuntijaa käsittävä henkilökunta.

Haastateltavien kokemukset valottavat tasa-arvotyön tärkeyttä, sen arkipäivää ja haastateltujen työssään kokemia haasteita. Sen lisäksi, että operaatiot tukevat naisten osallistumista rauhantekemiseen ja -rakentamiseen, ne edistävät myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kokonaisvaltaista työtä, jossa edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa ja molempien sukupuolten tasapuolista osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon sen kaikilla tasoilla, kutsutaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi. Haastatteluista käy ilmi ennen kaikkea se, että kyseisessä työssä on tärkeää löytää kuhunkin operaatioon soveltuvia käytännöllisiä lähtökohtia työn toteuttamiseksi. ■

## Päätöslauselma 1325

Naisten osallistamista rauhanrakennustyöhön ja konfliktien ehkäisyyn kansallisessa ja kansainvälisessä päätöksenteossa vaativa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 syntyi vuonna 2000. Osallistamisen lisäksi se vaatii esimerkiksi suojelemaan naisia ja tyttöjä erityisesti konfliktialueilla, huomioimaan heidän erityistarpeensa, käyttämään sukupuolinäkökulmaa YK:n ohjelmatoiminnassa ja rauhanturvaoperaatioissa sekä lisäämään naisten osuutta YK:n kenttäoperaatioissa.

Kymmenet YK:n jäsenmaat ovat luoneet kansallisia 1325-toimintaohjelmia. Suomen ensimmäinen kansallinen toimintaohjelma julkistettiin vuonna 2008. Vuonna 2012 Suomi julkisti uuden toimintaohjelman, joka ulottuu vuoteen 2016 saakka. ■

## Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella tarkoitetaan miesten ja naisten erilaisten elämäntilanteiden ja ajattelutapojen huomioimista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sen tavoitteena on edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista.

Euroopan unioni on luonut suosituksen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kriisinhallintaoperaatioissaan. Suositukseen sisältyvät muun muassa su-

kupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien kysymysten huomioon ottaminen operaatioiden suunnittelussa, riittävän koulutuksen varmistaminen, henkilöstön sukupuolijakauman tasapainottaminen, ihmisoikeus- ja sukupuolikysymyksiä koskeva tiedottaminen sekä naisten roolin edistäminen poliittisissa toimissa ja neuvotteluissa.



## ”Paljon muutakin kuin naisten aseman parantamista.” Sukupuolinäkökulma osana siviilikriisinhallintakoulutusta

**K**riisinhallintakeskus CMC Finland järjestää muutaman kerran vuodessa siviilikriisinhallinnan peruskurssin. Kurssilla perehdytään muun muassa niin kutsuttuun *sukupuolisensitiiviseen* ajattelutapaan eli siihen, millä eri tavoin konfliktit vaikuttavat naisiin ja tyttöihin sekä miehiin ja poikiin.

Kaksi tuntia kestävä gender-koulutus on aina ollut osa Kriisinhallintakeskuksen vuodesta 2005 lähtien järjestämää siviilikriisinhallinnan peruskurssia. Koulutuksen toteutus on tosin muovaantunut vuosien saatossa teoreettisesta toiminnallisemmaksi.

### ”Kyseessä muutakin kuin naisiin liittyvät asiat”

Kurssilaisten oppima sukupuolinäkökulmaan liittyvä tietotaito pääsee koetukselle käytännön harjoituksissa.

”Panostamme tekemällä oppimiseen sekä kurssilaisten omaehtoiseen ongelmanratkaisuun”, Kriisinhallintakeskuksen koulutussuunnittelija Heini Utunen kertoo.

Harjoituksissa käydään ryhmissä läpi kuvitteellisia mutta siviilikriisinhallintaoperaa-

tioissa mahdollisesti eteen tulevia sukupuolisensitiivisiä tilanteita. Yhdessä tehtävistä kurssilaiset arvioivat, millaisia sukupuoleen liittyviä uhkia esimerkiksi haavoittuvaisessa asemassa oleva 15-vuotias orpopoika konfliktiympäristössä eläessään kohtaa. Tarkoituksena on siis kartoittaa niitä monia tapoja, joilla sukupuoli, konfliktit sekä turvallisuudentunne linkittyvät toisiinsa.

”Tämä oli todella toimiva tapa asian havainnollistamiseksi”, kurssille osallistunut toimittaja Niko Nurminen arvioi.

Osallistujien sukupuolisensitiiviset valmiudet kuvitteellisissa tiedonhankintatilanteissa arvioidaan tarkasti. Kouluttajat pistävät merkille, mitkä ryhmät muistavat esimerkiksi ottaa huomioon, miten islamilainen sharia-laki vaikuttaa musliminaisten kanssa kommunikointiin kuvitteellisessa Afganistanin-operaatiossa, ja keiltä tällainen tapakulttuuriin liittyvä seikka jää huomioimatta.

Teoreettisessa osuudessa puolestaan tutustutaan operaatioissa toimimista säätelevän kansainvälisen lainsäädännön sukupuolinäkökulmaan. Tähän sisältyy muun muassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma



”Hyödynnämme opetustavassamme osallistavia menetelmiä sekä aikuiskasvatuksen näkökulmia”, Kriisinhallintakeskuksen koulutussuunnittelija Heini Utunen kuvailee koulutuksen nykyistä luonnetta.

Kuva: Kriisinhallintakeskus / Heli Pekkonen



1325. Operaatioon lähtevien työntekijöiden on myös tärkeää hallita yleiset ohjesäännöt (Code of Conduct), jotka sisältävät esimerkiksi häirintää ja muuta epäasiallista käytöstä kieltäviä normistoja.

”Valitettavaa kyllä, nämä asiat ovat läsnä kaikilla toimialueillamme”, Utunen toteaa.

”Haluamme pitää huolen siitä, että meiltä lähtee missioihin hyvin koulutettua, korkean moraalin ja hyvät eettiset toimintatavat omaavaa porukkaa”, Utunen jatkaa.

Myös käsitteen *sukupuoli* laajemman moninaisuuden ymmärtäminen on olennainen osa gender-koulutusta. Termi ei viittaa sen erityisemmin naisiin kuin miehiinkään, vaan sosiaaliin rakenteisiin, jotka vaikuttavat eri tavoin yhteiskunnissa.

”Gender on kaikkea muutakin kuin vain naisten aseman parantamista”, Nurminen kiteyttää oppimaansa.

### Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista

Vaikka kurssilaiset olivat sitä mieltä, että on tärkeää sisällyttää sukupuolinäkökulma kou-

lutukseen omaksi osuudekseen, koettiin sukupuolinäkökulman olevan muitakin kuin vain yksi erillinen osa. Teemaan viitattiin useasti kurssin myöhemmissä osissa myös kurssilaisen omasta aloitteesta.

Sukupuolen neutraali valtavirtaistaminen onkin yksi kurssin tavoitteista.

”Oli hienoa huomata, miten sukupuolinäkökulma valtavirtaistui kurssin muihinkin toimintoihin”, huomioi kurssilainen Suvi Peltoniemi.

Gender-koulutukseen osallistuminen on kuitenkin vasta ensimmäinen askel. Käytännön toteutus on asia erikseen.

”Siitä se oppiminen vasta lähtee. Täytyy myös olla olemassa toimintatavat, joilla sukupuolinäkökulma saadaan sisällytettyä käytännön työhön”, Peltoniemi pohtii.

Sukupuolisensitiivisyyteen onkin hyvä kiinnittää operaatioissa aktiivisesti huomiota mahdollisesti tietyntyyppiseen toimintaan painostavan ympäröivän toimintakentän vuoksi.

”Painostavissa olosuhteissa toimiessa teorettisemmat asiakokonaisuudet saattavat olla vaarassa jäädä puheen tasolle”, Nurminen pohtii.

Näin voi olla etenkin, jos päällimmäisenä ajatuksena on uhkaavasta tilanteesta hengissä selviäminen.

Vaikka aikaa sukupuolinäkökulman puiemiseen on rajallisesti, on läpikäytävien asioiden kirjo laaja. Aiheen käsittely pidetäänkin siitä syystä kahden tunnin aikana hyvin yleisellä tasolla.

Nurminen kokee tämän toimivaksi lähestymistavaksi.

”Olisi liioiteltua keskittyä pelkästään käytännön esimerkkeihin, kun ottaa huomioon erilaiset siviilikriisinhallinnan tehtävät sekä vaihtelevat ympäristöt, joissa kurssilaiset tulevat tulevaisuudessa toimimaan.”

Tarkoituksena on tarjota kurssilaisille aiheesta perustiedot ja taidot, joita he pystyvät soveltamaan operaatioissa työskennellessään. Sukupuolisensitiivisyyden toteuttaminen kriisinhallintatyössä riippuu aina operaatioympäristön tarpeista. Sen vuoksi kurssilaisia kehoitetaan tutustumaan kohdemaidensa kansallisiin 1325-toimintaohjelmiin ennen operaatioon lähtöä. ■



## Mikä CMC?

**Crisis Management Centre (CMC) Finland** on Kuopiossa toimiva kriisinhallinnan osaamiskeskus. Keskus mm. rekrytoi ja kouluttaa asiantuntijoita kansainvälisiin siviilikriisinhallinta- ja rauhanrakentamistehtäviin sekä kansainvälisen pelastustoimen alalle, tekee alaan liittyvää tutkimus- ja julkaisutoimintaa sekä vastaa materiaalisista ja logistisista valmiuksista.



## Afganistanin naisten tulevaisuus on epävarma

**S**uomi osallistuu Afganistanissa siviilikriisinhallintaan muun muassa tuemalla vuonna 2007 alkanutta EUPOL-operaatiota, jonka tehtävänä on kehittää maan poliisiorganisaatiota ja oikeusjärjestelmää.

Afganistan käy läpi suurta muutoksen aikaa. Huhtikuussa 2014 järjestetyt presidentin- ja provinssivaalit merkitsivät ensimmäistä demokraattista vallan vaihtumista maan historiassa, vaikka kriitikoiden mukaan vaaleissa olikin näyttöä vilpistä. Lisäksi NATOn ISAF-operaation päättymistä valmistellaan ja USA:n taistelujoukot aikovat vetäytyä maasta. Kukaan ei osaa ennustaa maan tulevaisuutta.

Afganistan on alueena erityisen vaikea tasa-arvotyön näkökulmasta: naiseen kohdistuu julmaa väkivaltaa, ja heidän yhteiskunnallinen osallistumisensa on hyvin rajoitettua.

Operaatioiden tasa-arvotavoitteita on vaikea toteuttaa muun muassa siksi, että alueelle on vaikea rekrytoida naispuolisia työntekijöitä. Tähän vaikuttavat esimerkiksi vaikea turvallisuustilanne ja se, että EUPOL-operaatioon ei voi tuoda perhettä mukana. Tällä hetkellä vain noin 20 prosenttia EUPOLin työntekijöistä onkin naisia. Toisaalta monissa Euroopan maissa on naispoliiseja ylipäänsä vähän – Suomessakin vain noin 15 % poliisivoimista.

Afganistan Analyst Networkin perustaja, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijana EU:n ulkosuhdehallinnossa työskentelevä tohtori Sari Kouvo kertoo, että kansainvälinen yhteisö aliarvioi Afganistanin haasteita saapuessaan maahan vuoden 2001 sotatoimien jälkeen.

”Vallalla oli hieman naiivi ajatus siitä, että kun Taliban oli kukistettu, olisi helppoa emansipoida naiset ja luoda tasa-arvoa. Historialliset, sosiaaliset, uskonnolliset ja kulttuuriset tekijät ovat kuitenkin vahvoja, ja naisten asemaa olisi pitänyt arvioida perheen ja yhteisön kontekstissa. Köyhyys ja koulutuksen puute vaikuttavat paljon.”

Naisten asema ei Kouvon mukaan ollut prioriteetti, vaikka ensimmäisinä vuosina afgaaninaisten kanssa työskenneltiin paljon. Myöhemmin, vuosina 2008–2009, kun Talibanin kanssa yritettiin päästä sovintoon, kansainvälinen yhteisö kävi yhä varovaisemmaksi sen suhteen, mitä aiheesta voitiin sanoa.

”Päätavoitteena oli päästä saman pöydän ääreen keskustelemaan, mutta monet naisjärjestöt pelkäsivät, että naisten oikeudet uhraitaisiin rauhanprosessin eteen. Sama tilanne jatkuu.”

EUPOL Afganistan on kuitenkin vahvistanut tasa-arvotyön roolia operaatioissa, ja se rekrytoi alkuvuodesta gender-neuvonantajan suoraan operaation johdon alaisuuteen.

Pestiin valittiin suomalainen Anne Mäki-Rahkola, joka on työskennellyt aikaisemmin muun muassa sisäministeriön alaisessa Kriisinhallintakeskuksessa. Mäki-Rahkolan tehtävä on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen operaatioissa.

”Aikaisemmin operaatioissa oli erillinen tasa-arvo- ja ihmisoikeusyksikkö, mutta tasa-arvokysymyksiä ei tarkasteltu kokonaisvaltaisesti koko operaation toiminnan näkökulmasta, jolloin vaarana on aiheen marginalisoituminen”, Mäki-Rahkola kertoo.

Tehtävä on hänen mukaansa haastava.

”Tehtävä operaatioissa on uusi, ja meillä on melkein 500 työntekijää. Kokonaisuuden ja oman tehtävän hahmottaminen vie aikaa. Kaikki eivät ymmärrä sitä, mikä tarve on korostaa tasa-arvoa toiminnassamme, mutta operaation johto on ottanut minut positiivisesti vastaan ja työlläni on heidän tukensa. Se, että tehtävä haluttiin ylipääntensä perustaa, on vahva viesti operaation johdolta.”

Mäki-Rahkola ei haluaisi tuijottaa pelkästään numeroita.

”Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ei ole vain sen laskemista, kuinka monta naista osallistuu johonkin koulutukseen, mutta tietysti naistyöntekijät operaatioissa lisäävät omaa uskottavuuttamme. Tuemme työssämme naispoliiseja afgaanipoliisivoimissa. Jos



Anne Mäki-Rahkola toimi tarkkailijana kevään presidentinvaaleissa.



meillä itsellämme ei ole naisia töissä, se on ongelma.”

Työolosuhteet eivät ole Mäki-Rahkolan mukaan niin vaikeat kuin kuvitellaan.

”En ole kuullut naistyöntekijöidemme vallittavan, että heidän olisi hankala tehdä töitä afgaanimiesten kanssa. Kun työskentelee eurooppalaisena naisena Afganistanissa, edustaa tavallaan ’kolmatta sukupuolta’, jolla on erillainen status kuin afgaaninaisilla.”

Positiivistakin kehitystä tapahtuu Mäki-Rahkolan mukaan koko ajan.

”Täällä on ollut esimerkiksi hyvä hanke, jossa koulutetaan naispoliiseja ja -syyttäjiä. Loppukesästä saavutettiin kaksi merkittävää virstanpylvästä EUPOLin tuella: sisäministeriö on julkaissut strategian naispoliisien tukemiseksi, ja yleisen syyttäjän virasto hyväksyi ensimmäisen tasa-arvotoimintasuunnitelmansa.”

Afganistanissa hyväksyttiin vuonna 2009 laki naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi, ja tämän vuoden alussa naisministeriö julkaisi ensimmäisen seurantaraportin lain toimeenpanosta. Raportti sisälsi myös dataa raportoiduista väkivaltapauksista ja sen mukaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa raportoidaan nykyisin aiempaa enemmän.

Myös Afganistanin ensimmäinen kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toiminta-



Afganistanilaisia naispoliiseja johtajakoulutuksessa Kabulissa. Koulutukset järjestettiin afganistanilaisen kouluttajan alaisuudessa osana vastuun siirtämistä EUPOL-operaatiolta paikallisille poliisivoimille.

Kuva: EUPOL

ohjelma on valmis pitkän valmistelutyön jälkeen.

”Haaste on se, miten saisimme afgaanimiehet mukaan tasa-arvotyöhön. Hyvin patriarkaalisessa yhteiskunnassa heidän pitää antaa tukensa, muuten mitään ei tapahdu, Mäki-Rahkola jatkaa.”

Hänen mukaansa nyt eletään kriittisiä hetkiä.

”Presidentti Ashraf Ghanin valinnan jäl-

keen olemme odottaneet uuden kabinetin nimittämistä ja sitä, minkälainen voimatasapaino tulee olemaan. EUPOL on kuitenkin epäpoliittinen missio, ja pyrimme yhteistyöhön ministeriöiden kanssa riippumatta hallituksen kokoonpanosta.”

Sari Kouvon mukaan kansainvälisen yhteisön lähtö Afganistanista huolehtaa monia, koska se saattaa kääntää tasapainoa kohti konservatiivisempia voimia. Kouvo muistut-

taa, että vaikka toimintaohjelmat ja poliittiset päätökset kuulostavat hyvältä paperilla, ne pitää vielä näyttää toteen käytännössä.

”Poliittiset päätökset eivät Afganistanissa takaa muutosta. Olemme hyviä kirjoittamaan papereita, mutta niiden saattaminen käytäntöön on toinen asia.”



## *EULEX Kosovo*

EULEX Kosovo -operaatio jakautuu toimeenpanevaan ja institutionaalista perustaa vahvistavaan osa-alueeseen.

Toimeenpanevan osa-alueen tehtäviin kuuluvat soveltuvien osien sota rikoksiin, terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, korkean tason korruptioon, etniseen väkivaltaan ja talousrikoksiin liittyvien tapausten tutkinta sekä käsittely oikeudessa.

Institutionaalista perustaa vahvistavan osa-alueen tehtävänä on Kosovon instituutioiden, oikeushallinnon ja poliisitoimen tukeminen itsenäisten, monietnisten ja poliittisista väliintuloista vapaiden organisaatioiden kehittämiseksi. EULEX-asiantuntijat tarkkailevat, mentoroivat ja opastavat paikallisia instituutioita.

EULEX Kosovon kaikkien toimenpiteiden on noudatettava kansainvälisiä standardeja ihmisoikeuskysymyksissä sekä sukupuolirikosten valtavirtaistamisessa.

## *EUMM Georgia*

Georgian tarkkailuoperaation tehtävinä ovat tilanteen vakautumisen ja siviilihallinnon normalisoitumisen tarkkailu ja siitä raportointi sekä luottamusta herättävien toimien toteuttaminen konfliktin osapuolten välillä.

Tilanteen vakautumisen suhteen tarkkailuoperaatio kiinnittää erityisesti huomiota sotajoukkojen vetäytymiseen sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vastaisiin rikkomuksiin. Siviilihallinnon normalisoitumisen suhteen operaatio seuraa erityisesti hallinnon ja oikeusvaltion periaatteiden palautumista ja sisäisten pakolaisten paluuta. Luottamusta osapuolten välillä operaatio kasvattaa muun muassa luomalla kontakteja osapuolten välille.

## *EUPOL Afghanistan*

Operaation tavoitteena on myötävaikuttaa kestävä, tehokas ja oikeuslaitoksen kanssa yhteistyötä tekevä poliisitoimen luomisessa Afganistaniin. Operaatio tukee poliisitoimen uudistamista luotetuksi organisaatioksi, joka noudattaa oikeusvaltion periaatteita ja ihmisoikeuksia. Operaation tehtävä on kouluttaa, mentoroida ja neuvoa Afganistanin sisäministeriötä, oikeuslaitosta ja poliiseja.



## Käynnistämässä tasa-arvotyötä EU:n suurimmassa operaatiossa

Sirpa Rautio on toiminut noin 20 vuotta kansainvälisissä ihmisoikeuksiin ja tasa-arvoon liittyvissä tehtävissä monissa eri järjestöissä ja operaatioissa. Vuosina 2008–2010 hän oli vasta perustetun EULEX Kosovo -operaation ensimmäisenä ihmisoikeus- ja tasa-arvovyksikön päällikkönä käynnistämässä operaation tasa-arvotyötä.

Ihmisoikeus- ja tasa-arvovyksikköä ei operaation alkuvaiheessa pidetty kovinkaan tärkeänä.

”Yksikkömme oli aluksi marginaalisessa asemassa. Yritin saada meidät tärkeisiin johdotiimeihin ja koordinaatiokokouksiin, joissa keskusteltiin ja päätettiin mission politiikasta, annettiin ohjeistusta ja päätettiin prioriteeteista. Opin tässä alkuvaiheessa, että jos oman yksikön kapasiteetti ei riitä, täytyy löytää muita liittolaisia. Siitähän sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa on kyse, että yrittää saada tasa-arvokysymykset sisällytettyä kaikkien toimintaan. Oli tärkeää, ettei eristäydy ja saarnaa ylhäältä ja ulkoa käsin muille.”

Työ koostuikin tässä vaiheessa paljolti verkostoitumisesta operaation sisällä ja tasa-ar-

vokysymysten tärkeyden esille nostamisesta. Raution mukaan tasa-arvokysymysten huomioiminen on tärkeää operaatioiden tulosten saavuttamiseksi.

”Tasa-arvo on EU:n keskeinen arvo ihmisoikeuksien ja demokratian ohella. Sillä on siis arvo sinänsä, ja tasa-arvoon pitää pyrkiä. Operaatioiden näkökulmasta tarkasteltuna tasa-arvotyöllä – kuten myös naisten oikeuksilla – on myös välineellinen arvo, eli sillä saadaan huomioitua kaikkien osallistuminen ja saadaan koko yhteiskunnan osaaminen valjastettua.”

### Oikeusvaltio on syrjäseuduilla vielä kaukana

EULEX-operaatio alkoi vuonna 2008 eli samaa vuonna, jolloin Kosovo julistautui itsenäiseksi. Tuolloin Kosovolla oli jo takanaan vuosien 1998–1999 Kosovon sodan päättymisestä alkanut lähes kymmenen vuoden talvaltion rakentamisessa. Maahan oli luotu lainsäädäntöä sekä oikeusvaltion rakenteita. Ne olivat kuitenkin vielä heiveröisiä.

”Lainsäädäntö sekä valtion instituutiot olivat kaupungeissa paremmin tunnettuja ja

toimivia, mutta jotkin seudut ovat hyvin perinteisiä. Esimerkiksi naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta on huomioitu Kosovon lainsäädännössä, mutta kun menttiin kenttätasolle, huomasi, etteivät lait eivätkä uhreille suunniteltu apu ja turva toimineet”, Rautio kertoo.

Oikeusvaltion instituutioiden sijaan oikeudenkäyttö kaupunkien ulkopuolella oli usein perheiden ja klaanien käsissä.

”Perheet hoitivat asioita keskenään ja klaanit keskenään, yleensä miehet. Oikeusvaltio oli kaukana.”

Eryteisesti perheväkivalta kuului Kosovon maaseudun ongelmiin.

”EULEX-operaation alkaessa monet naiset olivat jo menettäneet uskonsa lainsäädäntöön eivätkä uskaltaneet enää raportoida perheensisäisestä väkivallasta. Perheiden sisäiset asiat jäivät oikeudenkäytön ulkopuolelle. Ääritapauksissa tapahtui naisiin kohdistuvia kunniamurhia. Oli esimerkiksi tapauksia, joissa nuori nainen oli ammuttu ja hänet haudattiin ilman tutkimuksia. Todennäköisesti perheet olivat sopineet asiat keskenään tai lahjoneet

syöttäjän. Myös nuorten naisten itsemurhat ja niiden yritykset olivat yleisiä.”

EULEX-operaatio on valtuutettu myös tutkimaan ja käsittelemään vakavia rikoksia oikeusistuimessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan ei katsottu olevan niin vakava rikos, että siihen olisi pitänyt puuttua.

”Yritimme nostaa sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa esille, mutta esimerkiksi kotiväkivalta ei kuulunut EULEXin tehtäviin johdon mukaan”, Rautio toteaa.

### Tulkinnanvarainen mandaatti tasa-arvokysymyksissä

Haasteita tasa-arvokysymysten esiin nostamisessa aiheutti operaation mandaatti. Se jätti operaation toiminnan piiriin kuuluvat tasa-arvokysymykset tulkinnanvaraisiksi. Mandaatissa mainitaan vain, että operaation tulee noudattaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaikissa toiminnoissaan.

Rautio kertoo: ”Valtavirtaistamisen mainitseminen oli tietysti hyvä, muuten siellä ei olisi voinut tehdä juuri mitään. Olisi kuitenkin ollut hyvä mandaattia suunnitella,



että olisi tehty analyysi myös tasa-arvokysymyksistä, jotka tulisi sisällyttää mandaattiin. Esimerkiksi sukupuoleen perustuva väkivalta olisi ollut syytä kirjata mandaattiin. Siten poliiseilla ja tuomareilla olisi ollut yksityiskohdaiset tehtävät tiedossa. Nyt me itse jouduimme vakuuttamaan muita siitä, että tietyt asiat kuuluvat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen.”

Työhön sisältyi myös paljon kouluttamista, mikä edisti tasa-arvokysymysten nostamista pintaan operaation toiminnassa.

”Teimme paljon sisäistä työtä. Koulutimme ja ohjeistimme operaation työntekijöitä. Oman henkilöstön koulutukset oli Kosovon-operaatiossa hoidettu hyvin. Koulutusten kautta pystyimme vaikuttamaan.”

### Käytäntö opettajana

Vaikka Rautio on toiminut pitkään ihmisoi-keuksiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvissä tehtävissä, hän ei pidä itseään akateemisenä asiantuntijana. Tasa-arvo- ja ihmis-oikeustyön hän oppi aikoinaan käytännön kautta.

”En ole omasta mielestäni akateeminen tasa-arvoasiantuntija. Kävin oikeustieteen opintoni silloin, kun näistä asioista ei puhuttu. Olen jälkepäin käynyt koulutuksissa, ja minulla on ollut paljon hyviä vanhempia työtovereita, joten olen oppinut työssäni paljon. Olen ollut onnekas.”

Akateemisia keskusteluja sukupuolten tasa-arvosta hän pitää mielenkiintoisina mutta käytännön työhön vaikeasti sovellettavina.

”Minua joskus vähän huvittavat teoreettiset keskustelut, kun tietää, miten vaikea sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset on huomioida kenttätasolla. Pitää oppia huomioimaan kentällä työskentelevien ihmisten työn edellytykset, ammattiosaaminen ja paikalliset olosuhteet. Neuvojen pitää olla relevantit.” ■



## Georgian sodan vaikutuksia siviiliväestöön tarkkailemassa

Georgian lyhyt viisipäiväinen sota vuoden 2008 elokuussa käytännössä irrotti Etelä-Ossetian ja osia Abhasiasta Georgian yhteydestä paikallisten separatistien käsiin. Vuonna 2010 EU:n tarkkailuoperaatioon Georgiaan valittu suomalainen Kati Bhoose työskenteli Georgiassa kolme vuotta, joista jälkimmäiset puolitoista vuotta hän oli gender-neuvonantajan tehtävissä.

Sota vaikutti suoraan naisiin ja perheisiin. Tuhannet ihmiset joutuivat pakenemaan kodeistaan.

”Maan sisäisten pakolaisten leireillä oli paljon naisiin kohdistuvaa väkivaltaa”, Bhoose summaa.

Konfliktialueiden lähistöllä elävien ihmisten turvallisuudentunne järkkyy sodan seurauksena.

Etelä-Ossetian ja Georgian sekä Abhasian ja Georgian välillä olevan hallinnollisen rajalinjan ylityksiä alettiin valvoa tarkemmin sodan jälkeen. Viime vuosina valvonta on jatkanut kiristymistään.

”Hallinnollinen raja on vedetty osin mie-

livaltaisesti. Monet ihmiset eivät päässeet enää näkemään rajalinjan takana olevia sukulaisiaan tai menemään sen takana oleville laidunmaailleen. Ihmiset tietysti keksivät keinoja mennä toiselle puolelle. Kiinni jääneet ihmiset saatettiin pidättää eripituisiksi ajoiksi Etelä-Ossetian tai Abhasian puolelle, jotkut tulivat hakattuina takaisin Georgian puolelle. Tätä sattui sekä miehille että naisille.”

EU:n tarkkailuoperaation tehtäviin kuuluvat muun muassa joukkojen vetäytymisen, kansalaisten liikkumisvapauden, pakolaisten paluun, siviilihallinnon normalisoitumisen ja mahdollisten ihmisoikeusrikkomusten seuranta ja raportointi sekä jännitteiden liennyttäminen luomalla kontakteja osapuolten välille. Tasa-arvoasioita seurattiin osana sodan siviiliväestöön kohdistamien vaikutusten tarkkailua.

Gender-neuvonantajan työtä Bhoose teki operaation pääesikunnassa. Hänen töihinsä kuului tasa-arvotyön ulottaminen operaation kaikkiin toimintoihin operaation kentätasolla.

”Jokaisessa kenttätoimistossa oli gender-

yhteyshenkilö. Kävimme heidän kanssaan joka toinen kuukausi senhetkisen tilanteen läpi. Koulutimme myös heitä, ja he kouluttivat oman toimistonsa väkeä.”

Tärkeä osa työtä oli kentältä tulleiden raporttien tarkastaminen siltä varalta, että niistä nousee esille asioita, joita pitäisi tarkastella sukupuolinäkökulmasta. Raporteista kävi myös ilmi, että naisten asemassa Georgiassa oli toimimisen varaa, olivatpa konfliktin seuraukset mitkä tahansa.

”Georgia on allekirjoittanut kaikki naisten oikeuksiin liittyvät kansainväliset sopimukset. Niiden toteutus oli usein kuitenkin ongelmallista.”

Myös lainsäädännön ja käytännön välillä oli kiulu.

”Perheväkivalta on Georgian laissa määritelty rikokseksi. Meille kuitenkin raportoitii tapauksia, joissa naiset olivat menneet poliisi-asemalle raportoimaan perheväkivallasta mutta poliisi oli lähettänyt naiset kotiin. Nostimme tällaisia tapauksia esille tapaamisissamme Georgian hallituksen edustajien kanssa.”

Työhön kuuluivat myös tiedotuskampanjat, joilla ulotettiin tiedottaminen naisiin kohdistuvasta väkivallasta laajemmalle joukolle.

”Kansainvälisenä naistenpäivänä teimme ulospäin suuntautuvaa tiedotusta yhteistyössä YK:n tasa-arvojärjestön UN Womenin ja Georgian rugbytiimin kanssa. Kansainvälisesti arvostettu rugbytiimi toimi viestinvälittäjänä. Meillä oli julistekampanja, jolla tiedotimme naisiin kohdistuvasta väkivallasta konfliktialueilla ja maan sisäisten pakolaisten leireillä.”

### Georgian hallituksen 1325-toimenpideohjelma

Tasa-arvotyön saralla saavutetuista tuloksista Bhoose nostaa erityisesti esille yhteistyön Georgian hallituksen kanssa maan 1325-toimenpideohjelman luomiseksi.

”Tärkein oli raportti, jonka teimme Georgian hallituksen 1325-toimenpideohjelman taustaksi. Operaatiomme keräsi tietoa konfliktin vaikutuksista naisiin sekä ihmisten koettuun turvallisuuteen liittyvistä tarpeista. Hallituksen toimenpideohjelmasta tuli oikein



hyvä, mutta toimeenpanoon varatut resurssit jäivät pieniksi”, Bhose harmittelee.

### Tuloksellisuus syntyy tasa-arvokysymysten konkretisoinnista

Euroopan unionin kriisinhallinnassa painotetaan tasa-arvotyön roolia, mutta todellisten tulosten saavuttamiseksi tasa-arvokysymykset pitää konkretisoida kenttätöntekijöille.

”Yleisesti kukaan ei ole sitä vastaan, että tasa-arvoasioita tarkkaillaan, kysymyshän on ihmisoikeuksista. Jos tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä ei kuitenkaan avata kunnolla, jotta tarkkailijat kentällä tietävät, mitä asioita katsoa, niin tuloksia ei voi saavuttaa. Tarvitaan esimerkiksi kunnolliset tilastot, jotta tiedetään, paljonko naisia ja miehiä pidätetään ja miten ihmisiä on kohdeltu”, Bhose toteaa.

Georgian tarkkailuoperaation nykyinen gender-neuvonantaja, Iso-Britanniasta kotoisin oleva Stacy Ziebell toteaa, että operaation valmiudet sukupuolinäkökulman huomioimiseksi ovat parantuneet vuosien varrella.

”Operaatiomme pyrkii sisällyttämään su-



Georgian tarkkailuoperaatio seuraa tasa-arvoasioita osana sodan siviiliväestöön kohdistamien vaikutusten tarkkailua.

EUMM, kuvaaja Ray Cooper.

kupuolinäkökulman kaikkiin toimintoihinsa – sekä sisäisiin että ulkoisiin. Henkilöstömme vaihteleva pohjatieto sukupuolinäkökulmasta joskus hidastuttaa tätä prosessia. Olemme edistyneet kuitenkin henkilöstön valmiuksien

parantamisessa”, Ziebell sanoo.

Sisäisenä haasteena on edelleen molempien sukupuolten tasapuolisen edustuksen saavuttaminen operaation henkilöstön joukossa.

”On tärkeää saavuttaa määrällinen tasa-

paino sukupuolten välillä. Tässä tosin EU:n jäsenmailla on suuri rooli. Niiden täytyisi pystyä lähettämään operaatioomme tasapuolisemmin sekä miehiä että naisia”, jatkaa Ziebell.



## Päätöslausemia riittää, käytäntö laahaa perässä

**E**U:n siviilikriisinhallinnassa ei olla vielä saavutettu kaikkia tavoitteita sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa, mutta myös YK:lla on edelleen tehtävää oman päätöslauselmansa toimeenpanossa.

YK on pyrkinyt panostamaan viimeisten neljäntoista vuoden ajan naisten oikeuksiin ja sukupuolinäkökulman esiin nostamiseen, mutta vaikka päätöslauselmaa 1325 on täydennetty ja tuettu kokonaisella päätöslauselmaperheellä, alkuperäisen päätöslauselman tavoitteet jäävät YK-järjestelmän sisällä edelleen osittain toteutumatta.

Päätöslausemista ja julistuksista ei siis ole pulaa, mutta sukupuolisensitiivisyys ei näy aina käytännössä.

”Asiassa ei olla tietenkään päästy tarpeeksi pitkälle”, toteaa Suomen 1325-verkoston koordinaattori Sara Haapalainen.

Syyskuussa julkaistussa turvallisuusneuvostolle osoitetussa raportissaan YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon toteaa, että normatiivisella tasolla ollaan saavutettu uusia virstanpylväitä. Esimerkiksi asekauppasopimukseen saatiin

mukaan sukupuolinäkökulma, ja turvallisuusneuvostolta tuli viime vuonna kaksi uutta täydentävää päätöslauselmaa: 2106 ja 2122. Sukupuolinäkökulma jää kuitenkin usein myös edelleen pois päätöslausemista.

Haapalaisen mukaan on hyvä, että asiantuntijuus ja koulutus aiheesta ovat lisääntyneet. Hän muistuttaa kuitenkin, että edes turvallisuusneuvosto ei itse ota systemaattisesti huomioon päätöslauselmaa 1325 omassa toiminnassaan.

”Sukupuolinäkökulman mukanaolo on jäänyt yksittäisten turvallisuusneuvoston jäsenmaiden harteille. Sillä on suuri merkitys, ketkä ovat turvallisuusneuvoston jäseniä ja onko siellä sellaisia maita, jotka ottavat tämän näkökulman säännöllisesti esiin.”

Jos sukupuolinäkökulmaa ei nosteta esiin päätöslausemissa, se näkyy kentällä operaatioissa.

Haapalaisen mukaan erityisesti haasteita on sotilaallisella puolella rauhanturvaoperaatioissa, ja samaa kertoo pääsihteerin raportti, jonka mukaan vuonna 2013 poliittisista ope-

raatioista saaduista raporteista 96 %:ssa viitattiin naisiin, rauhaan ja turvallisuuteen.

Rauhanturvaoperaatioista saaduista raporteista vastaava prosentti oli 67. Määrä oli laskussa, sillä 72 prosentissa rauhanturvaoperaatio-raporteista oli vielä vuonna 2012 maininta naisista, rauhasta ja turvallisuudesta. Tämä on pääsihteerin mukaan suoraan verrannollista siihen, miten naiset, rauha ja turvallisuus on otettu huomioon operaatioiden alkuperäisissä mandaateissa.

Ensi vuonna valmistuu korkean tason arviointi päätöslauselman 1325 toimeenpanosta, ja sen myötä saadaan laaja katsaus päätöslauselman toteutumiseen sen 15 vuoden olemassaolon aikana.

Nyt näyttää siltä, että ollaan matkalla oikeaan suuntaan, mutta tehtävää on vielä paljon. ■

Osallistavuus ja tasa-arvo  
EU:n rauhantyössä

Toimituskunta:  
Tuuli Hongisto,  
Anne Koivula,  
Timmy Trümpler

© 2014 SaferGlobe ja tekijät.

Ulkoasu ja taitto:  
Anssi Vaalio

Julkaisun tietoja käytettäessä tai siteerattaessa on mainittava lähde.

Painettua ja sähköistä selvitystä saa vapaasti jakaa ja kopioida.

Lisätietoja  
[www.saferglobe.fi](http://www.saferglobe.fi)

Ulkoasiainministeriö on tukenut tätä hanketta Eurooppa-tiedottamisen määrärahoista.

Artikkeleissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ulkoasiainministeriön, EU:n tai SaferGlobe-tutkimusverkoston näkemyksiä.