

NATO, NAISET, RAUHA JA TURVALLISUUS

Kuinka Suomi voi edistää sukupuolten tasa-arvoa Naton ytimessä?

Keskustelupaperi
Kehityspoliittiselle toimikunnalle
28.5.2025

Kehityspoliittisen toimikunnan julkaisuja 2025:1

Minna Lyytikäinen, Juha Pyykönen
& Iro Särkkä



KEHITYSPOLIITTINEN
TOIMIKUNTA



Sisällys

Johdanto.....	3
Keskeisiä käsitteitä.....	5
Nato ja naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuus.....	6
Naton keskeiset 1325-toimijat.....	7
Poliittinen päätöksenteko	7
Sotilaallinen toimeenpano.....	8
Suomen vahvuusalueet ja käytännön osaaminen WPS-agendan toimeenpanossa.....	10
Haasteet ja riskit	12
Naton toimintaan liittyvät haasteet.....	12
Suomeen WPS-agendan toimeenpanoon liittyvät haasteet.....	13
Suositukses.....	15
Lähteet	17

Johdanto

Vuoden 2022 turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön heikkenemisen ja sitä seuranneen Suomen Nato-jäsenyyden myötä Suomen Nato-integraatio on noussut entistä keskeisemmäksi ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (UTP).¹ Suomen turvallisuuspolitiikan painopiste on siirtynyt Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen tukemiseen. Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -työssä (Women Peace and Security, WPS) ei vielä ole reagoitu tähän muutokseen. Vastaavasti Natossa sotilaallisen kriisinhallinnan merkitys, jossa WPS-työtä on merkittävästi kehitetty vuosikymmenten aikana, on suhteellisesti vähentynyt. Nato on kuitenkin jo siirtänyt huomion siihen, miten WPS-työtä voitaisiin jatkossa edistää osana Naton pelotetta ja yhteistä puolustusta. Naton mukaan Euroopan heikentyneellä turvallisuusympäristöllä on naisiin ja tyttöihin kohdistuvia sukupuolittuneita vaikutuksia, ja toisaalta naisilla on merkittävä rooli niin maanpuolustuksessa kuin yhteiskuntien kriisinkestävyyden rakentamisessa. Sukupuolten välisen tasa-arvon käsitteeseen kohdistuu myös entistä selkeämmin disinformaatiokampanjoita, joilla haastetaan yhteiskuntien yhtenäisyyttä ja kriisinkestävyyttä.²

Muuttuvassa tilanteessa Natossa pohditaan WPS-agendan uudelleen priorisointia. Suomella olisi tähän kehitystyöhön annettavaa aikaisempaan osaamiseen pohjautuen. Tässä Suomen tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti omaa WPS-osaamistaan ja laajempaa poliittista pääomaansa. Suomen vaikuttamistyön näkökulmasta on oleellista hahmottaa niin Naton sisäiset kuin Suomen vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät haasteet ja mahdollisuudet. Naton täysimääräisenä jäsenenä Suomella on entistä paremmat mahdollisuudet sekä vahvempi velvollisuus³ vaikuttaa Naton WPS-työhön. Tämä on myös huomioitu ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjauksessa, jonka mukaan ”Suomi kannattaa kunnianhimoista lähestymistapaa Naton Naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuutta ja Naton inhimillistä turvallisuutta koskevassa työssä. Suomi

tukee Naton Naiset, rauha ja turvallisuus -työn kehittämistä siten, että sen toimeenpano tehostuu kaikissa Naton ydintehtävissä, myös pelotteessa ja puolustuksessa.”⁴

Tässä keskustelupaperissa pyritään tunnistamaan konkreettisia toimia, joilla Suomi voi edistää UTP:n mukaisesti kunnianhimoista lähestymistapaa Naton Naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuuteen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehityspolitiikkansa kautta.

Seuraavat kolme pääkysymystä ohjasivat selvitystyötä:

1. Mitkä ovat ne keskeiset asiat, joihin Suomen tulisi ensisijaisesti Natossa pyrkiä kehittämään ja miten?
2. Mitkä ovat ne Naton 1325-ohjelman toimeenpanoa ohjaavat prosessit, joita tulisi tehostaa ja varmistaa, että Naiset, rauha ja turvallisuus näkyisivät Naton kaikissa ydintehtävissä?
3. Miten Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehitysyhteistyön välisiä kytköksiä tulisi vahvistaa, jotta Suomen sukupuolten tasa-arvoa vahvistava vaikutavuus olisi Natossa mahdollisimman tehokasta?

Seuraavat fokusoivat kysymykset auttoivat työn priorisoinnissa:

- a) Miten Naton päätehtävissä huomioidaan Naiset, rauha ja turvallisuus (WPS) -tavoitteet, ja millainen näkemys Natolla on WPS-politiikkakokonaisuudestaan?
- b) Millaiset mahdollisuudet jäsenmailla ja erityisesti Suomella on vaikuttaa Naton WPS-toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon, jotta Naton toimintaohjelma kääntyisi konkreettisiksi käytännöiksi sen ydintehtävissä?
- c) Mitkä ovat Suomen mahdolliset vahvuusalueet ja käytännön erityisosaaminen, joiden tarjoaminen Natolle olisi vaikuttavaa molemmille osapuolille?

Tämä keskustelupaperi perustuu Suomen ulkoministeriön yhteydessä toimivan Kehityspoliittisen toimikunnan toimeksiantoon. Se on toteutettu kolmen riippumattoman ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan asiantuntijan yhteistyönä toimikunnan ohjauksessa marras–helmikuussa 2024–2025. Selvityksen keskeisen aineiston muodostavat Natoon ja WPS-agendaan liittyvä tutkimuskirjallisuus sekä nimettömät taustakeskustelut Suomessa ja Natossa. Selvityksen pohjalta tehdyt havainnot kuvastavat aikaa, jossa Suomen Nato-jäsenyys on vielä alkutaipaleella.

Keskustelupaperi koostuu johdannon ja keskeisten käsitteiden lisäksi neljästä kokonaisuudesta. Ensimmäisessä tematiikkaa taustoittavassa luvussa käsittelemme Naton WPS-sisältöä ja sen kehitystä 2000-luvulla. Toiseksi arvioimme Suomen toimijuutta ja vahvuuksia WPS-agendan toimeenpanossa, joista Nato-vaikuttamisessa voisi olla hyötyä. Kolmanneksi kartoitamme mahdollisia haasteita WPS-agendan toimeenpanossa ja kehittämisessä niin Naton sisällä kuin kansallisestikin. Lopuksi nostamme aineiston pohjalta esiin nousseita keskeisiä johtopäätöksiä ja esitämme toimenpidesuosituksia WPS-agendan sitomiseksi konkreettisemmin osaksi Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista linjaa.

Keskeisiä käsitteitä

Naiset, rauha ja turvallisuus: Naton Naiset, rauha ja turvallisuus -työ viittaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus, Women Peace and Security, WPS) vuodelta 2000 ja sitä seuranneisiin saman aihealueen päätöslauselmiin, joissa tuotiin naisten asemaa, oikeuksia ja toimijuutta esille sodissa, konfliktien ratkaisussa ja jälleenrakennuksessa. 1325-agenda nähdään usein rakentuvan kolmesta pilarista: (i) naisten osallistuminen konfliktien ratkaisuun sekä turvallisuuspoliittiseen ja jälleenrakennusta koskevaan päätöksentekoon (participation); (ii) naisten turvaaminen väkivallalta aseellisissa konflikteissa (protection); (iii) aseellisten konfliktien ennaltaehkäisy, ja naisten keskeinen rooli siinä (prevention). Natossa WPS-työtä on johtanut vuodesta 2012 lähtien pääsihteerin WPS-erityisedustaja. Päätöslauselma 1325 antaa mandaatin esim. GMO-työlle Natossa ja jäsenvaltioiden maanpuolustuksessa.

Gender in military operations (GMO): GMO on Naton doktriini, joka ohjaa operatiivisessa työssä arviointia sukupuolittuneista turvallisuustarpeista ja siitä, miten asevoimien toiminta vaikuttaa väestön eri ryhmiin, perustuen erityisesti naisten, miesten, tyttöjen ja poikien sukupuolittuneisiin tarpeisiin. Tämä vahvistaa asevoimien tilannekuvaa ja ymmärrystä operatiivisen toiminnan vaikutuksista ja mahdollistaa erilaisten näkökulmien ja teemojen huomioimista.

Inhimillinen turvallisuus: Inhimillinen turvallisuus (Human security, HS) viittaa siviiliväestöä kohtaaviin turvallisuusuhkiin ja sitä lähestytään Natossa viiden tematiikan kokonaisuutena: siviilien suojelun, lasten osallisuuden aseellisissa konflikteissa, konflikteissa esiintyvän seksuaaliväkivallan, kulttuuriperinnön suojelun ja ihmiskauppaan liittyvien kysymysten kautta. HS-työtä tehdään Natossa erillisenä kokonaisuutena, jolla on keskeisiä yhtymäkohtia WPS-työhön mm. konflikteissa esiintyvän seksuaalisen väkivallan ennaltaehkäisyssä. Inhimillisen turvallisuuden yksikkö perustettiin vuonna 2019 WPS- erityisedustajan alaisuuteen, ja käsite sisällytettiin Naton strategiseen konseptiin vuonna 2022. Tällä pyritään varmistamaan, että inhimillisen turvallisuuden edellyttämät toimet integroidaan virallisesti ja käytännössä jokaiseen Naton päätehtävään.

Nato ja naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuus

Natossa on verrattain pitkä historia WPS-työn kehittamisestä.⁵ Organisaatiolla on ollut Naiset, rauha ja turvallisuus -politiikkalinjaus⁶ vuodesta 2007, ja työtä on johtanut pääsihteerin erityisedustaja vuodesta 2012. Vuonna 2022 hyväksytyssä Naton strategisessa konseptissa WPS-agenda nostetiin aiempaa vahvemmin esiin, ja se kytkettiin kaikkiin kolmeen liittokunnan päätehtävään: pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen, kriisinhallintaan ja yhteistyövaraiseen turvallisuuteen.⁷ Strategisen konseptin tueksi laadittu politiikkalinjaus *NATO Policy on Women Peace and Security* (2024)⁸, hyväksyttiin Naton huippukokouksessa vuonna 2024.

Politiikkalinjauksessa Nato määrittelee neljä strategisen tason tavoitetta WPS-työlleen, joista kolme on yhteneviä YK:n globaalin WPS-ohjelman tavoitteiden kanssa: (i) naisten osallistuminen puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan kaikilla tasoilla (participation); (ii) naisten ja tyttöjen rooli turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyssä (prevention); ja (iii) naisten ja tyttöjen suojele sukupuoliutuneelta väkivallalta (protection). Neljäs strategisen tason tavoite keskittyy sukupuolen huomioivaan johtajuuteen ja vastuullisuuteen Naton päätöksenteon kaikilla tasoilla, ja siis Naton organisaatiossa sisäisesti kuin jäsenmaissa kansallisesti.⁹

Geopoliittisen tilanteen muutos näkyy myös Naton uusimmassa WPS-politiikkalinjauksessa. Kun Naton edellisessä WPS-linjauksessa vuodelta 2018¹⁰ Naton yhteinen puolustus mainitaan lyhyesti perustehtävistä viimeisenä, uudessa politiikkalinjauksessa painotetaan politiikkatyön tärkeyttä pelotteessa ja puolustuksessa. WPS-kokonaisuus ja sukupuoli (gender) nähdään tärkeänä mm. terrorismin vastaisessa työssä, asevalvonnassa ja aseista riisunnassa, uusiin teknologioihin vastaamisessa, kemiallisessa, biologisessa, radiologisessa ja ydinpuolustuksessa sekä kyber- ja hybridiuhkiin vastaamisessa. Politiikkalinjauksessa kiinnitetään myös huomiota yhteiskuntien kriisinsietokykyyn (resilienssi), sukupuolikysymysten hyödyntämiseen disinformaatiokampanjoissa sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan digitaaliseen väkivaltaan. Politiikkalinjauksen toimeenpanemiseksi Natossa ollaan parhaillaan laatimassa uutta WPS-toimintasuunnitelmaa.

Sotilaallisella tasolla Nato on laatinut arvion¹¹ sen joukkorakenteesta (Nato Force Structure, NFS) inhimillisen turvallisuuden politiikkaohjelman jalkauttamiseksi operatiiviseen toimintaan. Ohjelman avulla parannetaan siviiliyhteisöjen turvallisuutta niin Nato-maiden alueella kuin myös sen ulkopuolella. Taustalla vaikuttavat Venäjän Ukrainassa käymästä hyökkäyssodasta saadut opit. Ohjelmassa tunnistetaan ja yhdenmukaistetaan parhaita inhimillisen turvallisuuden käytäntöjä, haasteita ja epäjatkuvuuskohtia viidellä läpileikkaavalla alueella (ks. laatikko) suhteessa Naton toteuttaessa päätehtäviään.

Naton keskeiset 1325-toimijat

Seuraavaksi tarkastelemme Naton WPS-agendan niitä keskeisiä toimijoita, joihin Suomen tulisi kyetä vaikuttamaan aktiivisella osallistumisella. On huomattava, että WPS-tavoitteiden toimeenpanon osalta päävastuu on kuitenkin jäsenvaltioilla, jolloin työn valmistelu tapahtuu rinnakkain Naton kanssa. Jaamme tarkastelun poliittisen ja sotilaallisen tason parissa vaikuttaviin keskeisiin toimijoihin. Suomen kannalta oleellista olisi kyetä vaikuttamaan päätöksentekoon, toimeenpanoon ja keskusteluun myös kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Poliittinen päätöksenteko

Poliittisella tasolla jäsenvaltioiden tasa-arvosuurlähettiläät, erityisasiantuntijat ja kansalaisyhteiskuntien edustajat kokoontuvat säännöllisesti WPS-erityisedustajan kutsumina tapaamisiin.

Naton korkeimman tason WPS-työtä ohjaava taho on Naton pääsihteerin suorassa alaisuudessa toimiva erityisedustaja. Vuodesta 2022 pääsihteerin erityisneuvonantajana on toiminut italialainen Irene Fellin. Hän johtaa sekä Naton inhimillisen

turvallisuuden että WPS-työtä Natossa tukenaan muutaman henkilön virkakunta. Eri-tyisedustaja kutsuu koolle Naton jäsenvaltioiden tasa-arvosuurlähettiläät tapaamisiin, joissa vaihdetaan kokemuksia kansallisen tason WPS-agendan toimeenpanosta ja kehitetään tapoja vahvistaa kansallisen tason ja Naton yhteyksiä.

Poliittisen tason päätökset valmistellaan komiteoissa ja työryhmissä, joista hierarkiassa korkeimmalla on Naton tasa-arvotyöhön erikoistunut NATO Committee on Gender Perspectives (NCGP).¹² Työryhmässä Suomea edustaa pysyvän Nato-edustustomme asiantuntija. NCGP:n tehtävänä on muodostaa poliittinen kanta ja ohjaus lähinnä Naton sotilaskomitealle. Samalla se toimii neuvoo antavana elimenä Natossa sukupuoleen liittyvistä kysymyksissä. Kussakin jäsenmaassa kansallisella tasolla päättöksiä valmistelevaa työtä tekevät sekä ulko- että puolustusministeriön virkamiehet, jotka toimivat kansallisen tason WPS-politiikan valmistelijoina.

Nato-maiden, sen kumppanien ja konfliktialueiden kansalaisyhteiskuntien edustajat ovat puolestaan vuodesta 2016 alkaen kokoontuvat Kansalaisjärjestökenttien foorumiin (Civil Society Advisory Panel CSAP) Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostolla on ollut edustaja kansalaisjärjestöjen CSAP:issa jo usean vuoden ajan.

Sotilaallinen toimeenpano

WPS-agendan sotilaallista toimeenpanoa Naton komento- ja joukkorakenteissa valmistelee Naton kansainvälinen sotilasesikunnan gender-toimisto (International Military Staff Office of the Gender Advisor, IMS GENAD). Sen tehtävänä on laatia sotilaallinen ohje edellä mainituille Naton kansainvälisen sihteeristön Inhimillisen turvallisuuden yksikölle (IS Human Security Unit) ja Naton korkeimmalle sotilasjohdolle. IMS GENAD-toimisto toimii myös Natossa WPS-toimista vastaavan komitean (NATO Committee on Gender Perspectives, NCGP) sihteeristönä, ja neuvoo-antavana elimenä Naton sotilaskomitealle (Military Committee, MC). Lisäksi Naton strategisissa operaatiojohtoportaassa (Allied Command Operations, ACO) ja Naton transformaatiojohtoportaassa (Allied Command Transformation, ACT) on omat gender-vastuuhenkilönsä, kuten niiden alaisissa yhteisoperaatiojohtoportaissa (Joint Force Command, JFC) sekä taktisissa johtoportaissa (LANDCOM, MARCOM, AIRCOM).¹³

Selvityksemme toimeksiannon kannalta on tunnistettavissa kaksi vaikuttamisen tasoa. Poliittisella tasolla tavoitellaan näkyvyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia Naton WPS-sisältöön. Sotilaallisella tasolla taas vaikutetaan naisten ja tyttöjen asemaan käytännön operatiivisessa toiminnassa: doktriineissa, johtamis- ja komentorakenteissa, henkilöstön kehittämisessä, koulutus- ja harjoitustoiminnassa sekä valmius- ja puolustus-toimissa. Ensin mainittu voidaan toteuttaa poliittisen tason vaikuttamisella ja työskentelemällä inhimillisen turvallisuuden kehikossa. Tällöin vaikuttamisen kohteeksi tulisi valita IS:ssa sijaitseva pääsihteerin WPS-erityisedustaja Irene Fellin. Tämän lisäksi Suomen edustajat vaikuttavat ulko- ja turvallisuuspolitiikan virkamiestyön kautta osallistuessaan

Naton poliittisen tason komiteoihin ja työryhmiin. Naton sotilaallisissa rakenteissa vaikuttaminen tulisi aloittaa korkeimmalta valmistelevalta tasolta, Naton kansainvälisestä sotilasesikunnasta (IMS Office of the Gender Advisor, IMS GENAD).

Suomen WPS-työn jalkauttamisen kannalta on tärkeää olla aktiivinen kaikilla eri poliittisen päätöksenteon ja sotilaallisen toimeenpanon eri tasoilla niin ulko- kuin puolustusministeriön hallinnonaloilla kuin niiden alaisissakin laitoksissa. Esimerkiksi sotilaallisen toimeenpanon osalta inhimillisen turvallisuuden ja WPS-agendan tulisi kansallisesti läpäistä kaikki puolustusvoimien päätehtävät ja -prosessit. Vaikuttavuutta lisäisi myös palkatun henkilöstön ja jokaisen varusmiesikäluokan perehdyttäminen ja harjoittaminen, jotta naisten ja tyttöjen näkökulma tulisi valtavirtaistettua kaikilla tasoilla.¹⁴

*Suomen WPS-työn
jalkauttamisen kannalta
on tärkeää olla
aktiivinen kaikilla eri
poliittisen päätöksenteon
ja sotilaallisen
toimeenpanon eri tasoilla.*



Suomen vahvuusalueet ja käytännön osaaminen WPS-agendan toimeenpanossa

Suomi edistää WPS-agendan toimeenpanoa mm. ulko-, turvallisuus-, puolustus- ja kehityspolitiikan toimia hyödyntäen. Vuonna 2023 Suomi julkaisi tuoreena Nato-maana neljännen WPS-toimintaohjelmansa.¹⁵ Suomen painopisteitä WPS-ohjelman toimeenpanossa ovat olleet mm. naisten osallistumisen lisääminen rauhanvälityksessä ja naisten oikeuksien tukeminen konflikteissa ja konfliktin jälkeisissä tilanteissa kehityspolitiikan ja -yhteistyön työkalujen avulla. WPS-työ on tärkeä teema Naton työssä kumppanimaiden kanssa ja näin se oli myös Suomelle ennen jäsenyyttä.¹⁶ Suomen aikaisemmasta Nato-yhteistyöstä ja muusta työstä WPS-agendan eteen voidaan identifioida vahvuusalueita ja käytännön osaamista, joita Suomi voisi jatkosakin hyödyntää edistäessään Naton WPS-politiikkalinjauksen toimeenpanoa. Näitä ovat erityisesti:

- **monitoimijayhteistyö** kansainvälisissä kriisinhallintaa toimeenpaneissa organisaatioissa sekä kansallisen toimintaohjelman suunnittelussa ja toimeenpanossa. Suomen Naiset, rauha ja turvallisuus -verkostossa on laajaa osaamista WPS-tematiikasta.
- **kriisinhallintaoperaatioiden ja siviiliväestön kanssakäymisen edistäminen.** Suomi on harjoittanut siviili-sotilas-yhteistyötä (CIMIC) kaikissa rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioissa, joihin on lähetetty sotilasjoukko.¹⁷
- **WPS-toimeenpano siviilikriisinhallinnassa.** Suomi on systemaattisesti kasvattanut siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettyjen naisasiantuntijoiden määrää, nostaten sen noin 40 prosenttiin kaikista lähetetyistä asiantuntijoista.¹⁸ Suomi on myös panostanut gender-asiantuntijoiden lähettämiseen siviilikriisinhallinnan operaatioihin ja missioihin. Kymmenen Suomen Natoon lähettämästä 19 siviiliasiantuntijasta vuosina 2010–2023 oli naisia ja kaksi heistä on ollut gender-asiantuntijoita.
- **kansallisen ja kansainvälisen koulutustoiminnan kehittäminen ja inhimilliseen turvallisuuteen liittyvä erityisosaaminen.** Puolustusvoimien kansainvälinen

keskus Fincen koordinoi Naton inhimilliseen turvallisuuteen liittyvien koulutusratkaisujen kehittämistä ja valvoo niiden vastaavuutta operatiivisiin vaatimuksiin. Monet inhimillisen turvallisuuden tematiikat (mm. siviilien suojeleminen, konflikteissa tapahtuva seksuaaliväkivalta) ovat suoraan relevantteja WPS-agendan toimeenpanolle. Suomi on myös Ruotsissa toimivan Nordic Centre for Gender in Military Operations -keskuksen (NCGM) perustajajäsen. NCGM ohjaa ja koordinoi Natossa tapahtuvaa gender-koulutusta.

- **kansallisen osaamisen kehittäminen tasa-arvokysymyksissä.** Esimerkiksi Puolustusvoimat on osallistunut Suomen kansalliseen WPS-työhön sekä kansallisen toimintaohjelman kautta että puolustushallinnon oman WPS-toimintaohjelman kanssa osoittamalla henkilöresursseja mm. kansalliseen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöhön.
- **pitkäaikainen tuki kehittyvien maiden Naiset, rauha ja turvallisuus -työlle,** erityisesti kumppanimaiden kansallisten toimintaohjelmien laatimisen ja toimeenpanon tukemisen kautta.

Suomella on myös paljon osaamisalueita, jotka muuttuneessa turvallisuustilanteessa voivat saada uuden merkityksen Naton WPS-työssä erityisesti Naton pelotteen ja puolustuksen toimeenpanossa. Näihin kuuluvat erityisesti:

- Suomen **kokonaisturvallisuuden malli** ja yhteiskunnan kriisinkestävyyden tukeminen, jossa eri väestöryhmien mahdollisuuksia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kehittämisessä tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin
- **Teknologiaan uhiin ja naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan digitaaliseen väkivaltaan** liittyvä osaaminen ja arvovalta. Suomi on johtanut mm. YK:n tasa-arvoaloitteen Generation Equalityn teknologia ja innovaatio -työryhmää.
- **Sukupuolen rooli hybridivaikuttamisessa ja disinformaatiokampanjoissa.** Mm. Europan hybridivaikuttamisen torjunnan osaamiskeskus on selvittänyt eri identiteetin muotojen hyväksikäyttöä disinformaatiokampanjoissa.¹⁹ Ulkoministeriö on kiinnittänyt huomiota selvitystyössään anti-gender liikkeen vaikutuksiin monenkeskiselle yhteistyölle Euroopassa.²⁰

Haasteet ja riskit

Seuraavaksi tarkastelemme Naton WPS-ohjelmaan liittyviä haasteita ja riskejä sekä Natossa että Suomen kansallisen toimeenpanon osalta.

Naton toimintaan liittyvät haasteet

Keskeisenä Naton toimintaan liittyvänä haasteena pidetään Naton ydintehtävään (pelote ja puolustus) suoraan liittyvän agendan merkityksen korostumista muiden päätehtävien (kriisinhallinta, yhteistyövarainen turvallisuus) kustannuksella. Osaltaan tämä liittyy turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön heikentymiseen ja rauhan kysymysten merkityksen pienenemiseen julkisessa keskustelussa. Olisi kuitenkin tärkeää, että WPS-agenda liittyy oleellisesti Naton ensimmäiseen päätehtävään, pelotteeseen ja puolustukseen, ei vain kriisinhallintaan ja yhteistyövaraiseen turvallisuuteen. Todellisuudessa WPS-agendan merkitys ulottuu kaikkiin Naton toiminnan tasoihin, organisaatioihin, sen komento- ja joukkorakenteisiin sekä suorituskykyjen kehittämiseen ja niiden käyttöön mm. harjoituksissa, ennalta ehkäisevässä toiminnassa, sodankäynnissä ja siitä palautumisessa. Erityisesti ensimmäisen päätehtävän osalta olisi tärkeää Nato-maiden yhteiskuntien sisäinen toimintakyky sotaa alemman asteisessa kriisissä (esim. hybridihyökkäys).

Toinen keskeinen haaste liittyy WPS-agendan priorisointiin ja aliresursointiin Natossa. Koska suurin osa WPS-työstä tehdään Naton rakenteiden ulkopuolella, kansallisten viranomaisten työpanos on merkittävä WPS-agendan toimeenpanossa ja jalkauttamisessa. Keskeinen haaste tältä osin liittyy kansallisten resurssien niukkuuteen heikentäen sekä Naton WPS-toimintasuunnitelman (NATO Action Plan) jalkauttamista että kansallisten suunnitelmien (National Action Plans) toimeenpanomahdollisuuksia. Vastaavasti Naton omat rakenteet (esim. IMS GENAD, gender-neuvonantajan toimisto) nojaavat vahvasti jäsenmaiden rahoituksen varaan. Esimerkiksi Naton sotilaseikunnan GENAD-toimiston johtajan ja varajohtajan paikat ovat täyttämättä. Vastaavasti Naton kaikilla organisaatiotasolla ja useilla sektoreilla ei ole erikseen nimettyjä gender- tai WPS-asiantuntijoita, vaan he hoitavat WPS-agendan toimeenpanoa oman varsinaisen toimensa ohessa.

Kolmas haaste Naton osalta liittyy eriäviin käsityksiin gender-käsitteen ja WPS-konaisuuden määrittelyssä. Naton sotilaallisessa toiminnassa gender-analyysissä tarkastellaan naisten, miesten, tyttöjen ja poikien sukupuolittuneita turvallisuustarpeita

ja toimijuuksia. Osassa Nato-maita sukupuoli nähdään moninaisempana tai sitä käsitellään intersektionaalisemmin muiden identiteettien rinnalla. Vastaavasti globaalisti vallalla olevien anti-gender narratiivien kautta pyritään hidastamaan tai jopa estämään yhteisesti Natossa sovittujen periaatteiden jalkauttamista ja vaikuttamaan Nato-maiden yhteiskuntien kriisinsietokykyyn.²¹ Myös poliittisen ja sotilaallisen puolen välillä on huomattavia eroja WPS-kokonaisuuden priorisoinnissa ja valituissa tulokulmissa. Suomessa gender-termiä on puolustusvoimissa käytetty vain kotimaan ulkopuoliseen toimintaan kriisinhallintaoperaatioissa²² ja puolustusvoimien sisäistä WPS- tai gender-työtä on lähdetty edistämään vasta Nato-jäsenyyden myötä.

Neljäs haaste liittyy Naton WPS-agendan poliittisen ohjauksen ja sotilaallisen toimeenpanon välisiin katkoksiin. Käydyissä taustakeskusteluissa ilmeni, että poliittisen ylätasoin ohjausasiakirjat ovat usein melko ympäröityjä, jolloin toimeenpanon tasolla toimivalta voi jäädä heikoksi. Koska agenda on varsin laaja, merkittävimmät sen toteuttamiseen liittyvät haasteet ovat toimeenpanossa eli sotilaallisella tasolla (operatiivinen ja taktinen taso). Naton jo aiemmin tunnistamia ongelmia inhimillisen turvallisuuden lisäämiseksi ovat muun muassa organisaatiotasojen väliset epäjatkuvuuskohdat, ymmärryksen ja toimeenpanon epäyhtenäisyys, harjoitusskenaarioiden puutteet WPS:n osalta sekä esimerkiksi ihmiskeskeisyyden (people-centred) ja läpileikkaavien viiden teeman erilainen ymmärtäminen. Näiden ratkaisemiseksi tarvitaan Naton ylimmän tason ohjausta.²³

Suomeen WPS-agendan toimeenpanoon liittyvät haasteet

Suomi tunnustetaan Nato-maiden keskuudessa merkittävänä kokonaisturvallisuuden tuottajana. Suomella olisi annettavaa niin Naton yhteisen puolustuksen ja pelotteen kuin kriisinhallinnan ja yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämisessä. Natossa on kuitenkin pantu merkille Suomen toistaiseksi odotuksia vaatimattomampi rooli Naton WPS-työn saralla. Yleinen vaikutelma on

*Suomi tunnustetaan
Nato-maiden
keskuudessa
merkittävänä
kokonaisturvallisuuden
tuottajana.*

tutkimusaineiston perusteella se, että aikaisemman profiilin ja osaamisen perusteella Suomeen kohdistuu toiveita Naton WPS-agendan kehittämisessä. Suomen kaltaisiksi verrokkimaiksi asiantuntijoiden keskuudessa mielletään esimerkiksi muut Pohjoismaat ja Kanada.

WPS-toimintaan ei tällä hetkellä näytä riittävän voimavaroja. Keskeinen haaste liittyy WPS-agendan merkityksen priorisointiin, ja niihin liittyvien tehtävien resurssointiin niin poliittisella tasolla kuin toimeenpanossa. Kritiikkiä kerää mm. henkilöstön vähäinen määrä WPS-työssä niin Natossa kuin kansallisella toimeenpanon tasolla. Toisin kuin muissa pohjoismaisissa, Puolustusvoimat ei ole nimennyt päätoimista GENAD-vastavaa Pääesikuntaan Naton kansallisen tason yhteysupseeriksi. Tämä koetaan epäkohdaksi, sillä Suomen liittyttyä Naton jäseneksi vaikuttamismahdollisuudet Naton WPS-sältöön ja -toimeenpanoon ovat merkittävästi parantuneet. Suomen vuosien varrella hankkima WPS-osaaminen on vaarassa kuihtua.

Vastaava huoli on jaettu myös kansalaisjärjestökentällä, jossa koetaan kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksien olevan heikot suhteessa Naton WPS-työhön. Nato on Suomen kansalaisjärjestökentällä vielä tuntemattomampi kuin monet muut kansainväliset järjestöt, eikä sen toimintatapoja ja päätöksentekoprosesseja tunneta riittävän hyvin. Merkittäväksi haasteeksi muodostuu kansallinen osaamisen riittämätön hyödyntäminen Naton politiikkalinjausten valmistelussa, joka voi osaltaan vaikeuttaa Suomen kannalta keskeisten Naton politiikkalinjausten toimeenpanoa. Toisaalta kansalaisjärjestöt kokevat, että ulkoministeriön kautta niillä on hyvät vaikutusmahdollisuudet ja niiden osaamista ja yhteistyötä arvostetaan, mutta suhteessa Natoon olisi parannettavaa. Keskeinen haaste tältä osin on, etteivät sotilaspainotteisen Naton WPS-agendan valmisteluperiaatteet ole kansalaisjärjestökentällä yhtä tunnettuja kuin esimerkiksi muiden keskeisten kansainvälisten järjestöjen YK:n ja EU:n. Järjestöillä on kuitenkin ollut merkittävä rooli kansallisessa WPS-työssä, josta kertynyttä osaamista ei täysimääräisesti hyödynnetä.

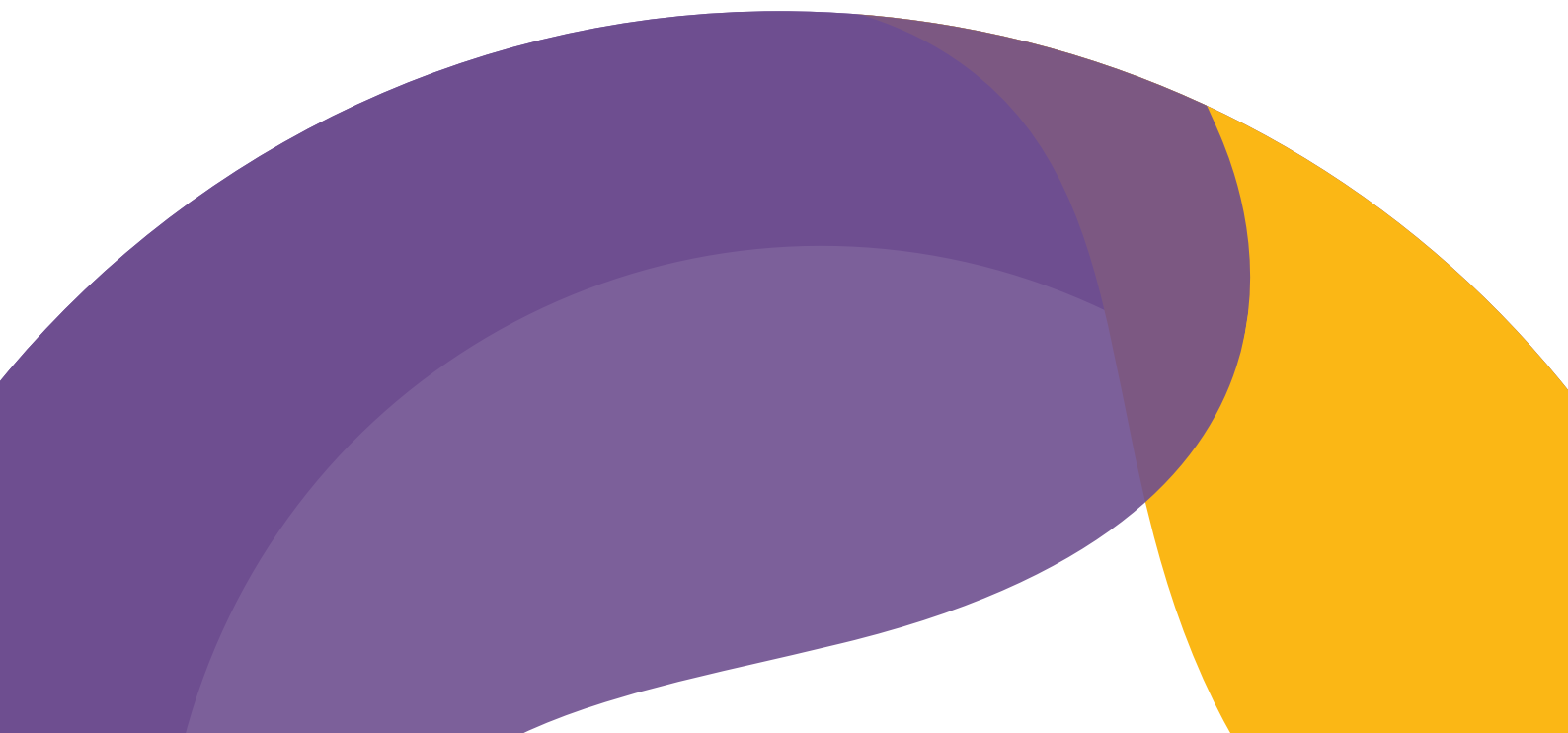


Suosituks

Suomella on Naton jäsenyyden myötä parantuneet mahdollisuudet ja myös velvollisuus tukea Naton WPS-kokonaisuutta ja sen tavoitteiden toteuttamista. Tällä hetkellä vaikuttamistyölle on erityisesti tilausta, kun Nato kehittää tapoja huomioida WPS-kokonaisuus Naton yhteisessä puolustuksessa. Suosituksemme Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisille toimijoille mahdollistavat kunnianhimoisemman lähestymistavan Naton WPS-kokonaisuuteen.

1. **Suomen tulisi ottaa aktiivisempi rooli Naton WPS-politiikkalinjausten suunnittelussa ja toimeenpanossa**, erityisesti Naton ensimmäisen päätehtävän – pelotteen ja puolustuksen – osalta tunnistamalla Nato-vaikuttamistyön kannalta keskeiset osa-alueet. Niitä ovat esimerkiksi hybridiuhat ja teknologiavaikuttaminen. Lisäksi aikaisemmin kansainvälisestä kriisinhallinnasta saatuja oppeja tulisi soveltaa mm. kehittämällä naisten rekrytointia laaja-alaisesti sotilastehtäviin.
2. **Suomen Natossa harjoittaman WPS-politiikan kansallisen koordinaation tulisi perustua monitoimijayhteistyöhön**, jossa kaikki keskeiset asiantuntijat virkamiestasolta kansalaisjärjestökenttään otetaan mukaan Suomen linjausten ja politiikan valmisteluun ja arviointiin. Säännöllinen tiedonvaihto ja keskustelut keskeisten toimijoiden kanssa olisivat eduksi.

3. **Muuttuneessa turvallisuusympäristössä kokonaisturvallisuus ja yhteiskunnan kriisikestävyys ovat korostuneet.** Suomen WPS-erityisosaamista tulisi paremmin integroida osaksi sekä kansallisen kokonaisturvallisuuden kenttää että vaikuttamistyössä Natossa poikkileikkaavana teemana esimerkiksi kehittämällä siviili- ja sotilasyhteistyön (CIMIC) välistä työnjakoa.
4. **Suomen tulisi tiivistää yhteistyötä niiden liittolaisten kesken, joilla on syvempää kokemusta WPS-työstä rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioissa.** Esimerkiksi yhteistyötä voi syventää Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM) kanssa palauttamalla keskuksen muiden pohjoismaiden tavoin kansallinen asiantuntija. Vastaavasti Naton kumppanuustoiminnassa tulisi kannustaa ja innovoida aloitteita WPS-agendan kehittämiseksi Suomen keskeisten kumppaneiden ja liittolaisten kanssa.
5. **Suomen tulisi lisätä resursseja ja kasvattaa osaamista sekä tietopohjaa WPS-agendan kehittämisessä ja toimeenpanossa kansallisesti.** Tämä voisi tapahtua esimerkiksi perustamalla päätoiminen virka Pääesikuntaan, sisältäen yhteyshenkilötehtävän Naton WPS-ohjelmassa, nimeämällä vastuuhenkilöt puolustushaaraesikuntiin ja Maanpuolustuskorkeakouluun sekä osoittamalla resurssit GENAD-tehtävän täyttämiseen Naton sotilasesikunnassa. Lisäksi osaamista inhimillisen turvallisuuden ja WPS-kokonaisuuksien osalta tulisi lisätä kunkin viranomaisen omalla alallaan. Vastaavasti päätöksentekoa tukevan tutkimuksen määrää tulisi lisätä kansallisesti. Tässä tulisi huomioida erityisesti Naton yhteiselle puolustukselle tärkeiksi identifioimat WPS-teemat, kuten kokonaisturvallisuus, yhteiskuntien kriisinkestävyys, hybridivaikuttaminen ja teknologiauhkat.



Lähteet

- 1 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2024); Valtioneuvoston puolustusse-lonteko (2024).
- 2 NATO (2024) NATO 2024 Policy on Women, Peace and Security.
- 3 Nato-jäsenyyden myötä Suomella on entistä vahvempi velvollisuus jalkauttaa Naton WPS-agenda kansallisesti ”sillä Naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuus on integroitu Naton kaik-kiin ydintehtäviin”. Ulkoministeriö (2023) Suomen kansallinen 1325 toimintaohjelma, Helsinki: Ulkoministeriö.
- 4 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2024), 37.
- 5 Wright, K.A.M. and Morais, D. (2024) Realizing NATO’s Women, Peace and Security Commit-ment in Practice. Policy Brief. Washington, D.C.: Women in International Security.
- 6 NATO/EAPC Policy on Implementing United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace and Security (WPS), 2007.
- 7 NATO “will promote good governance and integrate climate change, human security, and the Women, Peace, and Security agenda across all our tasks. We will continue to advance gender equality as a reflection of our values.”
- 8 NATO (2024) NATO 2024 Policy on Women, Peace and Security.
- 9 NATO (2024) NATO 2024 Policy on Women, Peace and Security, 11-12.
- 10 NATO/EAPC Policy on Implementing United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace and Security (WPS), 2018.
- 11 The Military Contribution to Human Security: Tactical level implementation for deterrence and defence, JALLC/CG/24/381 20 December 2024.
- 12 Hurley, M. et al. (2024) ‘Engaging women, peace, and security in defence: the role of the NATO committee on gender perspectives’, Defence Studies, 24(3), 472–486.
- 13 Nato-sanasto, Valtioneuvoston kanslia, VN/32363/2022, 19.2.2024,
[https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/3457861/Nato-sanasto+_+Natoordlista+_+NATO+Glossary+2023+\(en-fi-sv\).pdf/e347d92c-0abf-5f44-230c-bc79a86950e3/Nato-sanasto+_+Natoordlista+_+NATO+Glossary+2023+\(en-fi-sv\).pdf?t=1708346584676](https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/3457861/Nato-sanasto+_+Natoordlista+_+NATO+Glossary+2023+(en-fi-sv).pdf/e347d92c-0abf-5f44-230c-bc79a86950e3/Nato-sanasto+_+Natoordlista+_+NATO+Glossary+2023+(en-fi-sv).pdf?t=1708346584676)
Lisää Naton sotilaallisesta komentorakenteesta, ks. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_02/1802-factsheet-nato-command-structure_en.pdf.
- 14 Puolustusvoimat, Eri tausta, sama tahti – monimuotoisuus puolustusvoimissa, YES-hanke,
<https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2267766/PEVIESTOS-Eri-tausta-sama-tah-ti-monimuotoisuus-puolustusvoimissa.pdf>
The Military Contribution to Human Security, Key Recommendations, iv-v, JALLC (2024).
- 15 Ulkoministeriö (2023) Naiset, rauha ja turvallisuus : Suomen kansallinen toimintaohjelma 2023–2027. Helsinki: Ulkoministeriö.

- 16 Stenius, N. (2022) Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus-toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti. Stenius Consulting Tmi; Mustasilta, K. et al. (2022) Suomi Afganistanissa 2001-2021: Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten suhteiden vaalimiseen. 72. Finnish Institute International Affairs; Doty, A. et al. (2023) Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta? : Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:46. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- 17 Kronlund J, Valla J sekä ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriö (1996) Suomi rauhanturvaajana 1956-1990. WSOY, Porvoo. Holma H (2012) Puolustusvoimat, kansainvälistä sotilaallista yhteistoimintaa. Omakustanne, Tammerprint, Tampere; Siirtola R, Palm A (toim) (2018) Yhdessä enemmän - Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, Helsinki. Mäki-Rahkola A (toim) (2020) Naiset kriisejä hallitsemassa, Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, Helsinki; Doty et al. 2022; Mustasilta et al. 2022; Stenius 2022.
- 18 Savoranta, V. & Pitkäjärvi, K. (2020) The Road to 40%: Recruiting women in Finnish civilian crisis management. CMC Finland Working Papers - Volume 8: 1/2020. CMC Finland.
- 19 Gjørø, G.H. and Jalonen, O. (2023) Identity as a tool for disinformation: Exploiting social divisions in modern societies. 34. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.
- 20 Denkovski, D. (2022) Disrupting the multilateral order? The impact of anti-gender actors on multilateral structures in Europe. Berlin: Centre for Feminist Foreign Policy CFFP.
- 21 Gjørø, G.H. and Jalonen, O. (2023) Identity as a tool for disinformation: Exploiting social divisions in modern societies. 34. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.
- 22 Rantala, H. (2022) 'Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen suomalaisessa sotilaallisessa kriisinhallinnassa', Kosmopolis, 52(2), s. 69–85.
- 23 Ks. esim. JALLC 2024.

