



Materijal koji se sadrži u ovoj kompilaciji je u originalu objavljen 2008. od strane OEBS-ove Kancelarije za Demokratske Institucije i Ljudska Prava (ODIHR), Ženevskog Centra za Demokratsku Kontrolu Oružanih Snaga (DCAF) i Međunarodnog instituta Ujedinjenih Nacija za istraživanje i obuku u unapređivanju žena (INSTRAW) u okviru seta alata o rodu u reformama sektora bezbednosti (Gender and Security Sector Reform Toolkit). Ovaj nezvanični prevod na Srpski jezik pripremila je OEBS Misija u Srbiji.

# Parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti i rodno pitanje

## SADRŽAJ

Zašto je rodno pitanje važno za parlamentarno nadgledanje?

Kako integrirati rodno pitanje u parlamentarno nadgledanje?

Postkonfliktni izazovi i mogućnosti

Pitanja za parlamentarno nadgledanje

Dodatne informacije

Vrlo je prisutna svest o tome da reformom sektora bezbednosti (RSB) treba izaći u susret različitim bezbednosnim potrebama muškaraca, žena, dečaka i devojčica. Integriranje rodni pitanja je takođe ključ za efikasnost i odgovornost sektora bezbednosti, kao i za lokalno vlasništvo nad procesom reformi i legitimitet RSB.

U ovim praktičnim napomenama daje se kratak uvod u koristi od integriranja rodni pitanja u parlamentarno nadgledanje, kao i praktične informacije u vezi sa tim.

Ove praktične napomene se baziraju na dužem alatu i zajedno sa tim alatom čine deo *Seta alata za rodno pitanje i RSB*. Set alata je osmišljen tako da obezbedi uvod u rodno pitanje za one koji učestvuju u RSB i kreatore politike; Set alata obuhvata 12 alata sa odgovarajućim praktičnim napomenama - vidi *Dodatne informacije*.

## Zašto je rodno pitanje važno za parlamentarno nadgledanje?

**Parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti** 'Zakonodavstvo vrši parlamentarno nadgledanje donošenjem zakona, kojima se definišu i regulišu službe bezbednosti i njihova ovlašćenja, kao i usvajanjem odgovarajućih budžetskih aroprijacija. Takva kontrola može obuhvatati i uspostavljanje parlamentarnog ombudsmana ili komisije koja može istraživati pritužbe javnosti.<sup>1</sup>

**Rod** se odnosi na uloge i odnose, osobine ličnosti, stavove, ponašanja i vrednosti koje društvo pripisuje muškarcima i ženama. 'Rod' se, dakle, odnosi na *naučene* razlike između muškaraca i žena, dok se 'pol' odnosi na *biološke* razlike između muškaraca i žena. Rodne uloge se veoma razlikuju u okviru kultura i po kulturama i mogu se menjati tokom vremena. Rod se ne odnosi samo na žene ili muškarce, već i na njihove međusobne odnose.

Integriranje rodno pitanja u parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti može pomoći u stvaranju odgovorne, efikasne i pravedne politike i institucija u sektoru bezbednosti:

### Inkluzivna politika bezbednosti zasnovana na potrebama

- Parlamentarci, kao izabrani predstavnici specifičnih izbornih jedinica, odgovorni su za to da se bezbednosne potrebe žena, muškaraca, devojčica i dečaka inkorporiraju u kreiranje politike bezbednosti. Na primer, rodno nasilje (RN), uključujući trgovinu ljudima, nasilje intimnog partnera, seksualno zlostavljanje i anti-gej nasilje, jedna je od najvećih pretnji po bezbednost ljudi širom sveta.
- Participativni procesi u kreiranju politike, kojima se obuhvata širok krug aktera civilnog društva, uključujući ženske organizacije, pomažu pri obezbeđivanju javnog konsenzusa o prioritetima u sektoru bezbednosti i povećavaju osetljivost i legitimitet politike bezbednosti, institucija u sektoru bezbednosti i samog parlamenta.

### Operativno efikasne institucije u sektoru bezbednosti

- Parlamenti mogu preduzeti mere za veću zastupljenost žena u institucijama u sektoru bezbednosti i na relevantnim položajima u vladi, što se pokazalo kao veoma korisno u operativnom smislu.
- Parlament igra ključnu ulogu u prevenciji i ostvarivanju odgovornosti institucija u sektoru bezbednosti kada je u pitanju diskriminacija, seksualno zlostavljanje i kršenje ljudskih prava.

### Reprezentativno parlamentarno donošenje odluka

- Izbalansirani broj ženskih i muških parlamentaraca, uključujuće odbore za odbranu i bezbednost, može povećati legitimitet i kvalifikovanost parlamenta. Na globalnom planu, u 2007. godini, 82.6% parlamentaraca bili su muškarci.<sup>2</sup>

Belu knjigu o nacionalnoj odbrani Republike Južne Afrike napisala je 1996. Laurie Nathan sa Univerziteta u Kejp Taunu. Prva verzija ove knjige bila je široko komentarisana u organizacijama civilnog društva i od strane pripadnika sektora odbrane. Knjiga se fokusirala na bezbednost ljudi i istakla stvaranje neseksističke institucionalne kulture, uključujući obavezu Ministarstva odbrane da identifikuje i eliminiše diskriminatorsku praksu i stav u oružanim snagama. Pored toga, pozvala je na afirmativnu akciju i programe jednakih mogućnosti, kao i priznavanje prava žena da dobiju sve činove i da rade na svim položajima, uključujući borbene uloge.

U Beloj knjizi se ukazalo i na potrebu za revizijom u strukturi odbrane radi davanja pregleda operativnih detalja, kao što su doktrine, organizacija vojnih snaga, logistika, naoružanje, ljudski resursi i oprema. Na insistiranje žena parlamentaraca, zajednički parlamentarni odbor za pitanja odbrane pozvao je na nacionalne konsultacije, kao deo procesa za reviziju u sektoru odbrane. Preduzet je niz mera za obezbeđivanje učešća javnosti, uključujući korišćenje vojnih aviona i autobusa za prevoz verskih i drugih vođa u zajednici, NVO aktivista i predstavnika ženskih organizacija na regionalne sastanke i radionice.

Glavne ženske organizacije imale su vitalnu ulogu u skretanju pažnje na ranije ignorisana pitanja, kao što je uticaj vojske na životnu sredinu, kao i seksualno uznemiravanje žena od strane vojnog osoblja. Dva nova pododborna u okviru Sekretarijata odbrane formirana su da odgovore na ova pitanja. Na kraju, participativnoj prirodni revizije u sektoru odbrane ukazano je poverenje da pomogne u procesu građenja nacionalnog konsenzusa oko pitanja odbrane i stvaranja javnog legitimiteta za nove bezbednosne strukture.

### Pravedno budžetiranje i upravljanje resursima

- Rodna analiza budžeta i upravljanja resursima može pojačati transparentnost, odgovornost i pravednu raspodelu sredstava za izlaženje u susret bezbednosnim potrebama muškaraca, žena, devojčica i dečaka.

#### Usklađenost sa obavezama po međunarodnim zakonima i instrumentima

Integrisanje rodnog pitanja u parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti nije samo stvar operativne efikasnosti; to je neophodno i za postupanje u skladu sa međunarodnim i regionalnim zakonima, instrumentima i normama koje se tiču bezbednosti i rodnih pitanja. Ključni instrumenti obuhvataju:

- *Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena* (1979)
- *Deklaraciju iz Pekinga i Platformu za akciju* (1995)

Za dodatne informacije, vidi Aneks Seta alata o međunarodnim i regionalnim zakonima i instrumentima.

- Korišćenje adekvatnog rodno inkluzivnog ('policijski službenici') i specifičnog rodnog jezika ('muško i žensko vojno osoblje').
- Traženje saveta od eksperata za rodna pitanja u kreiranju i revidiranju bezbednosne politike.
- Formiranje grupe za rodna pitanja, koja bi obuhvatala i ženske i muške parlamentarce, radi podizanja svesti o rodnim pitanjima.
- Ocenjivanje uticaja rodnog pitanja vezano za predloženu i postojeću bezbednosnu politiku.

#### ▪ Obuka o rodnoj ravnopravnosti i mandati kreatora bezbednosne politike

- Obezbeđivanje obuke i drugog za građenje kapaciteta vezano za rodnu ravnopravnost i pitanja bezbednosti za parlamentarce i njihovo osoblje, a posebno one u odborima za odbranu i bezbednost.
- Obezbeđivanje da se rodna pitanja obuhvate mandatom odbora za odbranu i bezbednost.

## Kako integrisati rodno pitanje u parlamentarno nadgledanje?

Posebni izazovi i mogućnosti koji se tiču parlamentarnog nadgledanja sektora bezbednosti razlikuju se među zemljama, tako da treba usvojiti sledeće sugestije za integrisanje rodnih pitanja u specifičan kontekst svake zemlje:

### Kreiranje inkluzivne bezbednosne politike zasnovane na potrebama

#### ▪ Participativni proces

- Vršenje širokih javnih konsultacija, uključujući ženske i muške organizacije, o bezbednosnoj politici.
- Uspostavljanje mehanizama za javnu debatu, kao što su javne rasprave.
- Parlamentarci treba da budu pojedinačno dostupni da bi čuli koje to brige imaju gradske i seoske ženske organizacije.

#### ▪ Rodno osetljiva bezbednosna politika

- Uključivanje rodnog sadržaja, kao što je rešavanje problema RN i promovisanje jednakog učešća muškaraca i žena u institucijama u sektoru bezbednosti.

### Jačanje efikasnosti institucija u sektoru bezbednosti

#### ▪ Inicijative za veće angažovanje, zadržavanje i napredovanje žena u okviru institucija u sektoru bezbednosti

- Pozivanje na specifične ciljeve za angažovanje i zadržavanje žena.
- Promena politike ljudskih resursa i prakse za bolji balans između posla i privatnog života.
- Poručivanje i/ili traženje podataka klasifikovanih po polu koji se tiču uključivanja perspektive rodne ravnopravnosti u sve oblasti i sastav institucija u sektoru bezbednosti.
- Traženje analiza o tome u kom broju ženski kadeti napuštaju policijske i vojne akademije, kao i stopu napuštanja u kasnijim fazama njihove karijere, i monitoring inicijativa za veće zadržavanje žena u ovom sektoru.

#### ▪ Obuka o rodnoj ravnopravnosti za osoblje u sektoru bezbednosti

- Obezbeđivanje adekvatne obuke o rodnoj ravnopravnosti za osoblje u sektoru bezbednosti.

#### ▪ Sveobuhvatno zakonodavstvo o RN

- Monitoring nad ispunjavanjem obaveza preuzetih na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou o eliminaciji RN, kao i u okviru institucija u sektoru bezbednosti.

- Izrada zakonodavstva, kreiranje politike i nacionalnih akcionih planova za eliminaciju RN, u kojima se naglašavaju specifične odgovornosti u sprovođenju zakona, pravosudnog sistema i kaznene politike.

#### ■ Institucije u sektoru bezbednosti i osoblje u njima treba da je odgovorno za prevenciju i reagovanje na RN

- Obezbeđivanje jasnog zakonodavstva i kodeksa ponašanja o odgovornosti osoblja u sektoru bezbednosti što se tiče interne prevencije i reagovanja na kršenje ljudskih prava, uključujući disciplinske postupke.
- Praćenje pritužbi, istraživanje i kažnjavanje kršenja ljudskih prava od strane osoblja u sektoru bezbednosti.
- Pokretanje istraga/studija o prirodi i razmerama seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja, kao i drugih oblika RN u okviru institucija u sektoru bezbednosti.

#### ■ Ombudsman

- Razmatranje uvođenja funkcije kao što je ombudsman, sa posebnim ovlašćenjima za nadgledanje integrisanja rodnih pitanja u okviru institucija u sektoru odbrane i drugih institucija u sektoru bezbednosti.
- Obezbeđivanje da kancelarija ombudsmana ima odgovarajući mandat i stručnost za rešavanje problema RN, uključujući tim za rodna pitanja ili eksperte za rodna pitanja.

#### Za veću zastupljenost žena njihovo učešće u radu parlamenta

##### ■ Veća zastupljenost žena u parlamentu

- Ostvarivanje ustavnih, zakonodavnih ili dobrovoljnih kvota u strankama, reforma izbornog sistema i obezbeđivanje podrške i građenje kapaciteta vezano za ženske kandidate.
- Podizanje svesti predstavnika političkih stranaka i opšte javnosti o značaju zastupljenosti žena u politici.

##### ■ Odbori za bezbednost i odbranu treba da budu rodno izbalansirani

- Donošenje zakonodavstva gde se poziva na veće učešće ženskih parlamentaraca u odborima vezanim za bezbednost (vidi Polje 2).
- Razmatranje utvrđivanja strateških ciljeva ili kvota za učešće žena u svim strukturama odbora.

#### Promovisanje pravednog budžetiranja i upravljanja resursima

##### ■ Rodno budžetiranje

- Vršenje rodne revizije predloženih i postojećih budžeta za obezbeđivanje takvog finansiranja kojim će se izaći u susret bezbednosnim potrebama žena, muškaraca, dečaka i devojčica.
- Integrisanje rodnih pitanja u predložene budžete.

##### ■ Rodno pitanje i nabavka u odbrani

- Obezbeđivanje da se odrede sredstva za kupovinu uniformi i opreme koji odgovaraju ženama, za odvojene objekte za žene i ženske potrebe vezano za reproduktivno zdravlje.
- Obezbeđivanje da se u nacionalnim propisima o trgovini oružjem zabrani trgovina sa režimima ili pojedincima koji vrše zločine RN.

#### Takođe na raspolaganju u Alatu 7...

- Primeri različitih oblika kvota za žene
- Praktične strategije za rešavanje RN
- Metodi za rodno budžetiranje

## Postkonfliktni izazovi i mogućnosti

U postkonfliktnim okruženjima, nadzorna uloga parlamenta je često dosta slaba. Međutim, parlamenti imaju mogućnost da igraju konstruktivnu ulogu u obezbeđivanju da se rodna pitanja integrišu u proces ostvarivanja bezbednosti i obnove institucija u sektoru bezbednosti.

#### Izazovi za integrisanje rodnih pitanja

- Uloga i ovlašćenje parlamenta može se ozbiljno kompromitovati, posebno vezano za nadgledanje institucija u sektoru bezbednosti, kao što je vojska.
- Budući da je sektor bezbednosti visoko složena oblast, nemaju svi parlamentarci dovoljno znanja ili stručnosti za efikasan nadzor, posebno u postkonfliktnom kontekstu.
- Parlamentarci i institucije u sektoru bezbednosti mogu gledati na organizacije civilnog društva kao na političke protivnike, i da se opiru saradnji sa ženskim organizacijama.
- Učešće u politici i u bezbednosnim snagama može imati negativne asocijacije zbog ranijeg nasilja i zloupotrebe ljudskih prava. To može otežati veće učešće žena.
- Može postojati otpor prema davanju prioriteta rodnim pitanjima, kao što su RN, kada izgleda da su druge pretnje po bezbednost mnogo gore.

#### Mogućnosti za integrisanje rodnih pitanja

- Parlamenti mogu zagovarati uključivanje žena (kao što su ženski parlamentarci) u mirovne pregovore i integrisanje rodnih pitanja u mirovne sporazume. Mirovni sporazumi često služe kao okvir za RSB.
- Nadgledanje procesa razoružanja, demobilizacije i reintegracije može obezbediti polaznu tačku za adekvatno izlaženje u susret potrebama bivših boraca, i muškaraca i žena.
- Zakonodavstvo usvojeno u parlamentu, nadgledanje i budžetska ovlašćenja omogućavaju parlamentu da utiče na pokretanje rodno osetljive reforme u pravosudnom sistemu i kaznenoj politici.
- Procesi u RSB omogućavaju parlamentarima da obezbede da se rodna pitanja, kao što je RN, rešavaju i da se preduzimaju specifične inicijative za angažovanje žena.
- Postkonfliktna transformacija izborne politike i samog parlamenta omogućava sprovođenje mera za povećanje procenta ženskih parlamentaraca (i u odborima za odbranu i bezbednost) i uspostavljanje mehanizama za konsultacije sa organizacijama civilnog društva.

### Polje 2

#### Izrael: jednaka zastupljenost pri donošenju odluka u sektoru bezbednosti 4

U 2005. godini, Kneset, izraelski parlament, usvojio je amandman Zakona iz 1956. o ravnopravnoj zastupljenosti žena, kojim se određuje uključivanje žena u timove imenovane za vođenje mirovnih pregovora i kreiranje domaće, spoljne ili bezbednosne politike. Dva člana parlamenta su inicirala zakon u saradnji sa Isha L'Isha, ključnom ženskom organizacijom. Da bi zakon prošao, formirana je jedna ad hoc koalicija ženskih i mirovnih organizacija i inicirana je velika kampanja za lobiranje i usvajanje ovog zakona, kao i medijska kampanja.

Avganistan se promenio, naime, od zemlje gde su ženska prava bila strogo ograničena, postao je zemlja koja garantuje rodnu ravnopravnost zakonom. U oblasti političke zastupljenosti, novim ustavom se garantuje formalno uključivanje žena u procese donošenja političkih odluka. U članu 83. Ustava je određeno da bar dva ženska kandidata iz svake pokrajine treba da budu izabrane u parlament. Ova ustavna odredba je uspešno sprovedena. Na izborima u septembru 2005. izabrano je 69 žena, koje su predstavljale oko 27% od 249 članova Wolesi Jirga.

Takođe, novim ustavom Iraka, koji je ratifikovan oktobra 2005. godine, ženama se garantuje jedna četvrtina od 275 mesta u parlamentu. U Iraku je takođe stupila na snagu ustavna kvota. Posle izbora u decembru 2005. žene predstavljaju jednu četvrtinu u Nacionalnom veću. Ova dva izborna ishoda su pod posebnog značaja u regionu gde su žene i dalje nedovoljno zastupljene u donošenju političkih odluka, a, u nekim slučajevima, ne uživaju ni puna građanska prava.

- Donatori su možda voljni da podrže rodno osetljive reforme, uključujući građenje kapaciteta po pitanju rodne ravnopravnosti muških i ženskih parlamentaraca.

## Pitanja za parlamentarno nadgledanje

Ključna pitanja koja treba postaviti pri ocenjivanju da li su rodna pitanja integrisana ili ne u parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti obuhvataju sledeće:

- Da li su parlamentarci u odborima za odbranu i bezbednost prošli kroz obuku ili brifinge za građenje rodne ravnopravnosti?
- Da li postoje formalne i/ili neformalne strukture za konsultacije sa organizacijama civilnog društva o bezbednosnim pitanjima, uključujući ženske organizacije?
- Kakva je zastupljenost muških i ženskih parlamentaraca u odborima za sektore odbrane i bezbednosti?
- Da li je ustanovljena kancelarija ombudsmana i da li ima mandat i kapacitet da se bavi rodno pitanjima?
- Da li postoje inicijative za povećanje zastupljenosti žena u parlamentu, kao što su sistemi kvota ili podrška ženskim kandidatima?
- Da li je usvojeno zakonodavstvo za garantovanje punog i jednakog učešća žena i muškaraca u institucijama u sektoru bezbednosti? Da li postoji adekvatno zakonodavstvo o RN?
- Da li je ustanovljena grupa za razmatranje rodno pitanja? Da li su pitanja bezbednosti razmatrana u okviru te grupe?
- Da li je analiza rodno budžeta primenjena na budžete u sektoru bezbednosti

## Dodatne informacije

### Izvori

Byanyima, W. and Wehner, J. - *Parliament, the Budget and Gender - IPU Handbook for Parliamentarians N° 6*, 2004.

Born, H., Fluri, P. and Johnson, A. eds. - *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF and IPU, 2003 (dostupno na 40 jezika).

Freeman, M. - *Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments - IPU Handbook for Parliamentarians N° 10*, 2005.

### Organizacije

Association of European Parliamentarians for Africa (AWEPA) – [www.awepa.org](http://www.awepa.org)

iKNOW Politics: International Knowledge Network of Women in Politics – [www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org)

Initiative for Inclusive Security – [www.huntalternatives.org/pages/7\\_the\\_initiative\\_for\\_inclusive\\_security.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/7_the_initiative_for_inclusive_security.cfm)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance – [www.idea.int](http://www.idea.int)

Inter-Parliamentary Union – [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### Set alata za rodno pitanje i RSB

1. Reforma sektora bezbednosti i rodno pitanje
  2. Reforma policije i rodno pitanje
  3. Reforma odbrane i rodno pitanje
  4. Reforma pravosuđa i rodno pitanje
  5. Reforma kaznene politike i rodno pitanje
  6. Upravljanje granicom i rodno pitanje
  7. Parlamentarno nadgledanje sektora bezbednosti i rodno pitanje
  8. Kreiranje politike nacionalne bezbednosti i rodno pitanje
  9. Nadgledanje sektora bezbednosti od strane civilnog društva i rodno pitanje
  10. Privatne vojne i bezbednosne kompanije i rodno pitanje
  11. Ocena, monitoring i evaluacija RSB i rodno pitanje
  12. Rodna obuka za osoblje u sektoru bezbednosti
- Aneks o međunarodnim i regionalnim zakonima i instrumentima

Svi ovi alati i praktične napomene su dostupni na: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) i [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

Ove praktične napomene je pripremila Mugiho Takeshita iz DCAF, na bazi Alata 7, čiji je autor Ilja Luciak.

<sup>1</sup> DCAF and IPU, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF and IPU, 2003, str. 22. [http://www.dcaf.ch/oversight/\\_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3)

<sup>2</sup> IPU, *Women in National Parliaments*, 31 okt. 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

<sup>3</sup> Anderlini, S.N. and Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of*

*South African Women*, (Initiative for Inclusive Security: Washington DC), 2004, str. 17-18; 23-25.

<sup>4</sup> Isha L'Isha News Release (21. jul 2005), *Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy*. <http://www.peacewomen.org/news/Israel-OPT/July05/Knesset.html>

<sup>5</sup> IPU, *Women in Politics*. <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>; Mosadiq, *The New Afghan Constitution*.