

Парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор и родот

Илја Луцијак



За авторот

Илја Луцијак е професор по политички науки на Политехничкиот институт Вирџинија и на Државниот универзитет. Во последниве 30 години врши теренски истражувања во Мексико, Централна Америка, Куба, Перу и Колумбија, притоа фокусирајќи се на родот, безбедноста и мирот. Работел како консултант на Програмата за развој при Обединетите нации (УНДП), Развојниот фонд на жените при Обединетите нации (УНИФЕМ), Канцеларијата на специјалниот советник на Генералниот секретар за родови прашања и унапредување на жените (ОСАГИ) и на Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (СИДА). Професорот Луцијак е доктор по право при Универзитетот во Виена и доктор на науки при Универзитетот во Ајова.

Уредници

Грациела Павоне, ОБСЕ/ОДИХР и Меган Бастик, ДЦАФ

Благодарност

ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР и UN Women изразуваат благодарност до сите оние кои дадоа свој придонес за реализацијата на овој проект. Меѓу нив се и учесниците на работилницата за ревизија којашто се одржа во декември 2018 година во Женева и оние кои ги разгледуваа работните верзии и дадоа свој придонес за оваа алатка: Орнела Модеран, Назли Јилдирим Шиерколк, Џенифер Крофт и Тина Кукама-Бах (ОДИХР), Бред Орчард и Ана-Лена Шлуктер и Лорејн Серано (ДЦАФ). Особена благодарност до Марта Гитони од ДЦАФ за нејзината координација при изработката на пакетот алатки.

ДЦАФ се благодарни и за поддршката од Швајцарија, Шведска и Дифид од Велика Британија во изготвувањето на овој пакет алатки.

Овој пакет алатки беше објавен со поддршка на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР). Содржината не ги одразува политиките и ставот на ОБСЕ/ОДИХР.

Објавено во Швајцарија од Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор (ДЦАФ).

ДЦАФ Женева

Поштенски фах 1360

ЦХ-1211 Женева 1

Швајцарија

Дизајн: Алис Лејк Хамонд

Насловна фотографија: учесници на Меѓународниот форум за жени лидери ко-организиран од ОБСЕ/ОДИХР во Минск, 21 јуни 2016© BelTA

© ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, UN Women, 2019 год.

Се охрабрува користење, превод и ширење на оваа публикација. Сепак, потребно е да се прифати содржината и да се цитираат материјалите без да се менува содржината.

Да се цитира како: ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР и UN Women (2019) "Парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор и родот", во *Пакетот алатки за родови и безбедносни прашања* (Женева: ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, UN Women).

ИСБН92-9222-479-4

Пакет алатки за родови и безбедносни прашања на ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, UN Women

Оваа алатка е дел од Пакетот алатки за родови и безбедносни прашања на ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР и UN Women кој содржи девет алатки и низа кратки анализи на политики.

Алатки

1. Управување со безбедносниот сектор, реформа на безбедносниот сектор и родот;
2. Полициско работење и род;
3. Одбрана и род;
4. Правда и род;
5. Места на лишување од слобода и род;
6. Управување со границите и родот;
7. Парламентарен надзор врз работата на секторот за безбедност и родот;
14. Разузнавање и род;
15. Интегрирање на родот во изготвувањето проекти и следењето (мониторинг) во секторот за безбедност и правда.

Кратки анализи на политики

Агендата за одржлив развој, безбедносен сектор и родова еднаквост за 2030 година.

Пристапот до жените, мирот и безбедноста при управувањето со секторот за безбедност.

Родот, спречување насилена екстремизам и борба против тероризмот.

Регулатива за родот и приватно обезбедување.

Дополнително, достапен е интернет-пристап до Компендиумот на меѓународни и регионални закони и инструменти поврзани со родовата еднаквост и секторот за безбедност и правда.

Пакетот алатки за родови и безбедносни прашања се базира на Пакетот алатки за реформа на родот и безбедносниот сектор на ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, ООН-ИМИОУЖ (Институт за меѓународно истражување и обука за унапредување на жените при Организацијата на обединетите нации) кој за прв пат беше објавен во 2008 година. Следниве алатки за реформи во родот и безбедносниот сектор може да се користат заедно со овој Пакет алатки.

8. Креирање национални безбедносни политики и родот;
9. Надзор на граѓанското општество врз работата на секторот за безбедност и родот;
11. Проценка, следење и евалуација на реформите во безбедносниот сектор и родот;
12. Родова обука за вработените во безбедносниот сектор;
13. Спроведување на резолуциите за жени, мир и безбедност во реформите во безбедносниот сектор.

They are home managers meaning they are capable to manage any organisation, even going into parliament.

It will make our nation stronger for

Balance

WOMEN BE DR

BECAUSE WOMEN SEE ISSUES FROM THE HEART- WE CAN DECIDE ON THE BEST INTEREST OF OUR COUNTRY

Women's voice need to be heard.

I Support Leadership for Women because we need Balance decision Making.

Women are also decision Makers

Prosperity & Accountability.

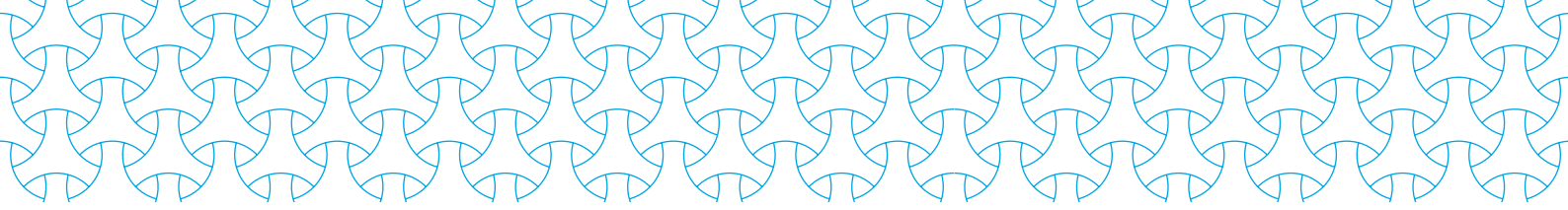
Women do only hardwork in the Communities.
- Women because about their performance in Communities transparency

WOMEN IS A PILLAR IN OUR SOCIETY AND IS SUPPORTED BY OUR CUSTOM AND CULTURE.
WOMEN USUALLY HAD A POSITION AS CHIEF AND ALWAYS CUSTODIAN TO OUR RESOURCES WHICH NOW A DAY HAS BEEN SURPASSED BY MAN.

We should all be to make decisions, just

It has really affected my children. My daughter has sleepless nights. My son has started bullying other children.

Violence is not always visible. You may not see the bruises.



Содржина

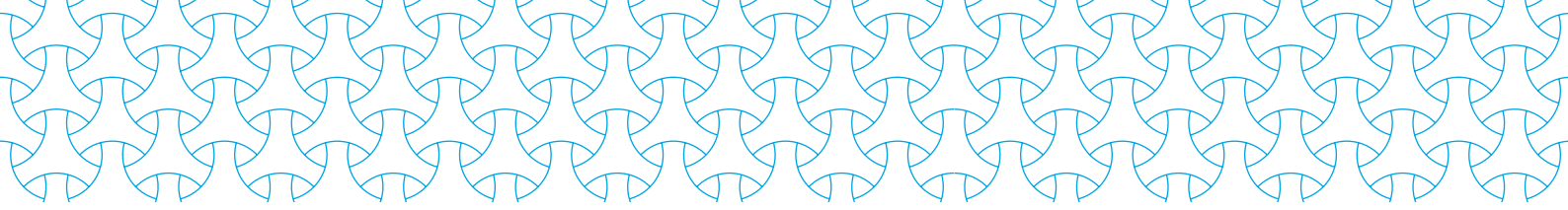
1. Преглед	1
1.1 Аудиториум за оваа алатка	1
1.2 Скица на оваа алатка	1
2. Што претставува парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор?	5
2.1 Парламентарен надзор	5
2.2 Парламентарен надзор врз безбедносниот сектор	5
2.3 Клучни актери во парламентарниот систем	6
3. Зошто родовата еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива се важни за парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор?	11
3.1 Исполнување на меѓународните и регионалните правни и нормативни стандарди за родова еднаквост	12
3.2 Обезбедување инклузивност и сеопфатност на различните потреби на законите и прописите кои се однесуваат на безбедноста	13
3.3 Постигнување родово рамноправно буџетирање за безбедносниот сектор	14
3.4 Грижа дека самиот парламентарниот надзор е разновиден и инклузивен	15
4. Како изгледа парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор кој ја унапредува родовата еднаквост и ја интегрира родовата перспектива?	19
4.1 Безбедноста и безбедносните потреби се дефинираат на инклузивен начин и со родова перспектива	19
4.2 Ефективно законодавство и структури за третирање родово засновано насилство	20
4.3 Родот е уреден во главните текови на буџетирањето	22
4.4 Парламентот игра улога во националните акциски планови за жени, мир и безбедност	23
5. Како може да помогне парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор во унапредувањето на родовата еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива?	27
5.1 Родова анализа врз безбедносниот сектор вклучувајќи го и буџетскиот надзор	27
5.2 Ангажирање на парламентарните родови структури во надзорот врз работата на безбедносниот сектор	29
5.3 Инклузивни процеси, посегнување по граѓанскиот сектор	30
5.4 Соработка помеѓу парламентите и националните институции за човекови права и институциите на народниот правобранител за обезбедување ефикасен надзор врз работата на безбедносниот сектор	31
5.5 Постигнување родова еднаквост во парламентот	32
6. Клучни препораки за интегрирање на родовата перспектива во парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор	37
7. Дополнителни ресурси	39



SATA KABIA

Gender and Children's Affairs
Senta-Lore

MS. CATHERINE MARRINGTON



Акроними

КЕДПЖ	Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација против жените
РЗН	Родово засновано насилство
МПУ	Меѓупарламентарна унија
ЛГБТИ	Лезбејки, геј, бисексуалци, трансродови лица и интерсексуалци
НАП	Национален акциски план
НАТО	Северно-атлантска договорна организација
НИЧП	Национална институција за човекови права
ЦОР	Цели за одржлив развој
РБС	Реформа на безбедносниот сектор
ОК	Обединето Кралство
ООН	Организација на обединетите нации

Evento Público

INFANCIA
SIN
CASTIGO



TENEMOS DERECHO A VIVIR SIN VIOLENCIA

Día: Martes 10 de Abril de 2012

Hora: 9:00 am a 12:00 am

Lugar: Plaza Simón Bolívar del Centro de la República



Hellen Tipian Rodríguez
EX ALCALDESA METROPOLITANA
DE LOS MUNICIPIOS ESCOLARES.

Dr. Luis Fernando Galarreta
Velarde
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

1. Преглед

Оваа алатка ја поставува визијата и стратегиите за продлабочување на напорите за интегрирање на родовата перспектива и унапредување на родовата еднаквост при парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор. Парламентарниот надзор е од клучна важност за воспоставување ефективен и отчетен безбедносен сектор кој возвраќа на потребите на целото граѓанство. Родово-одговорен надзор е одговорност на сите пратеници, без разлика на нивниот род, партиска припадност или професионална заднина.

Оваа алатка ја објаснува важноста на парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор во постигнувањето на родовата еднаквост, а исто така, придобивките врз безбедноста кога парламентите ќе ја интегрираат родовата перспектива во нивниот надзор. Таа има за цел да покаже како би изгледал таков парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор кој би унапредувал родовата еднаквост и на кој начин парламентите можат ефикасно да го надгледуваат безбедносниот сектор вклучувајќи ги и одбранбените, разузнавачките агенции и агенциите за спроведување на законот, на начин на кој ќе се интегрира родовата перспектива. Алатката дава низа примери кои илустрираат начини на кои стремежот за родовата еднаквост ја подобрува надзорната функција на парламентот.

Помина повеќе од една деценија од објавувањето на *Пакетот алатки за реформа на родот и безбедносниот сектор* (РБС) на ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР и ООН-ИМИОУЖ и многу работи се променија за тој временски период. Овој нов *Пакет алатки за родови и безбедносни прашања* на ДИЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР и UN Women обединува клучни лекции во промовирањето на родовата еднаквост во безбедноста и правдата. Целта на овој Пакет алатки е да сподели нови добри практики, да даде осврт на успехот кој е постигнат со унапредувањето на родовата еднаквост и следните чекори за интегрирање на родовата перспектива во институциите, во секторите безбедност и правосудство.

1.1 Аудиториум за оваа алатка

Главниот аудиториум за оваа алатка на национално ниво ги вклучува пратениците, парламентарната служба и политичките партии. Понатаму, алатката може да ја користат и членовите и персоналот на регионалните тела. Оваа алатка ја сметаат за корисна и организациите на граѓанското општество и народниот правобранител, националните институции за човекови права (НИЧП), истражувачите и академиците кои работат на полиња кои вкрстуваат безбедност, парламент и род.

1.2 Скица на оваа алатка

Дел 2 го објаснува обемот и важноста на парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор и клучните актери во парламентарниот систем кои се вклучени во надзорот.

Фотографија: учесници на јавен настан организиран од страна на Конгресот на Перу дискутираат за законот за елиминација на насилство врз девојчиња и момчиња, 2012[©] Конгрес на Република Перу.

Дел 3 покажува зошто надзорот врз безбедносниот сектор кој е родово-одговорен е клучна обврска за сите пратеници. Фокусот е ставен на важноста на почитување на меѓународните и регионалните правни и нормативни стандарди за родова еднаквост, поведување грижа, законите и регулативите во врска со безбедноста, да бидат инклузивни и да одговорат на разновидните потреби, потоа правично буџетирање и поведување грижа парламентарниот надзор да е разновиден и инклузивен.

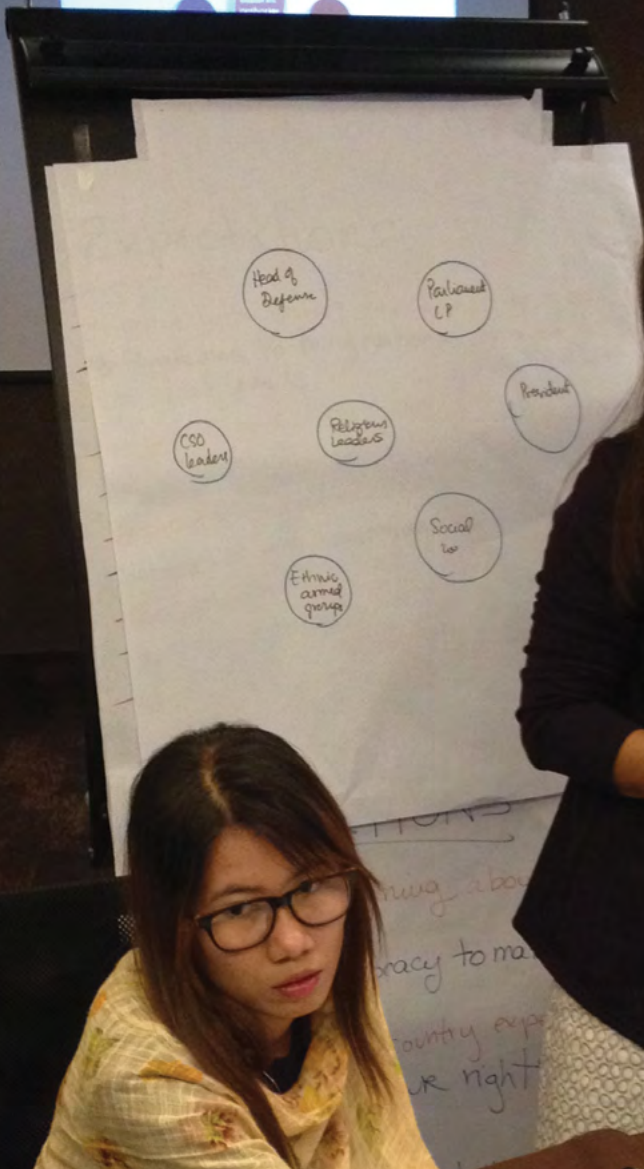
Дел 4 се фокусира на претставата на еден парламентарен надзор врз безбедносниот сектор кој би унапредувал родова еднаквост. Алатката ги претставува клучните карактеристики на парламентарниот надзор кој ја интегрира родовата перспектива во својата работа. Суштинските пристапи подразбираат дефинирање на безбедноста и безбедносните потреби на инклузивен, родов начин, потоа сеопфатно решавање на родовото засновано насилство (РЗН) врз жените и девојчињата, како и врз мажите и момчињата, во целата своја разновидност, устројување на родот во главните текови на процесите на буџетирање и спроведување национални акциски планови (НАП) за жени, мир и безбедност.

Во **дел 5** се дадени начините на кои парламентите можат да пристапат кон нивната задача на интегрирање на родот во надзорот врз работата на безбедносниот сектор. Клучните стратегии се родовата анализа, вклучително и во рамките на буџетските процеси, потоа ангажирање парламентарни родови структури во надзорот на безбедносниот сектор, соработка со граѓанското општество, НИЧП и институциите на народниот правобранител и преземање чекори за постигнување родова еднаквост во парламентот.

Дел 6 дава клучни препораки за интегрирање на родовата перспектива во парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор.

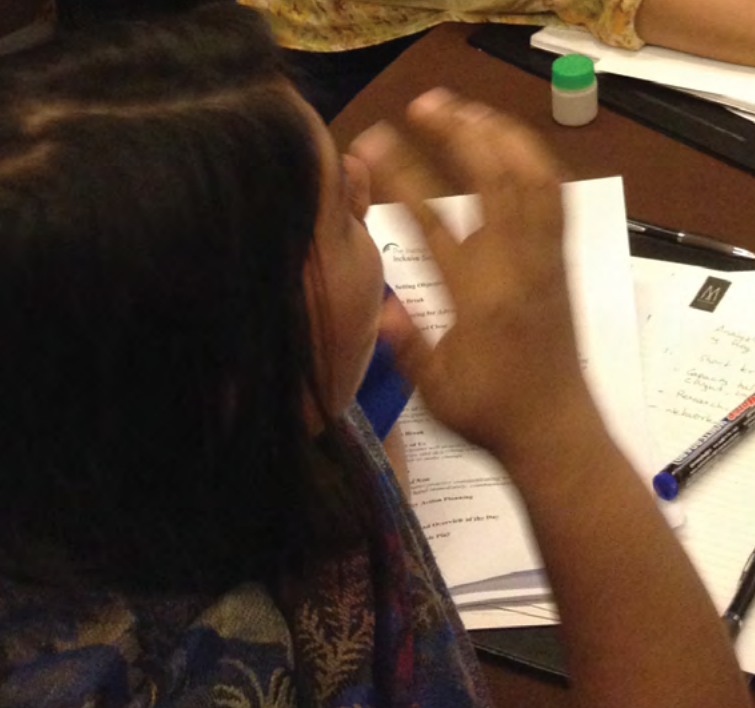
Дел 7 препорачува други корисни ресурси.

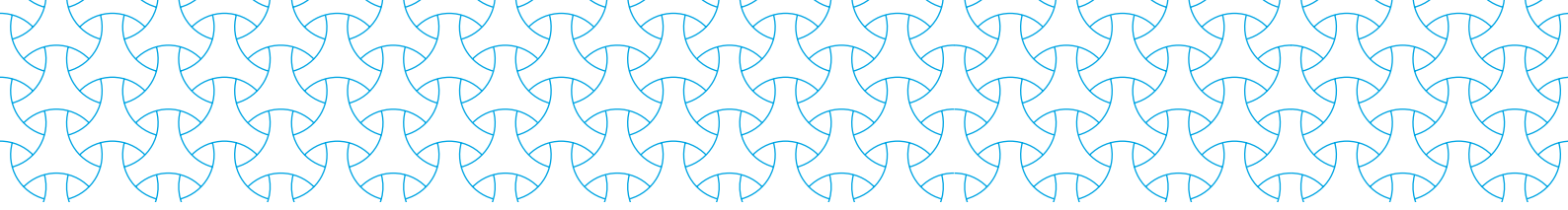
Dotted lines for writing.



Handwritten notes on a piece of paper:

- Government social welfare dept
- Health based women groups
- University < students + teachers
- NGOs (??) - use women (LMOB)
- NGOs, social workers
- NGOs (Common, organization, networks)
- NGOs < Health, Education, Environment, Energy, new business groups (etc)
- NGOs < Business >





2. Што претставува парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор?

Надзорот врз безбедносниот сектор е клучна задача за сите парламенти. Овој дел објаснува зошто е потребен, што претставува и како се спроведува.

2.1 Парламентарен надзор

Надзорот е основната функција на парламентите, рака под рака со застапувањето, носењето закони и контролата врз буџетскиот процес. Парламентарниот надзор е еден од темелите на репрезентативната демократија: тој треба да биде ефикасен инструмент на контролни механизми којбара отчетност од извршната власт. Индикатор за добро управување е темелното следење на работата на извршната власт од страна на парламентот. Преку надзорната улога парламентот може да обезбеди баланс на моќ и да ја наметне својата улога како бранител на интересите на луѓето.

Основните цели на парламентарниот надзор се промоција на слободите и благосостојбата на луѓето (вклучително и родовата еднаквост) и подобрување на управувањето. Надзорните процеси вршат оценка на владините дејствија врз општеството, помагаат да се обезбедат соодветни ресурси за спроведување на владините програми, да се идентификуваат несаканите или негативните ефекти од владините политики и активностите и да се следи исполнувањето на националните и меѓународните обврски. Надзорните процеси опфаќаат темелно проучување на предложените владини активности, тековно следење/мониторинг, преглед на преземените дејствија, проценка и истрага.⁴ За да се бара отчетност од владите, парламентите треба да имаат законски мандат за вршење надзор, дополнително на капацитетот и независноста за негова примена.

Додека вршењето надзор е основна одговорност на сите пратеници, тие сами не ја носат оваа одговорност. Парламентот е еден од многуте надзорни актери во општеството, иако со единствена уставна улога. За вршење ефикасен надзор, парламентот мора тесно да соработува со другите тела, како што се ревизорските институции, НИЧПа и институциите на народниот правобранител, како и граѓанските организации. Ова е подетално обработено во делот 5.

2.2 Парламентарен надзор врз безбедносниот сектор

Парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор опфаќа надзор над вооружените и безбедносните сили на државата (на пр. војска, полиција, жандармерија, претседателско обезбедување, разузнавачки служби, крајбрежни стражи, гранична служба, царински и имиграциски тела и резервни или локални единици), затвори, пробациски служби и служби за приватно обезбедување. Накратко, безбедносниот сектор е составен од сите институции и субјекти кои ја имаат улогата на грижа за безбедноста на државата и нејзините граѓани.

Механизмите за надзор врз безбедносниот сектор се изготвени на начин на кој „се обезбедуваат контролни механизми за спречување на злоупотребата на човековите

Фотографија: во мај 2014 година, Инклузивна безбедност во партнерство со УНДП Мрежата Н-мир, спроведе работилница за застапување и мобилизација во Тајланд за 19 жени од различни сектори, вклучително и од Парламентот на Мјанмар, полициски службеници од Непал и лидери од Индонезија. Работилницата, создадена за жени вклучени во мировни процеси, ги подготви учесниците да ги организираат и обучат другите за застапување инклузија на жените© Инклузивна безбедност.

права, се бара одговорност за злоупотребите, се даваат препораки за спречување повторна злоупотреба и се обезбедува ефикасно и ефективно работење на институциите истовремено почитувајќи го владеењето на правото.² Темелното проучување за степенот и начинот на кој безбедносниот сектор ги спроведува националните политики за родова еднаквост и жени, мир и безбедност, е составен дел на ваквите надзорни активности.

Врз основа на нивната репрезентативна функција, парламентите имаат единствена можност да дадат или да одземат демократски легитимитет на владино одлучување за безбедносните политики и безбедносните реформи и да ги премостат владата и граѓаните во обликувањето на националниот дијалог за безбедност.³ Надзорниот парламент, доколку е ефективен, поставува ограничувања на моќта на извршната власт или на претседателот. Како таков, ефективниот надзор е од суштинско значење за доброто управување со безбедносниот сектор што се карактеризира со посветеност на почитувањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото вклучувајќи ги принципите на родова еднаквост и одржлив социјален и економски развој (види рамка 1). Демократските парламенти ја надгледуваат работата на безбедносниот сектор врз основа на принципите на законитост, отчетност, транспарентност, учество и одговорност кон граѓаните.

Рамка 1: Парламентарен надзор и постигнување на целите за одржлив развој

Во септември 2015 година, Генералното собрание на ООН ја усвои Агендата за одржлив развој и целите за одржлив развој (ЦОР) за 2030 година. Агендата за одржлив развој за 2030 година потврдува дека националните парламенти играат клучна улога преку носењето закони, усвојувањето на буџетите и нивната улога во обезбедувањето на отчетност за безбедносниот сектор.

Спроведувањето на ЦОР бара инклузивен парламент, бидејќи инклузивноста е суштинска за ЦОР 16 (мир, правда и силни институции), како и парламент кој се фокусира на постигнување на ЦОР 5 за родовата еднаквост. Агендата за 2030 година претставува „предизвик и можност парламентите да ја развиваат својата улога во работата со владите за унапредување на благосостојбата на сите луѓе“ (МПУ и УНДП, 2017: 11).

Види кратка анализа на политики за „Агендата за одржлив развој, безбедносен сектор и родова еднаквост за 2030 година“.

Извор: Сектор за економски и социјални работи при ООН (2015) „Преобразување на светот: Агенда за одржлив развој за 2030 година“, Њујорк: ООН ДЕСА; МПУ и УНДП (2017) „Глобален парламентарен извештај за 2017 година – Парламентарен надзор: овластување на парламентот да бара одговорност од владата“, Тињу-Жамезју: Куран е асосие, стр. 11.

Во земјите кои поминуваат низ демократска транзиција, честопати има широко распространети проблеми во безбедносниот сектор. Институциите на безбедносниот сектор можат да бидат инфицирани со недостаток на механизми за отчетност, корупција и недоверба од страна на јавноста. Другите земји може да страдаат од недостаток на ресурси и надзор, раширена корупција и несоодветна парламентарна и судска рамка. За решавање на овие проблеми и зајакнување на управувањето со безбедносниот сектор, честопати е потребна реформа на безбедносниот сектор. Парламентите играат суштинска улога во реформата на безбедносниот сектор (РБС). РБС има две компоненти, нормативна за да обезбеди *добро управување* на безбедносниот сектор преку зајакнување на управувањето, отчетноста и цивилниот надзор и практична преку постигнување ефективност и ефикасност преку реструктурирање на секторот и градење човечки и материјални ресурси.

2.3 Клучни актери во парламентарниот систем

Парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор се спроведува на повеќе начини. Парламентот поседува клучни механизми за темелно преиспитување и одобрување на буџетите и носење законодавство поврзано со безбедносниот сектор и надзор на неговата имплементација. Заложбите на ОБСЕ, на пример, се однесуваат на парламентарниот надзор во врска со воените и националните безбедносни прашања. Имено, „ефективна поставеност за законодавен надзор на сите такви сили [т.е. воени и паравоени сили, внатрешна безбедност и разузнавачки служби и полиција], услуги и

* Управувањето со безбедносниот сектор и РБС се подетално објаснети во DCAF Backgrounder Series.

Поврзано помеѓу родовата еднаквост и доброто управување на безбедносниот сектор и РБР подетално се обработени во алатката 1, „Управување со безбедносниот сектор, реформа на безбедносниот сектор и род“.

активности“ и „законодавно одобрување на расходите за одбрана“.⁴ Парламентот може да следи, истражува и известува за политиките, персоналот, финансиите, работењето и набавката на опрема и системи за оружје во безбедносниот сектор. Во некои контексти, парламентите имаат мандат и за темелна контрола, ставање вето или одобрување на виши назначувања во институциите на безбедносниот сектор.⁵

Постојат голем број клучни актери во парламентарниот систем кои придонесуваат за надзор врз безбедносниот сектор.

- ◆ *Пратениците* се претставници избрани од гласачите во парламентот на една земја. Тие треба да се грижат потребите на граѓаните да се земат предвид во политиките предложени од извршната власт, а кои се однесуваат на безбедноста. Тие можат да поднесуваат иницијативи и да ревидираат нацрт-закопи, да вршат распит на членовите на извршната власт за време на парламентарните седници и да побараат официјални истраги и заседавање на анектните комисиии. Служејќи како канал на јавноста, пратениците одржуваат јавни расправи и им даваат релевантни информации на организациите на граѓанското општество. Во некои случаи, поедини пратеници ги користат отворените денови на парламентот за да се сретнат со нивните избирачи и да разговараат за владината политика. Оваа последна функција која претставува мост со јавноста, без разлика дали е средба на ниво на политичка партија или пратеник, во голема мерка ја зајакнува легитимноста на парламентарното одлучување за безбедносните прашања.
- ◆ *Политичките партии* се главните составни делови на парламентот. Организационата серж на повеќето парламенти се формира околу политичките партии. Во поголемиот број политички системи, политичките партии се главните проводници помеѓу носителите на одлуки и граѓанското општество. Политичките партии имаат свои специфични позиции за безбедносниот сектор и го користат законодавниот дом како форум за да ги изнесат своите ставови пред јавноста.
- ◆ *Парламентарните комисиии* се клучните законодавни тела кои ја вршат надзорната функција на парламентот. Комисиите се клучни, бидејќи тие можат детално да ја контролираат документацијата на владата. Структурата на комисијата им дава можност на пратениците да ја организираат својата работа и да ја изнесат својата експертиза. Покрај тоа, тие овозможуваат директна комуникација помеѓу пратениците кои припаѓаат на различни политички партии.⁶

Комисиите можат да вршат надзор врз работата на секторот за безбедност во рамките на нивниот мандат, како што е на пример, Комисијата за надзор над работата на разузнавањето или во рамките на поширок мандат, како што се комисиите за буџет и финансии или човекови права. Со оглед на комплексноста на безбедносниот сектор, потребна е добро развиена структура на комисиите за парламентот за да имаат вистинско влијание врз владата. Поточно, парламентарните комисиии може да играат клучна улога во следењето, истрагата и пријавувањето на злоупотреби во и од безбедносниот сектор. На пример, примарната функција на австриската Парламентарна комисија за вооружени сили е да прибира пријави и да ги презентира пред Парламентот во својот Годишен извештај. За да се постигне усогласеност, Комисијата врши најавени инспекции низ целата земја.⁷

Ефективната комисија за надзор ги има следниве карактеристики.

- Нејзиното функционирање и овластувањата се засноваат на деловник.
- Има контрола над сопствениот распоред (агенда, теми, датуми, честост на состаноците на комисиите) и има соодветна дискреција при иницирањето и дополнувањето на законодавството.
- Има пристап до сите информации кои се смета дека се неопходни за извршување на својот мандат вклучувајќи ги и класифицираните информации кои се од клучно значење за надзорот над безбедносниот сектор.
- Може да ги искористи извештаите од малцинството.

- Има редовна меѓукомисиска координација со другите комисии релевантни за безбедносниот сектор, како што се оние за одбрана, внатрешни работи, буџетски прашања, човекови права и надворешни работи.
- Со комисијата претседава виш член на парламентот со искуство во одбранбената и безбедносната политика. Се смета за добра практика претседавачот на комисијата да биде од опозициската партија.
- Има овластување да организира расправи на која било тема којашто смета дека е неопходна.
- Има овластување да бара од министрите, цивилните и воените експерти да сведочат на расправите пред комисијата.
- Ефикасно користи експерти од академската средина и организации од граѓанското општество и надвор од владата.
- Има свои простории за состаноци, персонал, буџет и документација.⁸

Парламентарните комисии подетално се обработуваат во делот 5.2.

- ◆ *Парламентарните институции за народен правобранител и НИЧП се вообичаени механизми за остварување на одредени аспекти на надзорната функција на парламентот. НИЧП се независни тела основани со уставен или законодавен акт, финансиран од државата и посебно овластени за заштита и унапредување на човековите права (познати и како комисии за човекови права или комисии за еднакви можности). Сите НИЧП согласно со своите надлежности за човекови права имаат овластување да ги штитат и промовираат правата на жените и родовата еднаквост. Многу земји имаат специјализирани НИЧП за третирање на проблемите со дискриминацијата, еднаквоста и/или правата на жените, како на пример, комисија за еднакви можности или комесарот против сексуална дискриминација.*

Институциите на народниот правобранител се службени тела предводени од народен правобранител (кој може да има друга титула, како „јавен (право)бранител“ или „заштитник на граѓаните“). Терминот „народен правобранител“ опфаќа широк спектар на субјекти со различни мандати, овластувања и функции, регулирани со националното законодавство. Народниот правобранител, обично го назначува владата или парламентот, но има значителен степен на независност. Институциите на народниот правобранител се задолжени да ги застапуваат интересите на јавноста преку истрага и решавање по претставки за злоупотреба или повреда на правата. Во некои земји (како што се Германија, Холандија, Србија, Шпанија и Шведска) националниот народен правобранител има општа надлежност да прибира индивидуални претставки вклучувајќи и такви против безбедносниот сектор.⁹ Во голем број на држави се формирани народни правобранители за надзор над работата на институциите во безбедносниот сектор вклучувајќи ја и полицијата и вооружените сили, како што е Полицискиот народен правобранител за Северна Ирска и Парламентарниот комесар за вооружени сили во Германија. Таквите институции најчесто ги разгледуваат и коментираат нацрт-законите од гледна точка на заштита на човековите права, потоа го следат спроведувањето на законите и ги надгледуваат практиките на државните органи вклучувајќи ги и институциите на безбедносниот сектор. Исто така, постапуваат по поединечни претставки против државните органи и ги следат условите за притвор, особено во земји каде институциите на народниот правобранител се назначени за национални превентивни механизми според Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Парламентарната соработка со институциите на народниот правобранител и НИЧП се обработуваат понатаму во делот 5.4.

- ◆ *Парламентарната служба игра централна улога во функционирањето на парламентот. Вработените во службата претставуваат извор на експертиза за поединечните пратеници и политичките партии. Професионалната служба која има пристап до соодветна обука и ресурси за добро управување со безбедноста и/или која има акумулирано значително искуство за поддршка на парламентарните процеси насочени кон подобрување на безбедносното управување, формира единствен*

резервоар на знаење, вештини и институционална меморија за пратениците. Таа може да обезбеди континуитет во дискусиите за сложените безбедносни прашања и да обезбеди историски контекст. Така, службата е клучен елемент во охрабрувањето на пратениците и комисиите да обезбедат ефикасен надзор врз работата на безбедносниот сектор.

- ◆ *Парламентарните служби* за истражување даваат натпартиска и урамнотежена анализа за безбедносни прашања, прилагодена на потребите на парламентарците.
- ◆ *Граѓанското општество* претставува централен партнер во поддршката на парламентарците во напорите за реформа и надзор врз работата на безбедносниот сектор. Ангажманот на граѓанското општество е клучен аспект за добро управување со безбедносниот сектор. Парламентите може да користат различни средства за интеракција со граѓанското општество вклучувајќи и организирање национални дијалози, одржување јавни консултации, како што се парламентарните расправи за предлог-законите и ангажирање презентации од стручни лица. Ваквите односи се долгогодишна традиција во многу општества и ја зајакнуваат легитимноста на парламентот. Ангажманот на парламентот со граѓанското општество се обработува во делот 5.3.

Референци

1. H. Born and G. Mesevage (2012) "Introducing intelligence oversight", in H. Born and A. Wills (eds) *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Женева: ДЦАФ, стр. 7.
2. M. Bastick (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Женева: ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, ОБСЕ, стр. 5.
3. DCAF (2009) *Gender and Security Sector Reform*, Geneva, Женева: ДЦАФ, стр. 7
4. CSCE (1995) „Budapest Document 1994: Towards a genuine partnership in a new era“, Хелсинки: Хелсиншки монитор. ОБСЕ беше првата безбедносна организација која го смисли и усвои концептот на сеопфатна и кооперативна безбедност кој беше препознаен и утврден во главните документи и одлуки донесени по Хелсиншкиот завршен акт кај државите учеснички. Во срцето на сеопфатниот концепт за безбедност на ОБСЕ лежи и разбирањето дека политичко-воената, економско-еколошката и човечката димензија се со еднаква важност за безбедноста.”
5. H. Born, P. Fluri and S. Lunn (2010) "Oversight and guidance", in H. Born, P. Fluri and S. Lunn (eds) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Geneva, Женева: ДЦАФ, стр. 6; DCAF (2015) "Parliaments", SSR Backgrounder Series, Женева: ДЦАФ, стр. 2.
6. BW. F. van Eekelen (2010) "The democratic control of the armed forces: The national and international parliamentary dimension", во H. Born, P. Fluri and S. Lunn (eds) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Женева: ДЦАФ, стр. 47.
7. Интервју со пратеникот Мајкл Хамер, извршен директор на австриската парламентарна комисија за федералните вооружени сили, Австрија, 9 октомври 2018 година; интервју со Ото Пендл, директор на австриската парламентарна комисија за федералните вооружени сили, Австрија, 13 октомври 2018 година.
8. H. Born (2010) "Learning from best practices of parliamentary oversight of the security sector", in H. Born, P. Fluri and S. Lunn (eds) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Женева: ДЦАФ, стр. 33.
9. M. Bentinck and H. Born (2013) *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Брисел: Канцеларија на Европскиот парламент за промовирање на парламентарната демократија, стр. 29.



3. Зошто родовата еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива се важни за парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор?

Родовата еднаквост мора да биде суштинска при парламентарното одлучување. Родово-сензитивен парламент одговара на потребите и интересите на мажите и на жените во својот состав, структурите, операциите, методите и работата. Легитимноста на парламентот произлегува од претставувањето на гласовите на избирачкото тело во севкупноста на својата разноликост, на инклузивен начин. На крајот на краиштата, станува збор за таков парламент кој е поефикасен и поефективен.*

Парламентите може и треба да придонесат за добро управување во безбедносниот сектор, т.е. да ги направат институциите во безбедносниот сектор потранспарентни, поотчетни, посообразни со човековите права и родовосензитивни, такви кои работат врз основа на владеењето на правото. Родовата еднаквост е составен дел на доброто управување со безбедносниот сектор, затоа што оваа еднаквост е основно човеково право и демократски принцип. Истото е од суштинско значење за владеењето на правото. (Погледни ги рамките 2 и 4 за дефинициите на клучните родови поими користени во оваа алатка)^

Рамка 2: Родот и родова еднаквост

Родот се однесува на улогите, однесувањето, активностите и атрибутите кои едно општество во дадено време иврз основа на биолошкиот пол, ги смета за соодветни. Исто така, се однесува на односите помеѓу жените и мажите, и девојчињата, и момчињата, како и оние меѓу жените и оние меѓу мажите. Овие атрибути, можности и врски се *социјално конструирани и научени* преку процесите на социјализација. Тие се специфични за контекстот и времето и се променливи. Родот го одредува она кое се очекува, кое е дозволено и вреднувано кај жената или мажот во даден контекст. Во повеќето општества има разлики и нееднаквости меѓу жените и мажите во доделените одговорности, преземените активности, пристапот до ресурсите и контролата врз ресурсите, како и кај можностите за донесување одлуки.

Родовата еднаквост е основно човеково право и цел кон која се обврзаа владите и меѓународните организации. Родовата еднаквост значи дека „правата, одговорностите и можностите на поединците нема да зависат од тоа дали се родени како мажи или жени“ (ООН ОСАГИ, 2001). Во контекст на безбедносниот сектор, ова значи дека жените и мажите имаат еднакви можности да учествуваат во обезбедувањето, управувањето и надзорот над безбедноста и дека безбедносните потреби на жените, мажите, девојчињата и на момчињата се подеднакво задоволени.

Извор: ООН ОСАГИ (2001) Важни концепти кои се во основата на родовото вклучување во главните токови, Њујорк: Обединетите нации.

Стремежот кон родова еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива помага да се обезбеди ефективна безбедност. Ефективната безбедност ги препознава и третира различните безбедносни потреби на сите сегменти на заедниците вклучувајќи ги и тие на жените и мажите, девојчињата и момчињата, и лезбејките, геј, бисексуалците, трансродовите лица и интерсексуалците (ЛГБТИ).

* Меѓупарламентарната унија, Европскиот институт за родова еднаквост и ОБСЕ/ОДИХР објавија алатки за родово-сензитивни парламенти, наведени во дел 7.

^ Родовите, родовите улоги, родовите стереотипи, машкоста и женскоста, родовата еднаквост, пресекот и разновидната сексуална ориентација и родовиот идентитет и експресија се обработуваат подетално во алатката 1, „Управување со секторот за безбедност, реформа во безбедносниот сектор и род“.

Фотографија: жени чекаат во ред да гласаат на парламентарни избори во Египет, 2011© UN Women/ Фатма Елзахра Јасин.

За решавање на родовата пристрасност, за спречување на дискриминацијата и усвојување на сеопфатен родов пристап кон безбедноста, важно е да се разбере *пресеком*, т.е. како родовите идентитети и очекувања влегуваат во интеракција со другите социјални маркери, како што се: етничката припадност, расата, религиозната припадност, возраста, социјалната класа, сексуалната ориентација, брачниот статус, попреченоста и состојбата на луѓето во различни позиции на моќ и привилегија, дискриминација и исклученост. Пресекот се наоѓа „кога некое лице се идентификува како такво кое припаѓа на повеќе од една маргинализирана група, [што] го амалгимира нивото на искусена ранливост“.¹ Потребно е секоја активност околу родот и безбедноста да се обмисли во смисла на тоа како се вкрстува со етнорелигиозното потекло, возраста, социјалната класа, сексуалната ориентација, брачниот статус, расата, етничката припадност, попреченоста и другите демографски идентификатори, на различни места и во различни периоди.*

Ефективни и ефикасни институции во безбедносниот сектор се претставници на различно население кому тие служат вклучувајќи ги (и не ограничувајќи се) на жените, мажите и ЛГБТИ -заедницата.

Парламентарниот надзор има клучна улога во постигнувањето на родовата еднаквост во безбедносниот сектор од повеќе причини:

- ◆ Доколку безбедносните институции треба да функционираат во рамките на родовата еднаквост, неопходно е создавање соодветна правна и политичка рамка.
- ◆ Правилното и ефикасно законодавство мора да ги земе предвид безбедносните потреби и пристапот до безбедноста на различните групи лица: жени, мажи, девојчиња и момчиња кои имаат различни искуства со безбедноста.
- ◆ Неопходна е родова анализа на националните закони и политики и нивното влијание врз испораката на јавните услуги, за да се обезбедат практики кои одговараат на потребите на целиот спектар на општеството.

Овој дел потемелно разгледува четири клучни причини зошто промовирањето на родовата еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива се клучни за парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор:

- ◆ За да се поддржат и почитуваат меѓународните и регионалните стандарди за човекови права.
- ◆ За да се поведе грижа законите и прописите во врска со безбедноста и правдата да се инклузивни и да се однесуваат на различни потреби.
- ◆ За да се постигне родоворамноправно буџетирање кај безбедносниот сектор.
- ◆ За да се поведе грижа парламентарниот надзор да е самиот разновиден и инклузивен.

3.1 Исполнување на меѓународните и регионалните правни и нормативни стандарди за родова еднаквост

Парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор мора да се раководи и да ги зајакне меѓународните норми и стандарди поврзани со човековите права, родовата еднаквост и владеењето на правото, како што е предвидено во Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (КЕДПЖ - види рамка 3) и кои се развиваат преку Агендата за жени, мир и безбедност (види рамка 7 натаму страница 23).

Од Четвртата светска конференција на ООН за жените во Пекинг во 1995 година, процесот на *устројување на родовите аспекти во главните текови* и поведување грижа, политиките и практиките, соодветно да одговараат на потребите на мажите и жените се препознава како клучна стратегија за постигнување родова еднаквост.² Родовото устројување во главните текови може да помогне во решавањето на потребите на сите жени, мажи, момчиња и девојчиња, како и на луѓето со разновидно потекло вклучувајќи ги и различните родови идентитети, возраст, попреченост, итн. Понатаму, може да помогне во утврдувањето на областите во кои афирмативните дејствија или другите мерки ќе овозможат поправање на ефектите на историската и тековната родова дискриминација.

* Родовите, родовите улоги, родовите стереотипи, машката и женската, родовата еднаквост, пресекот и разната сексуална ориентација и родовиот идентитет и експресија се обработуваат подетално во алатката 1, „Управување со секторот за безбедност, реформа во безбедносниот сектор и род“.

Спроведувањето интерсексиска анализана родовите прашања е обработено во алатката 15, „Интегрирање род во дизајнирање и мониторинг на проекти за безбедноста и правдата“.

Рамка 3: Меѓународни и регионални инструменти кои се однесуваат на родовата еднаквост и безбедност

Широк опсег на национални, регионални и глобални правни обврски се релевантни за родовата перспектива и/или ги обврзуваат државите да ја интегрираат родовата перспектива во работата на безбедносниот сектор. Компендиум од меѓународни и регионални правни инструменти е објавен на интернет, како дел од овој Пакет алатки.

Клучните инструменти го вклучуваат следново:

- ✦ КЕДПЖ и главните препораки на Комисијата на КЕДПЖ.
- ✦ Принципите на Јогјакарта и Принципите на Јогјакарта плус 10 кои се однесуваат на правата на лицата со различна сексуална ориентација и родов идентитет и експресија.
- ✦ Регионални повелби/договори за човекови права, како што е Протоколот Мапуто на Африканската Унија и Истанбулската конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство.
- ✦ СЦР на ООН: СЦР 5 (постигнување родова еднаквост) и 16 (промовирање на мирни и инклузивни општества) се од особено значење за безбедносниот и правниот сектор, но СЦР 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11 и 13 се, исто така, релевантни.
- ✦ Регионалните институционални рамки, како што се Акцискиот план на ОБСЕ за 2004 година за унапредување на родовата еднаквост и Одлуката на Министерскиот совет за 2009 година бр. 7/09 за учеството на жените во политичкиот и јавниот живот.

Оваа алатка користи сличен, но поинклузивен концепт за „интегрирање на родовата перспектива“. *Родовата перспектива* е начин на гледање или анализирање кој се занимава со ефектот на родот врз можностите, социјалните улоги и интеракцијата на луѓето. Овој начин на гледање е она кое овозможува спроведување на родовата анализа и последователно устројување на родовата перспектива во која било предложена програма, политика или организација.³ Интегрирањето на родовата перспектива треба да се случи заедно со мерките кои се активно изготвени со цел унапредување на родовата еднаквост.

3.2 Обезбедување инклузивност и сеопфатност на различните потреби на законите и прописите кои се однесуваат на безбедноста

Централното овластување на парламентите лежи во креирањето на законите кои се меѓусебно зависни од процесите на надзор. Парламентите ги утврдуваат правните рамки кои можат да ја поддржат и унапредат родовата еднаквост и да ја постават основата за релевантни политики и буџетирање вклучувајќи и во однос на персоналот, услугите и стандардите во безбедносниот сектор.

Жените сè повеќе се вработуваат и напредуваат во институциите на безбедносниот сектор.* Овие напори се засноваат на следниве образложенија: посветеност на еднакви можности за вработување на мажите и жените, потоа кај безбедносните институции кои одржуваат рамнотежа меѓу родовите се зајакнува перцепцијата на легитимитет и доверба во безбедносниот сектор, а жените отелотворуваат различни корисни вештини и јаки страни.⁴ Парламентите играат клучни улоги во насочувањето и поддршката на институциите во безбедносниот сектор да станат поинклузивни за жените и порепрезентативни за општеството, на пример, преку реформирање на законските одредби кои ги блокираат жените да заземаат одредени улоги (како што е учество во блиска борба во армиите), изготвување законодавство и амандмани со цел промовирање на родовата еднаквост во институциите и будност при проверката на влијанието на законите и прописите врз жените и мажите.

Родот на една личност, како и возраста, попреченоста, етничката припадност, сексуалниот идентитет и класата, се интимно поврзани со тоа како тој или таа го доживуваат, се засегнати и учествуваат во насилството. Покрај тоа, родот на една личност, заедно со другите карактеристики, е интимно поврзан со тоа како тој или таа се инволвирани во зачувувањето на безбедноста.

Види дискусија и податоци во алатки 2,3 и 14. Tools 2, 3 and 14.

Жените, мажите, момчињата и девојчињата имаат различни безбедносни потреби кои треба да се рефлектираат во кривичното право и законодавството кое ја регулира безбедноста и правдата. Додека жените и девојчињата се преовладувачкото мнозинство, жртви на родово засновано насилство, мажите и момчињата, исто така, може да бидат жртви, не само во конфликтни туку и во мирнодопски услови.* Од суштинско значење е законите со кои се дефинираат силувањето и другите сексуални дела да бидат родово сензитивни. Парламентите имаат овластување да бараат отчетност од институциите и персоналот за безбедност за ефективно превенирање и реагирање при случаи на родово засновано насилство кај жени, девојчиња, мажи и момчиња.

ЛГБТИ-лицата и другите лица со разновидни сексуални ориентации и родови идентитети и експресији (види рамка 4) честопати се соочуваат со посебни форми на дискриминација, експлоатација, злоупотреба и насилство. Ова го препознаваат многу држави и меѓународни организации кои во нивните закони и декларации ја третираат дискриминацијата врз основа на сексуалната ориентација или родовиот идентитет.⁵ Дискриминацијата, експлоатацијата, злоупотребата и насилството врз ЛГБТИ-лицата вклучуваат (но, не се ограничуваат на) исмевање и врсничко насилство за непочитување на родовите норми, понижување, изнудување и уцена, сексуално вознемирување и експлоатација, како и разни форми на физичко и сексуално насилство кое во одредени случаи доведува до смрт. Во земји каде хомосексуалноста е криминализирана, ЛГБТИ-лицата кои се жртви на кривично дело, не се осмелуваат да ја бараат правдата.⁶ Бранењето на правата на севкупното избирачко тело, без разлика на нивната сексуална ориентација или родов идентитет или експресија, мора да биде основна цел на парламентите.

Рамка 4: Различни сексуални ориентации и родови идентитети и експресији

Алатката 1 подетално објаснува што се подразбира под разновидни сексуални ориентации и родови идентитети и експресија. Оваа инклузивна фраза ги препознава лицата кои се идентификуваат како ЛГБТИ, но и лицата чии сексуални ориентации не се (или не се само) првенствено хетеросексуални и чии родови идентитети нужно не се препознаваат во бинарниот род маж/жена. Ова опфаќа незападни небинарни родови идентитети.

Додека оваа алатка често ги користи термините „маж“ и „жена“, важно е да се запомни дека некои луѓе не се идентификуваат ниту како мажи и жени ниту, пак, како исклучиво мажи или жени. Дискриминацијата и насилството со кое се соочуваат луѓе од разновидни сексуални ориентации и родови идентитети и експресији се интимно поврзани со родовите улоги.

3.3 Постигнување родово рамноправно буџетирање за безбедносниот сектор

Парламентите се во можност да формираат родово одговорни буџети поврзани со безбедноста кои ги земаат предвид различните родови потреби на сите гласачи. За да го сторат тоа, парламентите треба да бидат свесни за сопствените прерогативи околу надзорот врз буџетот (види рамка 5) и да бидат подготвени да ги спроведат. Во многу земји, заради распространетото прифаќање дека областите на безбедноста и одбраната лежат, првенствено, во извршната власт, парламентите ги предадоа на извршната власт своите овластувања околу овие прашања и подигнувањето иницијативи. Во споредба со другите сектори, како што се земјоделство и образование, контролата врз буџетите за безбедност и одбрана, претставува дополнителен предизвик заради чувствителната природа на одредени буџети (на пр. за разузнавање) и тенденцијата на владите прекумерно да ги класифицираат информациите.⁷ Безбедносните буџети кои се доставуваат до парламентите можеби не се доволно детални или детализирани по ставки што, пак, им ја отежнува работата на пратениците да ги идентификуваат областите со потенцијални ризици од корупција или да спроведат родово анализа.

Меѓутоа, парламентот „ги држи уздите в раце“ и има должност да поведе грижа безбедносните потреби на жените, мажите, момчињата и девојчињата да бидат подеднакво земени

* За целите на овој Пакет алатки, изразот „родово засновано насилство“ (РЗН) се користи за сите штетни дејствија нанесени на некогo заради нормативните претпоставки за нивниот род. РЗН е рамковен термин кој опфаќа каков било штетен акт кој е сторен против волјата на човекот и се заснова на социјалнопропишани (родови) разлики помеѓу женските и машките индивидуи. Природата и обемот на специфичните видови на РЗН се разликуваат во различните култури, земји и региони. Примерите опфаќаат сексуално насилство, сексуална експлоатација/злоупотреба и трговија со луѓе за сексуална експлоатација, потоа семејно насилство; присилен брак/рано склучување бракови, штетни традиционални практики како осакатување на гениталиите кај жената, убиства во име на честа, наследена вдовица (кога вдовицата треба да се омажи за братот на починатиот сопруг или за друг машки член на семејството) и хомофобично и трансфобично насилство.

Види UN Women (2019) “Gender equality glossary”, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>; (пристап на 6 септември 2019 год); ОХЦХР (2011 год) „Дискриминаторни закони и практики и насилни акти против поединци врз основа на нивната сексуална ориентација и родов идентитет“, извештај од Високиот комесар на ООН за човекови права, ООН док. А/ХРЦ/19/41, 17 ноември, став 20.

предвид. Препознавајќи го предизвикот за надгледување на буџетите за безбедносниот сектор, парламентите ширум светот бараат начини за засилена парламентарна контрола врз безбедносните буџети. Во Германија Парламентарната комисија за буџет основаше Поткомисија, наречена Група на доверба, чијашто задача е исклучиво да ги надгледува буџетите на разузнавачките агенции. Членовите на Групата на доверба имаат широк пристап до класифицирани информации и соработуваат со Комисијата за надзор над разузнавањето, за да обезбедат поефикасен надзор.⁸

Рамка 5: Видови парламентарни буџетски овластувања

Во однос на соодветните буџетски овластувања, може да се идентификуваат три широки категории законодавци:

- ✦ Законодавно тело за донесување на буџетот, како што е Конгресот на САД кое може да ги измени, отфрли, па дури и да формулира алтернативни предлози за буџетот. Законодавното тело е темелновклучено во безбедносното буџетирање, политиките и надзорот и согласно со тоа е соодветно екипирано со потребната експертиза.
- ✦ Законодавните тела кои влијаат на буџетот, како и повеќето европски парламенти, можат да ги изменат и отфрлат законите, но и не мора да даваат свои предлози. Ова не ги спречува детално да ги контролираат предложените буџети и да приложат бројни амандмани, како што е примерот со Германија и Холандија.
- ✦ Законодавното тело кое се заснова врз британскиот систем на Вестминстер (вклучувајќи ги и Австралија, Канада, Индија, Нов Зеланд, Јужна Африка, Обединетото Кралство и Замбија) е овластено само да ги намалува постојните буџетски ставки, но не и да ги зголемува или да додава ставки.

Земајќи ги предвид импликациите на секој модел на родово одговорен надзор, законодавните тела за донесување буџети се чини дека се најефикасни. Не само што можат да ги модифицираат постојните предлози за буџет, туку имаат и можност да презентираат алтернативни предлози.

Извор: MM. Bentinck and H. Born (2013) Parliamentary Oversight of the Security Sector, Брисел: Канцеларија на Европскиот парламент за промовирање на парламентарната демократија, стр. 28.

3.4 Грижа дека самиот парламентарниот надзор е разновиден и инклузивен

Современите парламенти се очекува да бидат репрезентативни, транспарентни, достапни, отчетни и ефективни институции и места, каде што ставовите на широк спектар на засегнати страни не само што се добредојдени, туку се сметаат за нужни. Дел од ваквите очекувања е дека треба да постои родова рамнотежа. Идеално, еднакво учество на мажите и на жените во парламентот. Ова не е прашање само на добро информирано одлучување, туку и на демократско претставување и легитимитет и се бара согласно со меѓународните рамки за човекови права (вклучувајќи ги и оние наведени во рамка 3).

Меѓутоа, парламентите треба да се стремат да постигнат не само еднаква рамнотежа помеѓу жените и мажите, туку и *да има разновидност на мажи и жени*, од такви со разновидни типови на потекло до такви со различни карактеристики. Онаму, каде пратениците претставуваат лепеза на потекла и припадности (на пр. социоекономско потекло, класно потекло, религиозна и етничка припадност) и имаат разновидни карактеристики (на пр. возраст, род и сексуална ориентација), дотолку подобро ја рефлектираат и претставуваат разновидноста на општеството. Исто така, треба да има разновидност во распределбата на парламентарните улоги и одговорностите во одлучувањето во парламентот, особено на клучните позиции.

Покрај тоа што треба да се разновидни, парламентите треба да се инклузивни, отчетни и транспарентни. Ова значи дека треба да се подаде рака и ширум општеството да се слушнат, консултираат граѓаните, да им се одговори на граѓаните и да се споделат информации со јавноста. Инклузивниот парламент е подобро информиран за посебните безбедносни потреби на сите луѓе во општеството и тогаш кога парламентите се инклузивни, се зајакнува легитимноста на нивниот надзор.²

Жените и понатаму се прилично недоволно застапени во националните парламенти. Податоците составени од Меѓупарламентарната унија потврдуваат дека, заклучно со април 2019 година, следнава состојба опстојувала:¹⁰

- ◆ Само 24,3% од светските пратеници се жени, а само 46 земји го надминуваат прагот од 30% во женска застапеност.*
- ◆ Регионалната анализа открива дека парламентите во нордиските земји имаат 42,5 проценти жени-пратенички, а следни се САД со 30,6 проценти. Регионот околу Пацификот има најмала женска застапеност од 16,3 проценти.
- ◆ Меѓу земјите членки на ОБСЕ, просечниот процент на жени во парламентот е 26,7% (види табела 1).

Табела 1: Жени во парламентот во земјите на ОБСЕ, регионален просек

Категорија	Единечен дом или долен дом (%)	Горен дом или сенат (%)	Двата дома во комбинација (%)
Европа, земји членки на ОБСЕ, заедно со нордиските земји	28.6	28.1	28.5
Европа, земји членки на ОБСЕ, без нордиските земји	27.2	28.1	27.4

Извор: Меѓупарламентарна унија (2019) „Жените во националните парламенти: Регионални просеци (состојба од 1 април 2019 година)“, <http://archive.mpu.org/wmn-e/arc/world010419.htm>.

Меѓу првите десет земји во однос на женска застапеност се и шестте нации од Латинска Америка и Карибите: Куба, Боливија, Мексико, Гренада, Никарагва и Костарика кои или имаат постигнато родов паритет или се блиску до него.

Постигнат е напредок. Во 2007 година, жените сочинуваа само 17% од парламентарците ширум светот, при што само 18 земји достигнуваа или го надминуваа прагот од 30% застапување од страна на жени.¹¹

Во рамките на парламентите, распределбата на членството/раководството на комисиите, исто така, треба да биде родово избалансирано. Во здравството и образованието има повеќе жени пратенички отколку во комисиите за одбрана, буџети и надворешни работи кои се обично преводени од мажи. Значајно е што во одредени контексти, напредокот кој е постигнат во изминатата деценијасе преточува во родово избалансирани парламентарни комисии.

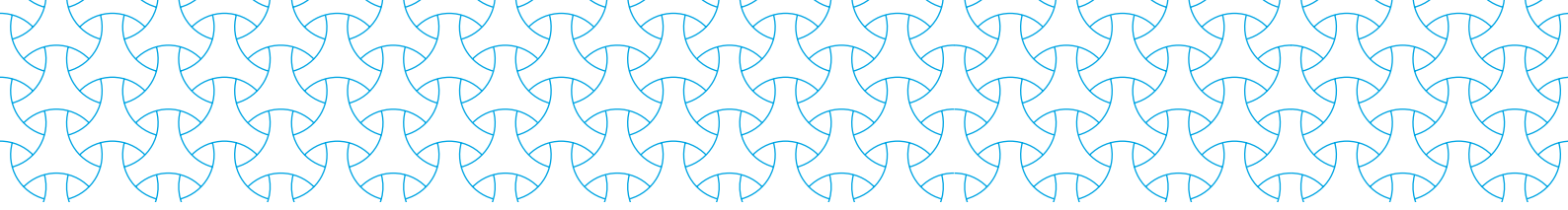
И жените и мажите пратеници споделуваат одговорност во градењето парламентарен надзор кој во голема мерка ќе го отсликува населението. Постигнување на родовата еднаквост треба да биде цел сама по себе и цел за парламентот. Поразновиден, поинклузивен парламент претставува поефикасно тело кое ќе поведе грижа своите надзорни функции да ја интегрираат родова перспектива.

* Податоците за жените во националните парламенти се објавуваат од страна на Меѓупарламентарната унија, <https://data.ipu.org/>

Референци

1. OSCE Parliamentary Assembly (2018) "Gender balance report: Taking urgent action in the OSCE region to end gender-based violence", Берлин: ОБСЕ, стр. 10
2. ECOSOC (1997) "Agreed conclusions 1997/2", <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>.
3. UN Women (2019) "Gender equality glossary", <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36> (пристапено на 29 јануари 2019 година).
4. Inter-Parliamentary Union (2011) *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*, Женева: МПУ.
5. На пример, резолуциите на Советот на ООН за човекови права и Генералното Собрание, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx> (пристапено на 26 март 2019); Декларацијата на парламентарното собрание на ОБСЕ во Отава во 1995 година ги повика државите учеснички „да поведат грижа сите лица кои припаѓаат на различни сегменти од населението да бидат еднакво почитувани и уважени од сопствените уставни, законодавство и администрација и да нема потчинетост, експлицитна или имплицитна врз основа на... сексуална ориентација“; European Union (2013) "Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons".
6. На пример, во Либан, додека хомосексуалноста не е експлицитно забранета, елементите на Кривичниот законик го криминализираат истополовиот однос. Ова ги одвраќа припадниците на ЛГБТИ- заедницата да пријавуваат силување заради страв од гонење и затвор. L. Khattab and H. Myrtilinen (2014) "Gender, security and SSR in Lebanon", Бејрут: Меѓународно предупредување.
7. S. Lunn (2010) "The democratic control of armed forces in principle and practice", in H. Born, P. Fluri and S. Lunn (eds) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Женева: ДЦАФ, стр. 24.
8. EU Agency for Fundamental Rights (2017) *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights, Safeguards and Remedies in the EU. Volume II: Field Perspectives and Legal Update*, Луксембург: Канцеларија за публикации на Европската Унија, стр. 65.
9. IPU and UNDP (2017) "Global parliamentary report 2017 – Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account", Tignieu-Jameyzieu: Courand et Associés стр. 15.
10. IPU (2019) "Women in national parliaments", 1 април, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2019>.
11. IPU (2007) "Women in national parliaments", 30 април, <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world300407.htm>





4. Како изгледа парламентарен надзор врз работата на безбедносниот сектор кој ја унапредува родовата еднаквост и ја интегрира родовата перспектива?

Овој дел ја дава визијата за тоа што би се опфатило ако фокусот се стави на родовата еднаквост при парламентарниот надзор и ги разгледува клучните карактеристики кои ја промовираат безбедноста со интегрирање на родовата перспектива.

Главните испитувани области се дефинирање на безбедноста и безбедносните потреби на инклузивен начин, со родовата перспектива, ефективно законодавство и структури за решавање на РЗН, потоа устројување на родот во креирањето на буџетот и националните акциски планови за жени, мир и безбедност. Овој дел дава примери од Африка, Централна Америка, Макаронезија, Северна Америка и Југоисточна Европа.

Во делот 5 се разгледува *како* парламентарците можат да ја постигнат оваа визија.

4.1 Безбедноста и безбедносните потреби се дефинираат на инклузивен начин и со родова перспектива

Парламентите кои се ефективни во својата надзорна функција, приложуваат визија за инклузивна национална безбедност. Во остварувањето на оваа цел, парламентите го поддржуваат ИПО (истополов однос) „со продлабочување на националното чувство на сопственост, развој на визија за безбедност, формирање солидни правни рамки, обезбедување на подобро управување со јавните финансии, поттикнување култура на опслужување и обезбедување поинклузивен и поодговорен пристап”.¹ На жените, мажите и поединците со разновидно потекло, сексуална ориентација и родов идентитет и експресија им се гарантира еднаков пристап до безбедносните служби и механизмите за отчетност. Без тоа, безбедносниот сектор ризикува да ги зајакне постојните родови нееднаквости со тоа што ќе им овозможи на помоќните членови на општеството (вклучувајќи ги и своите вработени во безбедносните институции) да доминираат врз другите.

Јавните расправи може да им помогнат на парламентите да ја проценат и документираат потребата за правна еволуција. Примерот од Того нагласува како законодавните процеси може да бидат поддржани преку јавни консултативни расправи за насилството врз жените и девојчињата. Во 2010 година, жени пратенички во Того организираа национални консултативни средби за насилство врз жени и девојчиња, со поддршка од меѓународни партнери вклучувајќи ја и Меѓупарламентарната унија. Користејќи ги нивните лидерски позиции во Парламентот, жените како заменик-претседателката на Парламентот и претседателката на Парламентарната комисија за човекови права, мобилизираа поддршка од меѓународни партнери и национални засегнати страни во и вон Националното собрание, законодавното тело на Того. Резултатите од овој процес кој ги опфаќаше сите региони и покраини во земјата, се искористија за изготвувањето на првото предложено законодавство за борба против насилството врз жените и девојчињата во Того. Се формираше инклузивен тим за уредување вклучувајќи активисти за женски права, независни родови и правни специјалисти, технички советници од Министерството за промоција на жени и основна група на мажи и жени пратенички од различни политички партии, за да се изготви содржината на предлог-законот. Конечната верзија беше разгледувана за време на

Фотографија: членови на Европскиот парламент во посета на Турција за оценка на одговорот спрема сириската бегалска криза, 2016© Европска Унија 2016 - Европски парламент.

еднонеделното заседавање на уредничкиот тим пред да се претстави на Националното собрание. Иако Законот не беше донесен за време на пишувањето, овој процес послужи за прашањето за насилство врз жените и девојчињата да се стави на дневниот ред на работата на Националното собрание и да им се даде на другите засегнати страни влез за застапување на законски подобрувања.²

Парламентот на Ел Салвадор е уште еден пример за тоа како може безбедноста и безбедносните потреби да се дефинираат на инклузивен начин. Во 2015 година, Парламентот во Салвадор донесе Закон кој ги зема предвид уникатните безбедносни предизвици со кои се соочуваше ЛГБТИ-заедницата. Од дијалогот меѓу пратениците и ЛГБТИ-заедницата се донесе заклучок дека санкциите за кривичните дела мотивирани од омраза врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет, треба да бидат построги. Насилството врз ЛГБТИ-заедницата и неказливоста за нападите извршени од недржавни сторители, особено банди, претставуваат сериозен проблем. Салвадорскиот правосуден систем:

... не успеа да ги препознае и да ги испита злосторствата од омраза сторени врз припадници на ЛГБТИ-заедницата со што поединците ги направи ранливи на напади и без никаков надомест. Особено, трансродовите лица кое беа мета на брутални убиства. Повеќето од овие случаи не се истражени и ниту еден не резултираше со успешно гонење.³

За решавање на оваа состојба, законодавното Собрание, Еднодомниот парламент на Ел Салвадор, одобри реформа на Казнениот законик во 2015 година. Реформата воведо поостри казни за убиства и закани мотивирани од омраза „вклучувајќи ги и тие врз основа на раса, етничка припадност, политички ставови, религија, пол, род, родов идентитет и експресија, сексуална ориентација или кој било друг еквивалент“.⁴

Како и во Ел Салвадор, Федерацијата на Босна и Херцеговина презеде акција во 2014 година за да го поправи непредвидување на злосторствата од омраза во Кривичниот законик. Женската пратеничка група од претставничкиот дом на Федерацијата, Долниот дом на Парламентот, работеше со граѓанската коалиција која се бори против говорот на омраза и злосторствата од омраза. Пратеничката група подготви измена на Кривичниот законик во која беа опфатени одредби за кривични дела извршени врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет. Следно, женската пратеничка група достави до Парламентот сеопфатен Предлог-закон за измена и дополнување на Кривичниот законик. Во февруари 2016 година, Претставничкиот дом во Сараево го усвои Нацрт-законот.⁵

4.2 Ефективно законодавство и структури за третирање родово засновано насилство

Парламент кој врши ефикасен надзор врз безбедносниот сектор за унапредување на родовата еднаквост, е таков кој поведува грижа сеопфатното законодавство да се усвои за да се спречи, открие, истражи и гони РЗН. Законодавството треба да ги опфати сите форми на РЗН вклучувајќи (но, не и ограничувајќи се на) сексуално вознемирување, семејно насилство и силување во брак, машко силување мажи, принуден брак, бременост или абортус, трговија со цел сексуална експлоатација, осакатување на гениталиите и убиства во име на честа.

Законодавството треба да утврди соодветни санкции за сторителите и да понуди поддршка за жртвите. Ефективен безбедносен сектор ги штити сите од насилство и дискриминација вклучувајќи ги и жените во целата своја разновидност (земајќи ја предвид возраста, попреченоста, итн.) и поединците од различни сексуални ориентации и родови идентитети и експресији. На пример, истражувањето сугерира дека жените со посебни потреби се во поголем ризик да се жртви на семејно насилство, емоционална злоупотреба и сексуален напад отколку жените без попреченост. Жените со посебни потреби, исто така, се чувствуваат поизолирани и понеспособни да пријават злоупотреба или, пак, се зависни од насилникот за нивната грижа. Дискриминацијата врз основа на сексуална ориентација или родов идентитет и експресија се состои од неправеден третман или произволно разликување засновано врз вистинска или претпоставена нехетеросексуална сексуална

ориентација на лицето (на пример, да се биде лезбејка, геј или бисексуална личност) или врз основа на тоа како една личност се идентификува или експресијата на својот род во однос на изгледот, манеризмот и однесувањето.

Парламент кој врши ефикасен надзор врз работата на безбедносниот сектор за унапредување на родовата еднаквост, дава осврт на родовата пристрасност и дискриминација со тоа што предводи реформи во законодавството и политиките, потоа се грижи за обезбедување обука за персоналот во безбедносниот сектор, вклученост на повеќе жени во безбедносниот сектор, темелна безбедносна проверка за исклучување на сторителите на сексуално насилство од безбедносниот сектор и подобрувања на судските постапки за подобро решавање на потребите на преживеаните и сведоците, додека истовремено ги препознава посебните потреби на различните групи жени, мажи, девојчиња и момчиња. Покрај тоа, парламентите може да послужат како форум за зголемување на социјалната свест за насилството од родова природа.

Во контекст на надзорот врз работата на безбедносниот сектор за унапредување на родовата еднаквост, парламентарните комисии играат значајна улога во ревидирањето на постојното национално законодавство со цел да се осигураат дека дискриминацијата врз основа на род, сексуална ориентација или родов идентитет е строго забранета, дека националните закони се во согласност со меѓународното законодавство за човекови права и стандарди и законодавната рамка обезбедува доволна основа за спречување, откривање, испитување и гонење, без дискриминација, на различни форми на РЗН. На пример, припадниците на ЛГБТИ-заедниците стануваат ранливи кога законите за семејно насилство не важат за истополовите парови кои живеат заедно. При ревизија на законите за семејно насилство, парламентарците треба да се осигураат дека законот ги штити лицата кои не се во традиционален хетеросексуален брак, кога се жртви на семејно насилство.

Парламентите играат значајна улога во надзорот и уредувањето на мировните процеси - улога која е спомната во резолуциите на Советот за безбедност на ООН за жените, мирот и безбедноста. Регионалните тела вклучувајќи ги и Европската Унија, НАТО и Африканската Унија, исто така, подготвија солидни рамки околу уредување на родовата еднаквост и правата на жените истакнувајќи ја улогата на парламентите во градењето одржлив мир. На пример, членот 42 од Рамката за реформа на безбедносниот сектор на Африканската Унија за 2013 година, наведува дека Африканската Унија:

...ги советува земјите членки да ги охрабрат и да ги поддржат своите законодавни тела да вршат надзор врз работата на безбедносниот сектор. Дополнително, [законодавните тела] носат и одобруваат закони, правила и регулативи за соодветните безбедносни институции и овластуваат специјализирани комисии да вршат надзор во име на законодавниот дом и редовно за тоа да известуваат.⁶

Одлуката на Министерскиот совет на ОБСЕ бр. 7/14 за спречување и борба против насилство врз жени ги повикува сите држави-членки на ОБСЕ, со вклучување на сите релевантни чинители заедно со парламентите, да развиваат (меѓу другото) и сеопфатни и координирани национални политики насочени кон борбата против сите форми на насилство врз жените.⁷

Вооружениот конфликт и неговото наследство отвораат предизвици и потенцијални можности за родово одговорен парламентарен надзор (види поле 6). За време на реформата во правосудството, по конфликт, парламентарците може да поведат грижа РЗН да е опфатено со мандатот на комисиите за вистина и специјалните судови. Хрватскиот парламент дава добар пример за тоа како изгледа третманот на РЗН за време на конфликт. Во 2015 година, Хрватска го усвои Законот за татковинската војна кој пропишува мерки за поддршка на жените-жртви на сексуално насилство во војните од 1991-1995 година. Ова законодавство е револуционерно и ја направи Хрватска европски лидер во поглед на законското уредување на сексуалното насилство во конфликтни услови.⁸

Рамка 6: Парламентарен надзор во конфликтни ситуации

Парламентите мора да бидат свесни за фактот дека родовите улоги претрпуваат значителни промени за време на конфликт и во постконфликтните мировни процеси. Мировните процеси овозможуваат посебни можности парламентите да го реализираат својот надзор над безбедносниот сектор на поинклузивен и поразновиден начин.

За време на конфликт, жените и мажите преземаат нови одговорности. За жените, тоа честопати значи заземање контратрадиционални улоги. Во постконфликтната фаза, постојат нови можности жените да бидат интегрирани во институциите на безбедносниот сектор и парламентот. Жените сè повеќе учествуваат во мировните преговори, донаторските конференции и другите процеси за планирање на реконструкцијата.

Врз основа на овие искуства и учеството во вооружена борба, жените бараат да бидат вклучени во постконфликтните политички структури. Покрај тоа, мировните процеси може да претставуваат прилика за поранешните вооружени борци да поминат низ родова обука. Процесите на разоружување, демобилизација и реинтеграција претставуваат можности за затворање на родовиот јаз, на пример, на поранешните жени-борци може да им се даде можност да се приклучат на институциите во безбедносниот сектор.

Таков парламент кој носи ефективно законодавство кое го зема предвид РЗН, гарантира дека законите се напишани на родово сензитивен јазик. Поведува грижа законите да не ги исклучуваат мажите или жените или да остави впечаток дека се применуваат само за одреден сегмент на население. За да се избегне исклучување и дискриминација, јазикот кој се користи во пишување на безбедносното законодавство и политики потврдува дека општеството, како и која било конкретна институција, се состојат од различни групи со различни потреби. Соодветен јазик служи и како потсетник дека одредени позиции во безбедносниот сектор не се резервирани само за мажи или само за жени.⁹

За подобро решавање на РЗН, во неколку земји од Латинска Америка се поставени специјализирани полициски станици за жени. Идејата зад ваквите станици е дека жените се чувствуваат послободни да пријават сексуално насилство, кога не треба да се соочуваат со машки службеници. Никарагва е една од земјите која се истакнува со такво успешно поставување полициски станици за жени, додека истовремено гиприкажува компликациите при решавањето на РЗН.* Иако жените од Никарагва кои искусиле РЗН, првично истапија во голем број, неодамна донесеното национално законодавство направи чекор назад. Со новиот Закон се предвидува жртвите на РЗН, прво, да се вклучат во активности на помирување со сторителот пред да се преземат понатамошни правни чекори, како резултат на што бројот на жени кои истапија во обид да се соочат со сторителите, се намали. Ова покажува дека е пресудно за парламентарците да ја разгледаат законодавната рамка со цел да се идентификуваат правните празнини или спротивставените законски решенија кои ги отежнуваат напорите за решавање на РЗН. Покрај тоа, Парламентот мора да ги процени можните негативни и позитивни влијанија на предложените законски измени врз мажите, момчињата, жените и девојчињата во сите аспекти на општеството.

4.3 Родот е уреден во главните текови на буџетирањето

„Моќта на чантата“ е во срцето на парламентарните овластувања во управувањето со безбедносниот сектор. Парламентот кој врши ефикасен надзор над безбедносниот сектор за унапредување на родовата еднаквост, има систематски пристап кон интегрирање на родовата перспектива во евалуацијата и одобрувањето на предлозите за буџет и набавките. Ова бара напори за увид на влијанието на владините политики, распределбите на буџетот и расходите, врз жените, девојчињата, мажите и момчињата, како и на поединците со различно потекло. Се врши проценка за тоа „дали се направени родово слепи и родово пристрасни претпоставки за корисниците на одреден процес или политики, за тоа кој е процесот или метата на политики и дали сите групи на корисници имаат еднаква корист“.¹⁰

Мрежата на жени парламентарки во Републиката Зелен’Рт се занимава со родово одговорен буџетски надзор. Со помош на експерти за род и UN Women, мрежата донесе анализа базирана на резултати за предлогот за Буџетот на земјата за 2015 година. Последователно,

* Обработено во алатка 2, „Род и полициска работа“.

успешно се залагаше за прераспределување на средствата за Програмата за зајакнување на родовата еднаквост и рамноправност.¹¹ Постојаниот законодавен надзор од страна на мрежата резултираше со поголем родовоодговорен Буџет.

Србија дава уште еден пример за родово одговорно буџетирање. Српската Влада официјално вовеле родово одговорно буџетирање со усвојување на новиот Закон за буџетски систем во 2015 година од страна на српскиот Парламент. Законот предвидува родова еднаквост како една од целите на Буџетот која треба постапно да се воведува и целосно да се спроведе до 2020. За да се исполнат барањата на Законот, државните службеници учествуваа на обуки организирани во 2015 и 2016 година, координирани од раководството на Координативното тело за родова еднаквост и Министерството за финансии.¹²

4.4 Парламентот игра улога во националните акциски планови за жени, мир и безбедност

Парламент кој ја интегрира родовата перспектива и ја унапредува родовата еднаквост е посветен на спроведување на Агендата за жени, мир и безбедност (види рамка 7).

Рамка 7: Агендата за жени, мир и безбедност

Во 2000 година беше усвоена револуционерната резолуција 1325 на Советот за безбедност на ООН. Резолуцијата препознава дека жените и мажите имаат различни искуства во конфликт, различни потреби по конфликт, различни перспективи за причините и исходите од конфликтот и различни придонеси кон процесот на градење на мир. Затоа, Советот за безбедност на ООН усвои и дополнителни девет резолуции кои се однесуваат на жените и конфликтот кои заедно ја сочинуваат Агендата за жени, мир и безбедност: Резолуции 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) и 2493 (2019). Целите на Агендата за жени, мир и безбедност се:

- ✦ промовирање на родовата еднаквост и зајакнување на учеството на жените во процесот на одлучување во сите аспекти на превенција на конфликт, мировни процеси, мировни операции и градење на мирот;
- ✦ подобрување на заштитата на жените во околности погодени од конфликт и ставање крај на сексуалното насилство поврзано со конфликти и неказнивоста за ваквите кривични дела;
- ✦ грижа дека меѓународното ангажирање во околностите на конфликт одговара на специфичните потреби на жените и ја подобрува заштитата на правата на жените.

Агендата за жени, мир и безбедност го потенцира учеството на жените во носењето одлуки за безбедноста и безбедносниот сектор и пристапот на жените до правдата. Понатамошна дискусија, види Кратка анализа на политики „Пристап за управување со секторот за безбедност на жените, мирот и безбедноста“.

Над 75 земји во светот усвоија национални акциски планови за жени, мир и безбедност.¹³ НАП за жените, мирот и безбедноста играат важна улога во промовирањето на родовата еднаквост во безбедносниот сектор и во трансформација на безбедносниот сектор кој ќе биде почувствителен на различните родови потреби.*

Парламентите играат централна улога во развојот на НАП за жени, мир и безбедност со цел да се обезбеди континуиран фокус на жените, мирот и безбедноста и да се следи спроведувањето на националните акциски планови (НАП). На пример, 68% од парламентите кои учествуваат во парламентарното собрание на НАТО ја следат имплементацијата на НАП-овите на сопствените држави.¹⁴ Парламентите имаат на располагање низа алатки за вршење на надзорот над спроведувањето на НАП-овите вклучувајќи пленарни дебати, состаноци на комисиите, расправи, прашања до владините министри, функционери или експерти и изготвување и преглед на извештаи.

* Види алатка 1 за дискусија околу улогата на националните акциски планови (НАП) за жени, мир и безбедност во однос на управување со родовоодговорен безбедносен сектор и ИПО.

Во многу земји, парламентарците се занимаваат со изготвување и преиспитување на извештаите за владиното спроведување на Агендата за жени, мир и безбедност. Во Обединетото Кралство, Парламентарната група составена од сите пратенички групи за жени, мир и безбедност беше основана во 2006 година, која обедини парламентарци, креатори на политики и граѓански организации кои се фокусираа на спроведувањето на обврските за жени, мир и безбедност за Обединетото Кралство. На годишно ниво, оваа група го преиспитува Извештајот на Владата за имплементација на НАП-овите со што се зајакнува парламентарната и јавната отчетност.¹⁵

Прашањата и предлозите може да бидат ефективни мерки. Пратениците користат прашања за да одговорат на вонредни состојби, тековни настани и нови приоритети. На пример, германскиот Парламент ја анкетираше германската Федерална влада за сексуално насилство во меѓународните мисии неколку месеци откако беше утврдено дека вработените во Оксфам сексуално искористувале жртви од земјотресот во Хаити во 2010 година. Слична интервенција беше направена и во Холандија, каде во 2016 година Претставничкиот дом поднесе предлог на пленарната седница со кој се бараше министерот за одбрана да обезбеди постојано вработување на родов експерт во рамките на Министерството за одбрана и во сите активности да го олесни учеството на жените во сите организациски единици.

Парламентите, исто така, може да го искористат своето буџетско овластување за да го следат трошењето на владата за спроведувањето на Агендата за жени, мир и безбедност. На пример, во Канада парламентарните постојани комисии за надворешни работи и меѓународен развој и национална одбрана се состануваат најмалку три пати годишно за да го преиспитаат трошењето на владините сектори одговорни за спроведување на Агендата за жени, мир и безбедност. Во 2018 година, овој надзор значеше дека парламентарците беа во можност да го анкетираат министерот за национална одбрана. Прашањата беа фокусирани на регрутирање жени, заложите на Министерството за одбрана при мировни операции и политиките на Министерството за елиминација на штетното и несоодветно сексуално однесување во армијата.¹⁶

Референци

1. DCAF (2015) "Parliaments: Roles and responsibilities in good security sector governance", SSR Backgrounder Series, Geneva, Женева: ДЦАФ, стр. 12.
2. Овој пример е земен од А. Fofana Ibrahim, A. Sivalie Mbayo and R. McCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", in O. Moderan and L. Boström (eds) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Женева: ДЦАФ.
3. Parliamentarians for Global Action (2019) "Parliamentarians driving progressive law reform", 3 March, <https://www.pgaction.org/inclusion/case-studies/parliamentarians-driving-progressive-law-reform.html>.
4. Ибид.
5. Ибид.
6. African Union (2013) "Policy framework on security sector reform", Addis Ababa: African Union Commission.
7. OSCE (2014) "Preventing and combating violence against women", OSCE Ministerial Council Decision No. 7/14.
8. S. Ferbach and A. Reeves (2018) "The role of parliaments in NATO member countries in advancing the Women, Peace and Security Agenda", Женева: ДЦАФ, стр. 12.
9. Fofana Ibrahim et al., белешка 2 погоре, стр. 72.
10. IPU and UNDP (2017) "Global parliamentary report 2017 – Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account", Tignieu-Jamezieu: Courand et Associés стр. 20.
11. AGORA Portal for Parliamentary Development (2016) "Parliamentary oversight of gender equality", 26 February, <https://agora-parl.org/interact/blog/parliamentary-oversight-gender-equality>, <https://agora-parl.org/interact/blog/parliamentary-oversight-gender-equality> (пристапено на 1 септември 2019 год).
12. UN Women and Government of Serbia (2018) "Gender responsive budgeting: An emerging Serbian best practice in managing public finance reform for gender equality, 2008 - 2017", https://www.undp.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/UNW_GRB_03%202017_ENG_digital_0030%20FINAL.pdf, пристапено на 9 декември 2019 година.
13. Види веб страница на Women's International League for Peace and Freedom, компилација на информации за НАП-ови за PeaceWomen, <http://peacewomen.org>.
14. Ferbach and Reeves, белешка 8 погоре.
15. Gender Action for Peace and Security (2019) "All-Party Parliamentary Group on Women, Peace and Security", <http://gaps-uk.org/about/arrp/> (пристапено на 9 декември 2019 година).
16. Ferbach and Reeves, белешка 8 погоре, стр. 16.



5. Како може да помогне парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор во унапредувањето на родовата еднаквост и интегрирањето на родовата перспектива?

Во овој дел се дадени некои клучни механизми преку кои парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор може да се зајакне за да се унапреди родовата еднаквост. Главната стратегија е да се интегрира родовата перспектива во сите аспекти на парламентарната работа. Како што е опишано со Програмата за развој на ООН:

Родовото устројување во главните текови на законодавната гранка е внатрешна трансформација на институцијата („како се работи“), на нејзините резултати („што се уредува со законодавството“ и „каква содржина има законодавството“) и на поврзаноста („со кого води дијалог“, „кого контролира“, „кому е отчетна“).¹

За да се интегрира родовата перспектива во надзорот над работата на безбедносниот сектор, специфичните механизми го опфаќаат следново:

- ◆ родова анализа на безбедносниот сектор вклучувајќи го и буџетскиот надзор;
- ◆ ангажирање посветена родова инфраструктура, како што е парламентарна комисија за родова еднаквост или парламентарна група на жени, во вршење на надзорот над безбедносниот сектор;
- ◆ инклузивни процеси, опфат на заедниците;
- ◆ зајакнување на соработката со институциите на народен правобранител кои се вклучени во надзорот над безбедносниот сектор;
- ◆ постигнување родов паритет во парламентот.

5.1 Родова анализа врз безбедносниот сектор вклучувајќи го и буџетскиот надзор

Интегрирањето на родовата перспектива во надзорот вклучува обмислување за тоа кој спроведува процес или политики, како се спроведуваат или извршуваат, за која цел и дали процесот или политиките *промовираат родовата еднаквост*. Родово одговорен надзор врз работата на безбедносниот сектор на тој начин подразбира контрола врз законите, буџетите, политиките и практиките поврзани со безбедносниот сектор со цел да се обезбеди дека безбедносните потреби и приоритети на сите мажи и жени, без разлика на нивната сексуална ориентација и родов идентитет и експресија се земени предвид и институциите во безбедносниот сектор ги почитуваат, штитат и реализираат човековите права за сите, па и за своите вработени.

За да се реализира сè ова треба разбирање, знаење и вештини. Прво и најважно е да се спроведе родова анализа: критичко преиспитување за тоа како разликите во родовите улоги, активности, потреби, можности и права имаат влијание врз жените, мажите, девојчињата и момчињата (без разлика на нивната сексуална ориентација и родовиот идентитет или експресија) во дадена област на политики, ситуација или контекст. *

* Алатката 15 „Интегрирање на родот во проектно изготвување и мониторинг во секторот за безбедност и правосудство“, дава пристап кон родовата анализа вклучувајќи и опсег на алатки за родова анализа кои може да се користат од страна на парламентарците.

Фотографија: шест членови на Комитетот на сите партии за женски права и родовата еднаквост во Европскиот парламент, 2011© Европска Унија 2011 ПЕ-ЕП/Пјетро Нај-Олеари.

Затоа, неопходно е да се изгради родовиот капацитет на мажите и жените парламентарци, особено членовите на комисиите за безбедност и одбрана, преку брифинзи, обука и други иницијативи за подигнување на свеста. Навистина, парламентите како работен простор можат да бидат клучна локација „за разговор за суштинските прашања за родова еднаквост, потоа за еднакви плати, еднаквост во унапредувањето, родителското отсуство, ставањето крај на сексуално вознемирување на работното место и промовирање пофлексибилно работно време за поддршка на подобар баланс помеѓу работата и животот и поправично распределување на родителските и работните обврски”.² Ако парламентарците имаат основно разбирање за родовата анализа, со ова им се дава моќ да поставуваат важни прашања и да бараат релевантни податоци.

Парламентарците, исто така, треба да бидат во можност да се потпрат на нивниот персонал и секторите за истражување во поддршка на нивната интеграција на родовата перспектива. Парламентарните истражувачки служби може да бидат клучни во давање објективни, концизни анализи за да им помогнат на пратениците да вршат надзор над сложените теми поврзани со безбедносниот сектор со родовата перспектива.

Во Фиџи беше формирана Парламентарна комисија за родови прашања, за да се земат предвид родовите размислувања во работата на сите комисии и да се рефлектираат во соодветните извештаи кои се доставуваат до Парламентот. Понатаму, Парламентот во Фиџи усвои „родов пакет алатки“ за да им помогне на членовите на Комисијата во спроведувањето на оценката за родовите влијанија врз сите законски акти вклучувајќи го и Буџетот.³ Овој Пакет алатки ја нагласува важноста за прибирање податоци распределени по пол/род. Според зборовите на Лико Лувени, спикерот на Парламентот, „Постојаните наредби на Собранието бараат анализа која ќе се заснова на род, за да се користи од страна на парламентарните комисии, кога се врши контрола на законодавството или кога се вршат надзорните активности”.⁴ Родовата обука, како што се спроведува на Фиџи, може да биде ефикасна мерка која може да ги убеди машките и женските парламентарци во значењето на родово одговорниот надзор.

Специфична форма на родова анализа е спроведување на „родова ревизија“. Во парламентарната работа, родовите ревизии на сите предложени и постојни буџети помагаат да се открие степенот до кој родовата нееднаквост има влијание врз безбедноста и да се утврди кои приоритети имаат потреба од финансирање, а се однесуваат на безбедноста на мажите, жените, момчињата и девојчињата, како и на лицата од различно потекло вклучувајќи ја разновидната сексуална ориентација и родовиот идентитет и експресија. Кога парламентот расправа за државниот буџет, треба да ја утврди родовата еднаквост како приоритетна цел во буџетските процедури. Ваквите постапки „ќе поведат грижа дека распределбите на буџетот се во согласност со заложбите на политиките за родова еднаквост, ќе ја зголеми транспарентноста и ќе утврди дали трошењето го носи посакуваниот ефект”.⁵

Родовата ревизија може да утврди дали буџетите за сите чинители во безбедносниот сектор се родовоодговорни. Од друга страна, буџет кој е родово одговорен ја зајакнува легитимноста на надзорната функција на парламентот. Родовите ревизии треба да се засноваат на партиципативна методологија која:

- ◆ зема предвид дали внатрешните практики и сродните системи за поддршка за устројување на родовите аспекти во главните текови се ефективни и меѓусебно се зајакнуваат;
- ◆ следи и оценува степен на постигнат релативен напредок во устројувањето на родот во главните текови;
- ◆ воспоставува основа за единицата под ревизија;
- ◆ идентификува критични празнини и предизвици;
- ◆ препорачува начини за решавање на овие празнини и предизвици и предлага нови и ефективни стратегии;
- ◆ документира добри практики насочени кон постигнување родова еднаквост.⁶

Јужна Африка беше една од првите земји која воведо родова перспектива во својот буџетски процес. Во 1995 година, околу една година по првите демократски избори во земјата, иницијативата за буџети за жени во Јужна Африка се реализираше како заеднички напор од парламентарците и неколкуте граѓански организации. Иницијативата за буџет за жените ги анализираше сите секторски распределби на Буџетот на Владата од родова перспектива за да ги утврди различните ефекти врз жените, мажите, девојчињата и момчињата. Основната идеја беше да се анализираат сите форми на јавни расходи или методи за генерирање приходи во контекст на придобивките од кои ќе имаат корист жените и девојчињата во однос на мажите и момчињата. Првата фаза од иницијативата се фокусираше на четири сектори - добросостојба, образование, домување и Програма за реконструкција и развој. Втората фаза опфаќаше области, како што се: здравје, правда, сигурност и безбедност, затворски служби, транспорт, внатрешни и надворешни работи, земјоделство, катастарски работи и енергетика.⁷ Значајно е што клучот за успехот беше тесната соработка помеѓу парламентарците и граѓанските организации.

5.2 Ангажирање на парламентарните родови структури во надзорот врз работата на безбедносниот сектор

Како што е објаснето во делот 2, надзорната функција на парламентите во врска со безбедносниот сектор претендира да биде примарно лоцирана во комисиите за безбедност и одбрана. Тие можат да ги преиспитуваат активностите на безбедносните сили и да обезбедат јавен форум за политичките партии да расправаат за безбедносната политика и активностите. Парламентарните комисии за безбедност и одбрана треба активно да комуницираат и да соработуваат со посебните родови структури во парламентот, а најчесто тоа е комисија со посебен фокус на родовата еднаквост или пратеничка група на жени.

Од 2015 година, во 116 земји постоеја 144 парламентарни тела со мандат за решавање на родовата еднаквост. Примерите ги вклучуваат: белгиската Советодавна комисија за еднакви можности на мажите и жените, Постојаната комисија на канадскиот Долен дом за статусот на жените, индиската Комисија за охрабрување на жените, шпанската Комисија за еднаквост, постојаните родови комисии на Доминиканската Република, Комисијата за еднакви можности на Собранието на Северна Македонија, Комисијата за родова еднаквост во парламентот на Црна Гора, Секторската комисија за надзор врз жени и родови во парламентот на Шри Ланка, Комисијата за родова еднаквост на данскиот Парламент, Комисијата за вработување и еднаквост на Финска, Комисијата за еднакви можности на Претставничкиот дом на Босна и Херцеговина, Комисијата за родови и деца на парламентот на Гана и Женската пратеничка група на Ел Салвадор. Суштинската улога на овие комисии е одржувањето јавни расправи и консултирањето со заедницата околу политиките за да се утврдат ефектите од политиките, програмите и законодавството врз жените, мажите, девојчињата и момчињата. На пример, во Молдавија, Женската комисија побара експертиза од Платформата за родова еднаквост, која опфаќа 19 истакнати граѓански организации.⁸

Пратеничката група на жените може и натпартиски да ги зближи жените. Натпартиски пратенички групи, меѓу другите земји постојат и во Албанија, Босна и Херцеговина, Киргистан, Северна Македонија, Полска, Словачка и Соединетите Американски Држави.⁹ Студијата на ОБСЕ/ОДИХР за структурите на жените пратенички во регионите на земјите на ОБСЕ откри дека додека типот на парламентарен и политички систем се чини дека не влијае директно врз појавата на женското парламентарно тело, политичкото опкружување влијае врз видот на телото кое ќе се основа. Исто така, постоењето законски определени родови квоти или доброволни мерки за поддршка на изборот на жени во парламентот, не е директен показател за веројатноста дека ќе се формира женско парламентарно тело. Сеедно, многу парламентарни тела на жените одиграа клучна улога во застапувањето при воведување одредби за родова квота во изборните закони, во лобирањето за менување и дополнување на одредбите за родова квота и/или во следењето на спроведувањето на одредбите за квота.¹⁰

Добар пример за пратеничка група на жени е Здружението на жени пратенички и експратенички на Ел Салвадор. Кога се основаше Здружението, претседателот припаѓаше на Националниот ослободителен фронт Фарабундо Марти, поранешно герилско движење, а потпретседателот беше од редовите на десничарската партија АРЕНА која во текот на осумдесеттите години на минатиот век вршеше физичка ликвидација на герилците преку одреди на смртта. Здружението стана симбол за жените и мажите во Парламентот, во смисла на тоа, како е можен дијалог и преку непријателски партиски линии.¹¹ Главната цел на Здружението е да понуди обука за лидерски вештини за жените пратенички.¹²

5.3 Инклузивни процеси, посегнување по граѓанскиот сектор

Структурата на комисијата е важен механизам преку кој парламентите може да бараат придонес од граѓанското општество и друга експертиза во однос на безбедносните прашања. Освен ангажманот на пратеничките групи на жени или комисиите за родова еднаквост, парламентарните комисии за одбрана и безбедност и комисиите за родова еднаквост треба да посегнат по женските организации, експертите за родови прашања и граѓанските организации кои се занимаваат со безбедносниот сектор или тие кои се фокусираат на човековите права.

Комисиите треба да поведат грижа дека разновидни групи се консултирани на значаен начин (види рамка 8). Парламентите може да користат различни средства за интеракција со граѓанското општество, како што се одржување национални дијалози, организирање јавни консултации вклучувајќи и одржување јавни парламентарни расправи за предложени закони, како и ангажирање експертски мислења. На пример, еден од начините на кои Австрија се обиде да одговори на РЗН е преку вклучување на граѓанското општество во седниците на Комисиите за родова еднаквост. Во 2018 година, Комисијата презеде посебна иницијатива против РЗН во координација со невладиниот сектор интегрирајќи ги перспективите на граѓанското општество.¹³

Рамка 8: Спроведување разновидни и инклузивни консултации

На претставниците на разновидните групи на мажи и жени вклучувајќи и лица кои припаѓаат на ЛГБТИ- заедницата, треба да им се даде можност да учествуваат во процесите на правна реформа и надзор над работата на безбедносниот сектор. Ова значи клучно препознавање и земање предвид на различните потреби на заедниците. Во таа смисла, важно е да се запомни дека ниту жените, ниту мажите, ниту ЛГБТИ- лицата се хомогени групи и затоа е неопходно да се вклучат разновидни групи за да се вметнат разновидните искуства, потреби и ставови во подготовката на реформите.

Учеството на претставниците на различните групи во процесите на правна реформа и надзор над работата на безбедносниот сектор треба да биде:

- ✦ сеопфатно, т.е. достаточност;
- ✦ значајно - во улогите на донесувањето на одлуките и влијателно;
- ✦ во текот на целиот процес - од почетокот на реформите, преку спроведување на реформите до евалуацијата.

Мора активно да се избегнува токенизам (консултација со само мал број на „разновидни луѓе“, само како формален приказ на вклученост) или ангажман, откако ќе се донесат клучните одлуки!

Надзорната функција на парламентите опфаќа редовно примање информации од граѓанските организации и здруженијата на жени вработени во безбедносниот сектор во однос на статусот на жените во секторот и прашањата кои тековно ги засегаат. Доколку е потребно, треба да се консултираат и групите за права на жртвите и другите релевантни организации. Ваквите консултации со граѓанското општество ги прават парламентите по репрезентативни и поефективни во нивната надзорна функција. Врз основа на добиените информации, парламентите можат да ја повикаат извршната власт на одговорност и, доколку има потреба, да донесат законодавство за надминување на злоупотребите.

5.4 Соработка помеѓу парламентите и националните институции за човекови права и институциите на народниот правобранител за обезбедување ефикасен надзор врз работата на безбедносниот сектор

Како што е нагласено во делот 2, НИЧП и институциите на народниот правобранител играат важна улога во следењето на работата на институциите во безбедносниот сектор. Тие примаат и истражуваат претставки од вработените во јавниот и/или безбедносниот сектор и прават извештаи и препораки. Родово заснованото насилство е распространето во институциите на безбедносниот сектор во многу земји и може да опфаќа насилство врз притворени лица или жртви на криминал или злоупотреба на членовите на сопственото семејство или други членови на заедницата. Истрагата и известувањето од страна на НИЧП и институциите на народниот правобранител може да помогнат да се идентификува, третира и одврати проблематичното однесување од страна или во рамките на безбедносниот сектор, како и да се потенцираат недостатоците на институциите. Во оваа смисла, канцеларијата на НИЧП или народниот правобранител може да се смета како клучен сојузник во надзорната функција на парламентот. При надзор на безбедносниот сектор, се истражуваат претставките, се подигнува свеста за кршењето на човековите права и се обезбедува усогласеност со националните политики и владеењето на правото.

Соработката помеѓу НИЧП на една земја и институциите на народниот правобранител со парламентот може да биде ефикасен механизам за унапредување на родовата еднаквост и решавање на РЗН. Во повеќето земји, НИЧП и институциите на народниот правобранител годишно известуваат пред парламентот. Нивните извештаи даваат преглед на клучните прашања за човековите права, со посебен фокус на дејствијата и практиките на државните институции со кои се кршат човековите права. Тие им даваат на парламентарните комисии увид „во целокупната состојба во службите и моралот на нивниот персонал”.¹⁴ Тие го повикуваат парламентот да ги спречи и коригира злоупотребите на човековите права со иницирање соодветно законодавство, на пример, залагање парламентот да донесе родово сензитивно законодавство кое ги зема предвид различните потреби и искуства на жените и мажите.

Парламентите може да се потпрат на информациите кои се обезбедуваат од НИЧП и институциите на народниот правобранител за отпочнување расправи за пријавени злоупотреби и може да бараат тие да известуваат за конкретни прашања, како што се специфичните потреби на жените и девојчињата.*

Секторот за родова еднаквост на јавниот (право)бранител на Грузија е добар пример за тоа како работи институцијата правобранител во прилог на заштита и унапредување на човековите права на сите граѓани, особено оние кои се изложени на ризик од ранливост, како што се жените и ЛГБТИ-заедницата. Во својот Извештај за Грузија за 2016 година, Специјалниот известувач на ООН за насилство врз жените-причините и последиците, го повтори повикот до сите држави да воспостават „аларм за фемцид“ или „аларм за родово засновано убиство на жени“. Таа објасни дека целта на таквиот повик е да се „соберат и објават [годишните] податоци за бројот на [извршен] фемцид и да се воспостави и да се довери анализа на секој еден случај на фемцид на постојно тело/орган, со цел да се утврди пропуст во заштитата и да се подобрат мерките за превенција на фемцид”.¹⁵ Во април 2017 година, Јавниот правобранител на Грузија ја презеде одговорноста за следење на родовозаснованите убиства на жени. Во 2018 година, Јавниот правобранител ги претстави пред Парламентот своите првични наоди од следењето: анализа на шест фемциди и четири обиди за фемцид извршени во 2016 година. Анализата на Јавниот правобранител утврди пропусти во прибирањето на податоците неопходни за решавање на слабостите во заштитата на преживеаните. Исто така, повика на воведување на терминот „фемцид“ во Кривичниот законик, за да се олесни правната квалификација на делото, да се зајакне пропорционалноста на санкциите и да се подобри системот на заштита на жртвите.¹⁶

Во 2019 година, Центарот за спречување конфликти на Секретаријатот на ОБСЕ и Канцеларијата за демократски институции иницираше процес кој водеше кон воспоставување меѓуагенциска платформа со помош на која надзорните тела ќе се состануваат да разговараат за управувањето со безбедносниот сектор и реформите

* За повеќе информации за НИЧП и родовата еднаквост види OSCE/ODIHR's (2012) *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality* и ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, Водич на ОБСЕ (2014), *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*.

во Република Ерменија. Платформата имаше за цел да ги доближи надзорните тела (Национално собрание, Канцеларијата на јавниот (право)бранител на човековите права и граѓанските организации) со институциите на безбедност и правда (Националниот совет за безбедност, Министерството за одбрана, полицијата, Националната служба за безбедност, Истражниот комитет, Јавното обвинителство и Специјалната истражна служба). Исто така и Врховниот судски Совет беше вклучен. Интеграцијата на родовата перспектива во безбедносните рамки стана предмет на редовен преглед од страна на платформата.

5.5 Постигнување родова еднаквост во парламентот

Екстремната недоволна застапеност на жените во повеќето парламенти се обработува во делот 3, во контекст на важноста парламентот да биде репрезентативен во однос на мажите и жените, како во поглед на неговиот легитимитет, така и во поглед на квалитетот на неговиот надзор. Следствено, важните стратегии за интегрирање на родовата перспектива во парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор опфаќаат зголемување на бројот на жени-кандидатки за пратенички и зголемување на бројот на жени кои се бираат во парламентот, како и грижа тие жени да носат лидерски позиции во парламентот по нивниот избор. Таканаречената „критична маса“ од најмалку 30% од жени пратенички е широко прифатена одредница за минималниот праг. Покрај тоа, составот на тимот на кандидати за членови на парламентот треба да ја вклучува и ЛГБТИ-заедницата, како и други традиционално недоволно застапени групи, како што се жените со посебни потреби и младите жени.

Како што е забележано во делот 3, во последните две децении има значително подобрување на учеството на жените во парламентите на глобално ниво. Овој напредок во голема мерка се должи на воведувањето посебни привремени мерки, како што се квотите или резервираните места. Како што забележа Комисијата на КЕДПЖ, квотите и резервираните места не треба да се сметаат за дискриминација врз мажите, наместо тоа, тие треба да се третираат како посебни привремени мерки за исправање на историските нееднаквости и трендови.¹⁷ Ефикасноста и влијанието на овие мерки варира. Киргистан и Ирска се примери каде квотите донесоа позитивни резултати. Но, привремените посебни мерки се исто толку ефективни колку што е ефективна нивната формулација и спроведување и не постои универзален модел поволен за сите земји.¹⁸ Законодавните квоти, иако се правно обврзувачки, секогаш автоматски не ги даваат посакуваните промени во бројот на избрани жени. Во исто време, внатрешните квоти, иако како доброволни мерки, беа поефикасни за постигнување повисока застапеност на жените во некои земји.

Во дискусијата за бројот на жени, понекогаш помалку внимание се посветува на исходот, т.е. ефектот од учеството на жените во парламентите врз родовата еднаквост. Парламентите честопати „се преплавени со норми, практики и политики кои ги дискриминираат жените и кои им отежнуваат на жените да ги спроведуваат промените“.¹⁹ На пример, подобрувањето на процентот на жени парламентарки не води нужно до активна улога на жените во донесување одлуки поврзани со безбедноста, како на пример, носителки на министерски или високи позиции во комисиите одговорни за одбрана и полиција (види рамка 9). За илустрација, од 1 јануари 2019 година, жените имаа вкупно 1.412 министерски ресори во владите, од нив, жените воделе само 22 ресори за прашања кои се однесуваат на одбраната и/ или ветераните, 50 за внатрешните работи и/или имиграцијата и 31 во ресорот правда.²⁰ Во исто време, комисиите за родова еднаквост во повеќето парламенти се претежно составени од жени. Меѓутоа, разновидноста во комисиите ја зголемува веројатноста на разбирање на родовоопределените безбедносни потреби на избирачкото тело. Вака целовитото разбирање, пак, за возврат го зацврстува легитимитетот на ваквите комисији.

Рамка 9: Австриската парламентарна комисија за федерални вооружени сили

Австрија дава добар пример за предизвиците и напредокот во надзорот на комисиите. Австриската парламентарна комисија за федерални вооружени сили го претставува демократскиот принцип на австрискиот правен систем во воената сфера. Институцијата е независно тело за следење на Националниот совет на австрискиот парламент.

Комисијата, првично, беше предводена од министерот за одбрана која во голема мерка ја ограничи нејзината независност, но низ годините таа се разви во независно тело кое повеќе не подлежи на директиви кои ги дава министерот. Сега, дури и кога членовите на Комисијата ги немаат пратеничките места, го отслужуваат својот целосен шестгодишен мандат во Комисијата.

Во 2016 година, Комисијата започна посебна иницијатива за родови чија цел беше да го устрои родот во главните текови на вооружените сили. Посебен фокус беше ставен на тоа да се обезбеди унапредување на жените во сите нивоа на одлучување. Австриската армија се отвори да регрутира жени во своите редови во последните две децении. Од 1998 година, жените имаат можност да волонтираат за да служат во вооружените сили. Во 2018 година жените сочинувале 10–13 проценти од вооружените сили.

Во 2018 година, во Комисијата доминираа машки пратеници: ниту еден од претседателите и само две членки беа жени. Ограничената разновидност на Комисијата се објаснува со тоа што политичките партии во Австрија го номинираат својот спикер во одбранбениот сектор како кандидатите. Овие, пак, се најчесто мажи. Така, институционалната култура треба да се промени за Комисијата да стане родово-одговорна.

Извори: „Австриската парламентарна комисија за федерални вооружени сили“, веб-страницата на Парламентот на Австрија; интервју со пратеникот Мајкл Хамер, Извршен директор на австриската Парламентарна комисија за федерални вооружени сили, Австрија, 9 октомври 2018 година; интервју со Гисела Вурм, членка на австриската Парламентарна комисија за федерални вооружени сили и претседателка на Парламентарната комисија за родова еднаквост (2008–2017), Австрија, 13 октомври 2018 година; интервју со пратеникот Ото Пендл, Директор на австриската Парламентарна комисија за федерални вооружени сили, Австрија, 13 октомври 2018 година.

За да се прифати родовата еднаквост како вредност за работата на целиот парламент, мажите и жените парламентарци треба да работат заедно за да ја преобликуваат институционалната култура и да ги надминат долгогодишните предрасуди. Мажите пратеници може да се стимулираат да учествуваат во комисиите за родова еднаквост во поголем број. Жените пратенички може да се приоритизираат за комисиите во кои тие не се застапени во доволен број вклучувајќи и во комисиите со овластувања да вршат надзор над работата на одбраната и безбедноста.

Секако, погрешно е да се претпостави дека жените пратенички автоматски усвојуваат родово поодговорни и родово поинклузивни пристапи за надзор врз работата на безбедносниот сектор. И мажите и жените имаат вградени родови предубедувања кои може да ги прават несвесни за безбедносните потреби и потенцијалните ранливости на луѓето во заедниците со кои имаат малку личен контакт. Додека квотите и другите мерки за обезбедување рамнотежа меѓу родовите во парламентите и комисиите се важен прв чекор, императив е сите членови на парламентарните комисии да добијат поддршка за градење на капацитетите за решавање на потенцијалните родови преубедувања/пристрасности и да бидат свесни за безбедносните потреби, предизвици и ранливости на жените, мажите, момчињата и девојчињата.

Референци

1. UNDP (2016) *Guidance Note: Strategies and Good Practices in Promoting Gender Equality Outcomes in Parliament*, Њујорк: УНДП, стр. 5.
2. M. Kaufman (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", Men Engage and UNFPA Advocacy Brief, стр. 10.
3. J. Savike (2018) "Fijian Parliament to champion gender equality", *Fiji Times*, 4 December, <https://www.fijitimes.com/fijian-parliament-to-champion-gender-equality>.
4. UNDP (undated) *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*, Сува: УНДП, стр. 3.
5. A. Fofana Ibrahim, A. Sivalie Mbayo and R. McCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", in O. Moderan and L. Boström (eds) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Женева: ДЦАФ, белешка 57, стр. 76.
6. International Labour Office (2012) *A Manual for Gender Audit Facilitators: The ILO Participatory Gender Audit Methodology*, Женева: МОТ, стр. 10.
7. DCAF (2011) "Gender and security sector reform: Examples from the ground", Женева: ДЦАФ, стр. 65.
8. UNDP, белешка 1 погоре, стр. 5-6.
9. Ибид., стр. 8.
10. OSCE/ODIHR (2013) "A comparative study for structures of women MPs in the OSCE region", Варшава: ОБСЕ/ОДИХР.
11. Телефонско интервју со пратеничката од Салвадор, Нидија Диаз (ФМЛН), 3 март 2019 година; интервју со пратеничката од Салвадор, Глорија Салгуеро Грос (АРЕНА), Сан Салвадор, Ел Салвадор, 7 март 2014 година.
12. Интервју со пратеничката од Салвадор, Нидија Диаз, 3 март 2019 година.
13. Телефонско интервју со Гисела Вурм, членка на австриската Парламентарна комисија за федерални вооружени сили и Претседателка на парламентарната комисија за родова еднаквост (2008–2017), Австрија, 13 октомври 2018 година.
14. W. F. van Eekelen (2010) "The democratic control of the armed forces: The national and international parliamentary dimension", in H. Born, P. Fluri and S. Lunn (eds) *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Женева: ДЦАФ, стр. 58.
15. UN Women Georgia (2018) "Women's rights advocates in Georgia call for tougher response to femicide", 17 May, <http://georgia.unwomen.org/en/news/stories/2018/05/womens-rights-advocates-in-georgia-call-for-tougher-response-to-femicide>
16. Ибид.
17. Општи препораки бр.25 на Член 3, став 1 од Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација против жените, за привремени посебни мерки.
18. Види, на пример, I. Luciak (2009) *Gender and Democracy in Cuba*, Gainesville, FL: University Press of Florida
19. UNDP, белешка 1 погоре, стр 1
20. IPU/UN Women (2019) "Map of women in politics", <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>; UN Women (2015) "Preventing conflict, transforming justice, securing the peace: A global study on the implementation of Security Council Resolution 1325", Њујорк: UN Women; M. Bastick (2018) "Gender and security sector reform", in C. E. Gentry, L. J. Shepard and L. Sjoberg (eds) *Routledge Handbook of Gender and Security*, Лондон: Рутлиџ.



6. Клучни препораки за интегрирање на родовата перспектива во парламентарниот надзор врз работата на безбедносниот сектор

- ◆ Спроведување *родова анализа* во безбедносното законодавство и воведување и зајакнување на *иницијативите за родово одговорно буџетирање*.
- ◆ *Градење родов капацитет на машки и жени пратеници*, особено членови на комисији за одбрана и безбедност, преку брифинзи, обука и други иницијативи за подигнување на свеста.
- ◆ Поддршка при потпишување, ратификација и целосна имплементација на *меѓународните и регионалните договори и конвенции* со кои се овластува унапредување на родовата еднаквост во безбедносниот сектор, како што е Конвенцијата на ООН за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените.
- ◆ Усвојување на ефективно *законодавство за справување на родово засновано насилство* врз и од жени и девојчиња, мажи и момчиња и лица со разновидно потекло вклучувајќи и по основа на возраста, инвалидитетот, сексуалната ориентација, родовиот идентитет и експресијата.
- ◆ Вклучување на парламентарната *комисија за родови прашања и пратеничката група на жени* во надзорот над работата на безбедносниот сектор.
- ◆ *Постигнување родов еднаквост во парламентот* со спроведување посебни привремени мерки, како што се квоти, реформирање на изборните системи и поддршка на градењето на капацитетите помеѓу политичките партии и жените -кандидатки.
- ◆ Зголемување на застапеноста на *жените парламентарки во комисиите за одбрана и безбедност*.
- ◆ *Вклученост на граѓанското општество*, особено женските организации, во креирањето на безбедносната политика преку општи консултации, јавни расправи и други формални и неформални механизми.
- ◆ *Соработка со институциите на народниот правобранител и националните институции за човекови права* за вклучување родово устројување во главните текови на парламентарната работа.
- ◆ Потреба, следење и надзор на *националните акциски планови за жени, мир и безбедност*.



7. Дополнителни ресурси

Веб-страници

ДЦАФ <https://www.dcaf.ch>

I Know Politics www.iknowpolitics.org

Меѓународен развоен центар за истражување www.idrc.ca

Меѓународен институт за демократија и изборна помош www.idea.int

Меѓупарламентарна унија (МПУ) www.МПУ.org

ОСЦЕ/ОДИХР <https://www.osce.org/odihr/gender-equality>

UN Women www.unwomen.org

Податочен сет на Светска Банка за учеството на жените во парламентарниот состав <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

Водичи и прирачници

Aguja, Mario and Hans Born (eds) (2017) *The Role of Parliament in Police Governance: Lessons Learned from Asia and Europe*, Женева: ДЦАФ.

Bastick, Megan (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Женева: ДЦАФ, ОБСЕ/ОДИХР, ОБСЕ.

Bastick, Megan (2015) *Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse*, Женева: ДЦАФ.

European Institute for Gender Equality (2019) Toolkit on Gender-Sensitive Parliaments, www.Eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments (пристап на 1 септември 2019 година).

Gentry, Caron E., Laura J. Shepard and Laura Sjoberg (eds) (2018) *Routledge Handbook of Gender and Security*, Лондон: Рутлиџ.

Ibrahim, Aisha Fofana, Alex Sivalie Mbayo and Rosaline MCarthy (2015) "Integrating gender in security sector reform and governance", in Ornella Moderan (ed.) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Женева: ДЦАФ.

Johannsen, Agneta M. (2009) "Training resources on parliamentary oversight of the security sector and gender", in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds) *Gender and Security Sector Reform Training Resource Package*, Женева: ДЦАФ

Фотографија: претставници на јавноста ги прославуваат придобивките од донесувањето на Законот за спречување и искоренување на родово засновано насилство против жените во Националното собрание во Еквадор, 2017© Александер Моја/Национално собрание на Еквадор.

Moderan, Ornella and Lisa Boström (eds) (2015) *Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa*, Женева: ДЦАФ.

OSCE/ODIHR (2017) *Making Laws Work for Women and Men: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation*, Варшава: ОБСЕ/ОДИХР.

Palmieri, Sonia (2011) *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*, Женева: МПУ.

UNDP (2016) *Guidance Note: Strategies and Good Practices in Promoting Gender Equality Outcomes in Parliament*, Њујорк: УНДП.

UNDP and Parliamentarians for Global Action (2017) *Advancing the Human Rights and Inclusion of LGBTI People: A Handbook for Parliamentarians*, Њујорк: УНДП.

UN General Assembly (2015) *Transforming the World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Њујорк: Обединетите Нации.

UN Women (2012) *Handbook for National Action Plans on Violence against Women*, Њујорк: UN Women

UN Women, WHO, UNDP and UNODC (2015) *Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence: Core Elements and Quality Guidelines*, Њујорк: Обединетите нации.

Статии и извештаи

Ferbach, Sarah and Audrey Reeves (2018) "The role of parliaments in NATO member countries in advancing the Women, Peace and Security Agenda", Женева: ДЦАФ.

IPU and UNDP (2017) "Global parliamentary report 2017 – Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account", Tignieu-Jamezieu: Courand et Associés.

Kaufman, Michael (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", Вашингтон ДЦ: MenEngage и UNFPA.

OSCE Parliamentary Assembly (2018) "Gender balance report: Taking urgent action in the OSCE region to end gender-based violence", Берлин: ОБСЕ.

