

უსაფრთხოების სექტორსა და გენდერის საკითხებზე საპარლამენტო მუდამხედველობა

ილია ლუსიაკი



ავტორის შესახებ

ილია ლუსიაკი პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორია ვირჯინიის პოლიტექნიკურ ინსტიტუტსა და სახელმწიფო უნივერსიტეტში. გასული 30 წლის განმავლობაში იგი კვლევებს ატარებდა მექსიკაში, ცენტრალურ ამერიკაში, კუბაში, პერუში და კოლუმბიაში გენდერის, უსაფრთხოებისა და მშვიდობის საკითხებზე. ილია ლუსიაკი კონსულტანტად მუშაობდა გაეროს განვითარების პროგრამაში (UNDP), გაეროს ქალთა განვითარების ფონდში (UNIFEM), გენდერულ საკითხებსა და ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების სფეროში საგანგებო მრჩეველის სამსახურსა (OSAGI) და შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოში. პროფესორმა ლუსიაკმა სამართლის დოქტორის ხარისხი ვენის უნივერსიტეტში და დოქტორის ხარისხი აიოვას უნივერსიტეტში მიიღო.

რედაქტორები

გრაფიელა პავონე, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და მეგან ბესტიკი, შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF)

მადლობა

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრს (DCAF), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისსა (OSCE/ODIHR) და გაეროს ქალთა ორგანიზაციას სურს მადლობა გადაუხადოს იმ ადამიანებს, რომლებმაც ამ პროექტში წვლილი შეიტანეს. ესენი არიან 2018 წლის დეკემბერში ჟენევაში ჩატარებული სამუშაო შეხვედრის მონაწილეები და პირები, რომლებმაც წინამდებარე დოკუმენტის პროექტი მიმოიხილეს და კომენტარები წარმოადგინეს: ორნელა მოდერანი, ნაზლი ილდირიმ შიერკოლკი, ჯენიფერ ქროფტი და თინა კუკამა-ბაპი (ODIHR); ბრედ ორჩარდი (UN Women) და ანა-ლენა შლუპტერი და ლორენ სერანო (DCAF). განსაკუთრებული მადლობა მართა გიტონის (DCAF) ამ დოკუმენტის შექმნის კოორდინირებისთვის.

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) აღნიშნული კრებულის შემუშავების მხარდაჭერისათვის მადლობას უხდის შვეიცარიის, შვედეთისა და დიდი ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტს (DfID).

წინამდებარე დოკუმენტი თავდაპირველად გამოქვეყნდა შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის (UN Women) მიერ 2020 წელს ინგლისურ ენაზე შემდეგი სახელწოდებით: გენდერი და უსაფრთხოება - პრაქტიკული მითითებების კრებული (თავისუფლების აღკვეთის ადგილები და გენდერი). ამ გამოცემის ქართულენოვანი ვერსია წარმოადგენს არაოფიციალურ თარგმანს, რომელიც მომზადდა და გამოიცა გაეროს ქალთა ორგანიზაციის საქართველოს ოფისის მიერ დიდი ბრიტანეთის კონფლიქტის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით. მისი შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს OSCE/ODIHR-ის პოლიტიკას და პოზიციას. ტექსტებს შორის შეუსაბამობის არსებობის შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება ინგლისურენოვან დოკუმენტს, რომელიც ზუსტ და ოფიციალურ ვერსიას წარმოადგენს.

გამოქვეყნებულია შვეიცარიაში შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF) მიერ.

DCAF ჟენევა

PO Box 1360

CH-1211 ჟენევა 1

შვეიცარია

დიზაინი: ელის ლეიქ ჰამონდი (alichel.co)

ფოტოსურათი გარეკანზე: OSCE/ODIHR-ის მიერ ერთობლივად ორგანიზებული ქალ ლიდერთა საერთაშორისო ფორუმი მინსკში. ბელორუსი.
21 ივნისი 2016 © BELTA.

© DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019

მისასალმებელია წინამდებარე კრებულის გამოყენება, თარგმნა და გავრცელება. თუმცა, გათხოვთ, აღნიშნოთ და მიუთითოთ გამოყენებული მასალა და არ შეცვალოთ მისი შინაარსი.

ციტირებისას მიუთითეთ: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women (2019) “უსაფრთხოების სექტორსა და გენდერის საკითხებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა“, გენდერის და უსაფრთხოების შესახებ პრაქტიკული მითითებების კრებული, ჟენევა: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women.

ISBN 92-9222-504-9

გენდერი და უსაფრთხოება - პრაქტიკული მითითებების კრებული

წინამდებარე კრებული წარმოადგენს შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის (UN Women) გენდერის და უსაფრთხოების შესახებ პრაქტიკული მითითებების კრებულის ერთ-ერთ ნაწილს, რომელიც სულ ცხრა კრებულისა და პოლიტიკის მოკლე აღწერილობების სერიებისგან შედგება.

პრაქტიკული მითითებების კრებული

1. უსაფრთხოების სექტორის მმართველობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და გენდერი
2. პოლიციის სამსახურები და გენდერი
3. თავდაცვა და გენდერი
4. მართლმსაჯულება და გენდერი
5. თავისუფლების აღკვეთის ადგილები და გენდერი
6. საზღვრების მართვა და გენდერი
7. უსაფრთხოების სექტორსა და გენდერის საკითხებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა
14. დაზვერვის სამსახურები და გენდერი
15. უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სექტორში გენდერის საკითხების გათვალისწინება პროექტის შემუშავებისა და მონიტორინგის დროს

პოლიტიკის მოკლე აღწერილობები:

2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისათვის, უსაფრთხოების სექტორისა და გენდერული თანასწორობისათვის

უსაფრთხოების სექტორის მმართველობითი მიდგომის გამოყენება ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების საკითხებში

გენდერი, ძალადობრივი ექსტრემიზმის პრევენცია და ტერორიზმთან ბრძოლა

გენდერი და უსაფრთხოების დაცვის კერძო სექტორის რეგულირება

ამასთან, გენდერულ თანასწორობასთან, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სექტორთან დაკავშირებული საერთაშორისო და რეგიონული კანონმდებლობა და ინსტრუმენტები ხელმისაწვდომია ინტერნეტში.

გენდერის და უსაფრთხოების შესახებ პრაქტიკული მითითებების კრებული ეფუძნება შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR), გაეროს ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების სფეროში კვლევისა და ტრენინგის საერთაშორისო ინსტიტუტის (UN-INSTRAW) დოკუმენტს - „გენდერი და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა - პრაქტიკული მითითებების კრებული“, რომელიც პირველად 2008 წელს გამოქვეყნდა. წინამდებარე კრებულთან ერთად შესაძლოა გამოიყენოთ გენდერის და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის შემდეგი კრებულები:

8. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავება და გენდერი
9. უსაფრთხოების სექტორსა და გენდერზე სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა
11. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის შეფასება, მონიტორინგი, საბოლოო შეფასება და გენდერი
12. უსაფრთხოების სექტორში მომუშავე პერსონალისათვის გენდერულ საკითხებში ტრენინგის ჩატარება
13. ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე რეზოლუციების განხორციელება უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისას

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

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

women are also
decision makers

The

Li

Responsibility &
Accountability

Women do only hard work
in the community.

Women because also
their performance
in community
transparent

Balance

It will
our nation
stronger for

WOMEN IS A PILLAR IN OUR
SOCIETY AND IS SUPPORTED BY OUR
CULTURE AND CUSTOMS.

WOMEN USUALLY HOLD A POSITION
AS CHIEF AND ALWAYS CAPABLE
TO RUN RESOURCES WHICH NOW A DAY
HAS BEEN SUPPORTED BY MAN.

We should all be
to make
decisions,

just

შინაარსი

1. შინაარსი	1
1.1 წინამდებარე პრაქტიკული მითითების სამიზნე აუდიტორია	2
1.2 წინამდებარე პრაქტიკული მითითების სტრუქტურა	2
2. რა არის უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა?	5
2.1 საპარლამენტო ზედამხედველობა	5
2.2 უსაფრთხოების სექტორზე პარლამენტის ზედამხედველობა	6
2.3 ძირითადი აქტორები საპარლამენტო სისტემაში	7
3. რატომ არის გენდერული თანასწორობა და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება უსაფრთხოების სექტორზე პარლამენტის ზედამხედველობაში მნიშვნელოვანი?	13
3.1 გენდერული თანასწორობის შესახებ საერთაშორისო და რეგიონული ადამიანის უფლებების სტანდარტების დაცვა	15
3.2 იმის უზრუნველყოფა, რომ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული კანონები და რეგულირება ინკლუზიურია და მრავალფეროვან საჭიროებებს აკმაყოფილებს	16
3.3 უსაფრთხოების სექტორისთვის გენდერული თვალსაზრისით თანაბარი ბიუჯეტირების მიღწევა	18
3.4 მრავალფეროვანი და ინკლუზიური საპარლამენტო ზედამხედველობის უზრუნველყოფა	19
4. როგორია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა, რომელიც ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას და ახორციელებს გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას?	23
4.1 უსაფრთხოება და უსაფრთხოების საჭიროებები ინკლუზიურად და გენდერული პერსპექტივის გათვალისწინებით არის განმარტებული	23
4.2 ეფექტიანი კანონმდებლობა და სტრუქტურები გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობის საკითხის გადასაჭრელად	25
4.3 გენდერული საკითხების გათვალისწინება ბიუჯეტის შედგენის პროცესში	28
4.4 პარლამენტის როლი ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში	29
5. როგორ შეიძლება უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობამ ხელი შეუწყოს და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება მოახდინოს?	33
5.1 უსაფრთხოების სექტორის გენდერული ანალიზი, მათ შორის, საბიუჯეტო განხილვა	33
5.2 პარლამენტის გენდერული სტრუქტურების ჩართვა უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში	36
5.3 ინკლუზიური პროცესები, სამოქალაქო საზოგადოების მოცვა	37
5.4 პარლამენტებსა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებს, ომბუდსმენის სამსახურებს შორის თანამშრომლობა უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით	38
5.5 გენდერული თანასწორობის მიღწევა პარლამენტში	40
6. ძირითადი რეკომენდაციები უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებისათვის	45
7. დამატებითი რესურსები	47



ATA KABIA
Minister and Chairperson of the
National Commission on
Democracy and Good Governance

MR. CATHERINE ALAMINATUN
Minister of Education, Youth and Sports

აბრევიატურები

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ
GBV	gender-based violence გენდერული ძალადობა
IPU	Inter-Parliamentary Unit საპარლამენტთაშორისო კავშირი
LGBTI	lesbian, gay, bisexual, trans and intersex ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსი (ლგბტი)
MP	member of Parliament პარლამენტის წევრი
NAP	national action plan ეროვნული სამოქმედო გეგმა
NATO	North Atlantic Treaty Organization ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო)
NHRI	national human rights institution ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტი
SDGs	Sustainable Development Goals მდგრადი განვითარების მიზნები
SSR	security sector reform უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა
UK	United Kingdom გაერთიანებული სამეფო
UN	United Nations გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (გაერო)

Evento Público

INFANCIA
SIN
CASTIGO

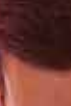


TENEMOS DERECHO A VIVIR SIN VIOLENCIA

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 Rodriguez
EX ALCALDESA METROPOLITANA
DE LOS MUNICIPIOS ESCOLARES.



Dr. Luis Fernando Galarreta
Velarde
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

1. შინაარსი

წინამდებარე პრაქტიკულ მითითებაში მოცემულია ხედვა და სტრატეგიები თუ როგორ უნდა მოხდეს გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების ძალისხმევის გაძლიერება და უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობაში გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება. საპარლამენტო ზედამხედველობა ძალიან მნიშვნელოვანია ეფექტიანი და ანგარიშვალდებული უსაფრთხოების სექტორის ჩამოყალიბებისთვის, რომელიც ყველა მოქალაქის საჭიროებებზე რეაგირებს. გენდერის გათვალისწინებით ზედამხედველობის განხორციელება პარლამენტის ყველა წევრის მოვალეობაა მათი სქესის, პარტიული კუთვნილების ან პროფესიული გამოცდილების მიუხედავად.

წინამდებარე პრაქტიკულ მითითებებში ახსნილია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მნიშვნელობა გენდერული თანასწორობის მისაღწევად და ასევე იმის განსაზღვრისთვის, რა სარგებლის მიღება შეუძლია უსაფრთხოებას პარლამენტის მიერ ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების მეშვეობით. მისი მიზანია ასევე, იმის დადგენა, როგორი იქნება უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა, რომელიც ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას დაროგორ შეუძლია პარლამენტს უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი ზედამხედველობა, მათ შორის, თავდაცვის, დაზვერვისა და სამართალდამცავი ორგანოების, გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების გზით. წინამდებარე პრაქტიკული მითითებებში მოცემულია მაგალითები, რომლებიც გვიჩვენებს, როგორ აუმჯობესებს გენდერული თანასწორობა პარლამენტის ზედამხედველობის ფუნქციას.

ათ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) და გაეროს ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების სფეროში კვლევისა და ტრენინგის საერთაშორისო ინსტიტუტის (UN-INSTRAW) მიერ შემუშავებული დოკუმენტი - „გენდერი და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა - პრაქტიკული მითითებების კრებული“ გამოქვეყნდა. მას შემდეგ ბევრი რამ შეიცვალა. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის წინამდებარე, ახალ გენდერისა და უსაფრთხოების მესახე პრაქტიკული მითითებების კრებულში გაერთიანებულია უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროებში გენდერული თანასწორობის სტიმულირების ძირითადი გაკვეთილები. ამ კრებულის მიზანია ახალ და განვითარების ეტაპზე არსებული კარგი პრაქტიკის გაზიარება, იმის გადმოცემა თუ როგორ იქნა გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესების კუთხით წარმატება მიღწეული და უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სექტორის ინსტიტუტებში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების საკითხის გააქტიურება.

ფოტო: პერუს კონგრესის მიერ მოწყობილი საჯარო ღონისძიების მონაწილეები მსჯელობენ კანონზე გოგონებისა და ბიჭების წინააღმდეგ ძალადობის აღმოფხვრის თაობაზე, 2012 © Congreso de la República del Perú (პერუს რესპუბლიკის კონგრესი)

1.1 წინამდებარე პრაქტიკული მითითების სამიზნე აუდიტორია

წინამდებარე პრაქტიკული მითითებების ძირითად აუდიტორიას ეროვნულ დონეზე წარმოადგენენ პარლამენტარები, პარლამენტის თანამშრომლები და პოლიტიკური პარტიები. გარდა ეროვნული დონისა კრებული შეიძლება გამოიყენონ რეგიონული ორგანოების წევრებმა და თანამშრომლებმა. ის შეიძლება ასევე სასარგებლო იყოს სამოქალაქო საზოგადოებისა და ომბუდსმენის ორგანიზაციებისთვის, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტებისთვის, მკვლევარებისა და აკადემიკოსებისთვის, რომლებიც უსაფრთხოებასთან, პარლამენტსა და გენდერთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობენ.

1.2 წინამდებარე პრაქტიკული მითითების სტრუქტურა

მე-2 ნაწილში ახსნილია პარლამენტის მიერ უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის მოქმედების სფერო და მნიშვნელობა, ასევე საპარლამენტო სისტემაში ძირითადი მოქმედი პირები, რომლებიც ზედამხედველობის განხორციელებაში არიან ჩართულნი.

მე-3 ნაწილში ნაჩვენებია, რატომ არის უსაფრთხოების სექტორის გენდერზე ორიენტირებული ზედამხედველობა ყველა პარლამენტარის მნიშვნელოვანი მოვალეობა. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია გენდერული თანასწორობისათვის საერთაშორისო და რეგიონული სამართლებრივი და ნორმატიული სტანდარტების დაცვაზე; იმის უზრუნველყოფაზე, რომ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული კანონები და რეგულირება იყოს ინკლუზიური და მრავალმხრივ საჭიროებებს პასუხობდეს; სამართლიან ბიუჯეტირებაზე; და საპარლამენტო ზედამხედველობაში მრავალფეროვანი წარმომადგენლობისა და ინკლუზიურობის უზრუნველყოფაზე.

მე-4 ნაწილში განხილულია თუ როგორი უნდა იყოს უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა, რომელიც ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას. კრებულში მოცემულია საპარლამენტო ზედამხედველობის ძირითადი მახასიათებლები, რომლებშიც გენდერული პერსპექტივაა ინტეგრირებული. აუცილებელი მიდგომები მოიცავს უსაფრთხოებისა და უსაფრთხოების საჭიროებების განმარტებას ინკლუზიურ და გენდერულ ჭრილში; ქალებისა და გოგონებზე, ისევე როგორც კაცებსა და ბიჭებზე გენდერულ ძალადობაზე სრულყოფილ რეაგირებას; ბიუჯეტირების პროცესში გენდერულ მენისტრინიზს; და ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოების საკითხებზე ეროვნული სამოქმედო გეგმების განხორციელებას.

მე-5 ნაწილში მოცემულია გზები, რომელთა საშუალებითაც პარლამენტებს შეუძლიათ თავისი მოვალეობის შესრულება უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის პროცესში გენდერის ინტეგრირების თვალსაზრისით. ძირითადი სტრატეგიებია გენდერული ანალიზი, მათ შორის, ბიუჯეტირების პროცესებში; საპარლამენტო გენდერული სტრუქტურების უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში მონაწილეობა; თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებთან და ომბუდსმენტთან ინსტიტუტებთან; ასევე, საკუთრივ პარლამენტში გენდერული თანასწორობის მისაღწევად გარკვეული ნაბიჯების გადადგმა.

მე-6 ნაწილში წარმოდგენილია ძირითადი რეკომენდაციები უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებისათვის.

მე-7 ნაწილში შემოთავაზებულია სხვა სასარგებლო რესურსები.



2. რა არის უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა?

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა ყველა პარლამენტის ძირითადი მოვალეობაა. ამ ნაწილში ახსნილია, რატომ არის ეს საჭირო, რას წარმოადგენს და როგორ ხორციელდება იგი.

2.1 საპარლამენტო ზედამხედველობა

ზედამხედველობა პარლამენტის ძირითადი ფუნქციაა, წარმომადგენლობასთან, კანონშემოქმედებით საქმიანობასა და საბიუჯეტო პროცესზე კონტროლთან ერთად. საპარლამენტო ზედამხედველობა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ერთ-ერთი ქვაკუთხედი. ეს არის კონტროლისა და ბალანსის ეფექტიანი ინსტრუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას. პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხისტი მონიტორინგი კარგი მმართველობის ნიშანია. ზედამხედველობის მეშვეობით პარლამენტს შეუძლია ძალაუფლების დაბალანსება და თავისი, როგორც ხალხის ინტერესების დამცველის როლის განმტკიცება.

საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნდამენტური მიზნებია ხალხის თავისუფლებებისა და კეთილდღეობის (მათ შორის, გენდერული თანასწორობის) ნახალისება და მმართველობის გაუმჯობესება. ზედამხედველობის პროცესებით ხორციელდება მთავრობის საზოგადოებაზე ზემოქმედების გავლენის შეფასება, სახელმწიფო პროგრამების შესასრულებლად სათანადო რესურსების უზრუნველყოფაში დახმარება, სახელმწიფო პოლიტიკისა და ღონისძიებების უნებლიე უარყოფითი გეგავლენის გამოვლენა და ეროვნული და საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. ზედამხედველობის პროცესები მოიცავს შეთავაზებულ სახელმწიფო ღონისძიებების გულდასმით განხილვას, მიმდინარე მონიტორინგს, განხორციელებული ღონისძიებების მიმოხილვას, შეფასებასა და გამოკვლევას.¹ მთავრობის ანგარიშვალდებულების შესანარჩუნებლად პარლამენტს ზედამხედველობის განხორციელების იურიდიული უფლებამოსილება სჭირდება, მისი განხორციელებისთვის საჭირო შესაძლებლობებსა და დამოუკიდებლობასთან ერთად.

მართალია, ზედამხედველობის განხორციელება პარლამენტის ყველა წევრის ძირითადი მოვალეობაა, მაგრამ მათ სხვა მოვალეობებიც აკისრიათ. პარლამენტი საზოგადოებაში ზედამხედველობის ერთ-ერთი მოქმედი პირია, მან მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლოს სხვა ორგანოებთან, რომელთა შორისაა აუდიტის ინსტიტუტები, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები და ომბუდსმენის ინსტიტუტები, ისევე როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები. ეს საკითხი მე-5 ნაწილშია განხილული.

ფოტო: 2014 წლის მაისში, ორგანიზაციამ „Inclusive Security“ (ინკლუზიური უსაფრთხოება) გაეროს განვითარების პროგრამის N-Peace ქსელთან თანამშრომლობით, ადვოკატირებისა და მობილიზაციის სემინარი ჩაატარა ტაილანდში, რომელსაც დაესწრო სხვადასხვა სექტორის 19 მონაწილე; ამ სექტორებს შორის იყვნენ მიანმარის პარლამენტის, ნეპალის პოლიციის ოფიცრები და ინდონეზიის ლიდერები. სემინარი, სამშვიდობო პროცესში ჩართული ქალებისთვის იყო შექმნილი, რომელიც მონაწილეებს აშმადებდა ქალთა მონაწილეობის პროცესების ორგანიზებასა და ამ თემაზე ტრენინგის ჩატარების საკითხებში © Inclusive Security.

2.2 უსაფრთხოების სექტორზე პარლამენტის ზედამხედველობა

უსაფრთხოების სექტორზე პარლამენტის ზედამხედველობა მოიცავს სახელმწიფოს შეიარაღებულ და უშეიარაღო ძალებზე (მაგ., შეიარაღებულ ძალებზე, პოლიციაზე, ჟანდარმერიაზე, პრეზიდენტის დაცვაზე, უშიშროების სამსახურებზე, სანაპირო დაცვაზე, საზღვრის დაცვაზე, საბაჟო და იმიგრაციის ორგანოებზე და რეზერვებზე ან ადგილობრივ ქვედანაყოფებზე), ციხეებზე, პრობაციის სამსახურებსა და კერძო დაცვის სამსახურებზე კონტროლს. მოკლედ, უსაფრთხოების სექტორი მოიცავს ყველა ინსტიტუტსა და ორგანიზაციას, რომელსაც სახელმწიფოსა და ხალხის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ევალება.

უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის მექანიზმების მიზანია „კონტროლისა და ბალანსის დაწესება, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრევენციას, დამრღვევთა პასუხისმგებლობას, რეკომენდაციებს განმეორებითი დარღვევების თავიდან აცილებისათვის; ასევე ინსტიტუტების ეფექტიან და ქმედით ფუნქციონირებას და იმავდროულად, კანონის უზენაესობის დაცვას“.² უსაფრთხოების სექტორის მიერ გენდერულ თანასწორობასა და ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოების საკითხებთან მიმართებით ეროვნული პოლიტიკის განხორციელება აღნიშნული ზედამხედველობის ამოცანების შემადგენელი ნაწილია. წარმომადგენლობითი ფუნქციის შედეგად, პარლამენტს უნიკალური პოზიცია აქვს იმისათვის, რომ გასცეს ან შეაჩეროს უსაფრთხოების პოლიტიკისა და უსაფრთხოების რეფორმის შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილების დემოკრატიული ლეგიტიმურობა, რათა უზრუნველყოს ერთგვარი ხიდი მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის უსაფრთხოების შესახებ ეროვნული დიალოგის გასამართად.³ როდესაც საპარლამენტო ზედამხედველობა ეფექტიანია, მას შეუძლია მთავრობის ან პრეზიდენტის ძალაუფლებაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება. ამგვარად, ქმედითი ზედამხედველობა აუცილებელია უსაფრთხოების სექტორის კარგი მმართველობისათვის, რომელსაც ახასიათებს ადამიანის უფლებების დაცვაზე, დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობაზე არსებითი ზრუნვა, მათ შორის, გენდერული თანასწორობის პრინციპებზე და მდგრად სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაზე (იხ. ჩანართი 1). დემოკრატიული პარლამენტი უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობას ახორციელებს კანონიერების, ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, მონაწილეობისა და მოქალაქეებისადმი პასუხისმგებლობის პრინციპების საფუძველზე.*

ჩანართი 1: საპარლამენტო ზედამხედველობა და მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევა

2015 წლის სექტემბერში გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო მდგრადი განვითარების 2030 წლის დღის წესრიგი და მდგრადი განვითარების მიზნები. მდგრადი განვითარების 2030 წლის დღის წესრიგი ადასტურებს, რომ კანონების დამტკიცების, ბიუჯეტების მიღების და უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში ეროვნული პარლამენტების როლი უმნიშვნელოვანესია.

მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევა ინკლუზიურ პარლამენტს მოითხოვს, რადგან ინკლუზიურობა მდგრადი განვითარების მე-16 მიზნის (მშვიდობა, სამართლიანობა და ძლიერი ინსტიტუტები) ბირთვია. ამასთან, პარლამენტი, რომელიც მდგრადი განვითარების მე-5 მიზნის მიღწევაზე აკეთებს აქცენტს, ორიენტირებულია გენდერულ თანასწორობაზე. 2030 წლის დღის წესრიგი შეიცავს „როგორც გამოწვევას, ისე შესაძლებლობას პარლამენტებისთვის, რათა მათ განავითარონ მთავრობებთან მუშაობის თავიანთი როლი ყველა ადამიანის კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად“ (საპარლამენტთაშორისო კავშირი და გაეროს განვითარების პროგრამა, 2017წ., გვ.11).

* უსაფრთხოების სექტორის მართვა და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა უფრო დეტალურადაა ახსნილი შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის უენევის ცენტრის (DCAF) პოლიტიკის მოკლე აღწერილობების სერიებში.

გენდერულ თანასწორობასა და უსაფრთხოების სექტორის კარგ მმართველობასა და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმას შორის კავშირი უფრო დეტალურადაა განხილული პრაქტიკულ მითითებაში 1 - უსაფრთხოების სექტორის მმართველობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და გენდერი.

იხილეთ პოლიტიკის მოკლე აღწერილობა „2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისათვის, უსაფრთხოების სექტორისა და გენდერული თანასწორობისათვის“ შესახებ.

წყარო: UN Department of Economic and Social Affairs (2015) “Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, New York: UN DESA; IPU and UNDP (2017) “Global parliamentary report 2017 – Parliamentary oversight: Parliament’s power to hold government to account”, Tignieu-Jameyzieu: Courand et Associés, p. 11.

ქვეყნებში, რომლებიც დემოკრატიულ მართვაზე გადადიან, ხშირად პრობლემებია უსაფრთხოების სექტორში. ზოგ ქვეყანაში უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებს შეიძლება არ ჰქონდეთ ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, იყვნენ კორუმპირებული და საზოგადოების მხრიდან ნდობის დაბალი ხარისხით სარგებლობდნენ. სხვა ქვეყნები შეიძლება განიცდიდეს რესურსებისა და ზედამხედველობის ნაკლებობას, შეიძლება კორუფცია იყოს გავრცელებული და არასათანადო საპარლამენტო და იურიდიული სტრუქტურა ჰქონდეს. ამ პრობლემების გადასაჭრელად და უსაფრთხოების სექტორის მართვის გასაუმჯობესებლად ხშირად საჭიროა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა ორი კომპონენტისგან შედგება, ნორმატიული - რათა უზრუნველყოფილ იქნეს უსაფრთხოების სექტორის კარგი მმართველობა მენეჯმენტის, ანგარიშვალდებულებისა და სამოქალაქო ზედამხედველობის გაძლიერებით; და პრაქტიკული ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესება სექტორის რესტრუქტურისა და მისი ადამიანისა და მატერიალური რესურსების გაუმჯობესებით.

2.3 ძირითადი აქტორები საპარლამენტო სისტემაში

უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა მრავალი გზით ხორციელდება. ძირითადია ბიუჯეტების განხილვასა და დამტკიცებაზე, ასევე უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მიღებასა და მის აღსრულებაზე ზედამხედველობის საპარლამენტო მექანიზმები. ეუთოს ქვეყნებში, მაგალითად, გათვალისწინებულია საპარლამენტო ზედამხედველობა სამხედრო და ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. კერძოდ „ყველა მსგავსი ძალის [ანუ სამხედრო და საპარლამენტო ძალების, შიდა უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სამსახურების, პოლიციის], სამსახურებისა და ღონისძიებების ეფექტიანი საკანონმდებლო ზედამხედველობის უზრუნველყოფა“ და „თავდაცვის დანახარჯების საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცება“.⁴ პარლამენტს შეუძლია განახორციელოს უსაფრთხოების პოლიტიკის, პერსონალის, ფინანსების, ოპერაციებისა და მოწყობილობებისა და იარაღის სისტემების შესყიდვის მონიტორინგი, მოკვლევა და ანგარიშგება. ზოგიერთ კონტექსტში პარლამენტი უფლებამოსილია დაკვირვებით შეისწავლოს, ვეტო დაადოს ან დაამტკიცოს ხელმძღვანელი პირების დანიშვნები უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებში.⁵

პარლამენტში მრავალი ძირითადი აქტორია, ვისაც უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში შეაქვს წვლილი.

- ◆ **პარლამენტარები** არიან ამომრჩეველთა მიერ ქვეყნის პარლამენტში არჩეული წარმომადგენლები. მათ უნდა უზრუნველყონ მოქალაქეთა ინტერესის გათვალისწინება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შეთავაზებულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ პოლიტიკაში. მათ შეუძლიათ კანონპროექტების ინიცირება და განხილვა, საპარლამენტო სესიებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებისთვის კითხვების დასმა და ოფიციალური მოკვლევისა და გამოძიების მოთხოვნა. პარლამენტარებს, ასრულებენ რა

საზოგადოებასთან მოკავშირის ფუნქციას, შეუძლიათ ჩაატარონ საჯარო მოსმენები და სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებს შესაბამისი ინფორმაცია მიაწოდონ. ზოგიერთ შემთხვევაში, ცალკეული დეპუტატები საჯარო შეხვედრებს თავიანთ ამომრჩევლებთან სახელმწიფო პოლიტიკის განსახილველად იყენებენ. ასეთი შეხვედრები, იქნება ეს პოლიტიკური პარტიის თუ ინდივიდუალური კანონმდებლების დონეზე, წარმოადგენს ხიდს საზოგადოებასთან და უსაფრთხოების საკითხებზე საპარლამენტო გადანაცვტილებებს უფრო მეტ ლეგიტიმურობას სძენს.

- ◆ **პოლიტიკური პარტიები** პარლამენტის ძირითადი შემადგენელი ნაწილებია. პარლამენტების უმეტესობის ორგანიზაციული სტრუქტურა მათ გარშემოა მოწყობილი. პოლიტიკური სისტემების უმრავლესობაში პოლიტიკური მხარეები არიან ძირითადი გამტარები გადანაცვტილებების მიმღებთა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის. პოლიტიკურ პარტიებს თავიანთი საკუთარი კონკრეტული პოზიციები აქვთ უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებით და საკანონმდებლო ორგანოს იყენებენ თავიანთი შეხედულებების საზოგადოებისთვის მიწოდების ფორუმად.

- ◆ **საპარლამენტო კომიტეტები**, ის ძირითადი საკანონმდებლო ორგანოებია, რომლებიც პარლამენტის ზედამხედველობის ფუნქციას ახორციელებს. კომიტეტებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ, რადგან მთავრობის ქმედებების დეტალურად გამოკვლევა შეუძლიათ. მათი სტრუქტურა პარლამენტარებს თავიანთი სამუშაოს ორგანიზებისა და ექსპერტული ცოდნის გამოყენების საშუალებას აძლევს. უფრო მეტიც, ისინი სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელ პარლამენტარებს ერთმანეთთან უშუალო კომუნიკაციის საშუალებას აძლევენ.⁶

კომიტეტებს თავისი კონკრეტული უფლებამოსილების ფარგლებში, უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობა შეუძლიათ. მაგალითად, დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი, ან საერთო უფლებამოსილების ფარგლებში, როგორცაა საბიუჯეტო და საფინანსო ან ადამიანის უფლებების კომიტეტები. უსაფრთხოების სექტორის სირთულის გათვალისწინებით, საჭიროა კარგად ჩამოყალიბებული კომიტეტის სტრუქტურა, რათა პარლამენტმა რეალური გავლენა მოახდინოს მთავრობაზე. კონკრეტულად, საპარლამენტო კომიტეტებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ უსაფრთხოების სექტორში ძალადობის მონიტორინგის, მოკვლევისა და ანგარიშგების კუთხით. მაგალითად, ავსტრიის შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო კომიტეტის ძირითადი ფუნქციაა საჩივრების შეგროვება და მათი პარლამენტისთვის წარდგენა წლიური ანგარიშის სახით. შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით, კომიტეტი წინასწარ გამოცხადებულ შემონმებებს ატარებს ქვეყნის მასშტაბით.⁷

ეფექტიან საზედამხედველო კომიტეტს შემდეგი მახასიათებლები აქვს:

- მისი ფუნქციონირება და უფლებამოსილება ემყარება პროცედურებს
- ის აკონტროლებს თავის განრიგს (დღის წესრიგს, საკითხებს, თარიღებს, კომიტეტის შეხვედრების სიხშირეს) და მას კანონმდებლობის ინიცირებისა და ცვლილებების უფლებამოსილება აქვს
- მისთვის ხელმისაწვდომია ყველა ინფორმაცია, რომელსაც ის საჭიროდ მიიჩნევს თავისი უფლებამოსილების შესასრულებლად, მათ შორის კონფიდენციალური ინფორმაცია, რომელიც ძალიან მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობისთვის
- მას შეუძლია უმცირესობის ანგარიშების გამოყენება

- ის რეგულარულად უწევს კოორდინირებას უსაფრთხოების სექტორთან შემხებლობაში მყოფ კომიტეტებს, როგორიცაა, მაგალითად თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, საბიუჯეტო, ადამიანის უფლებებისა და საგარეო საქმეებთან დაკავშირებული კომიტეტები
- მას ხელმძღვანელობს პარლამენტის უფროსი წევრი, რომელსაც გამოცდილება აქვს თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში; კარგი პრაქტიკაა კომიტეტის თავჯდომარის ოპოზიციური პარტიიდან არჩევა.
- მას უფლება აქვს იმ საკითხებზე ჩაატაროს საჯარო მოსმენები, რომლებსაც ის მიიჩნევს საჭიროდ
- მას უფლება აქვს მინისტრებისგან, ასევე სამოქალაქო და სამხედრო ექსპერტებისგან მოითხოვოს ჩვენებები საჯარო განხილვებზე.
- ის ეფექტიანად იყენებს ექსპერტებს აკადემიური წრიდან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან, ასევე არასამთავრობო სფეროდან.
- მას აქვს საკუთარი შეხვედრების ოთახი, ჰყავს პერსონალი, გააჩნია ბიუჯეტი და საქმისწარმოება.⁸

საპარლამენტო კომიტეტები განხილულია 5.2 ნაწილში.

- ◆ *საპარლამენტო ომბუდსმენის ინსტიტუტები და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები საპარლამენტო ზედამხედველობის გარკვეული ასპექტების განხორციელების გავრცელებული მექანიზმებია. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები დამოუკიდებელი ორგანოებია, რომლებიც დაფუძნებულია კონსტიტუციით ან საკანონმდებლო აქტით, ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ და აქვს კონკრეტული უფლებამოსილება - დაიცვას და ხელი შეუწყოს ადამიანის უფლებებს (მათ ასევე უწოდებენ ადამიანის უფლებათა კომისიებს ან თანასწორი შესაძლებლობების კომისიებს). ყველა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტი, ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე მუშაობის გამო, უფლებამოსილია, დაიცვას და ხელი შეუწყოს ქალთა უფლებების დაცვასა და გენდერულ თანასწორობას. მრავალ ქვეყანას აქვს სპეციალიზებული ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები, რომლებიც მუშაობენ დისკრიმინაციის, თანასწორობის და/ან ქალთა უფლებების საკითხებზე, როგორიცაა მაგალითად, თანასწორი შესაძლებლობების კომისია ან სექსუალური დისკრიმინაციის კომისარი.*

ომბუდსმენის ინსტიტუტები ოფიციალური ორგანოებია, რომელსაც ხელმძღვანელობს ომბუდსმენი (მას შეიძლება სხვა დასახელებაც ჰქონდეს, მაგ., „სახალხო დამცველი“ ან „მოქალაქეთა დამცველი“). ტერმინი „ომბუდსმენის ინსტიტუტი“ გულისხმობს მრავალნაირი მანდატის, ძალაუფლებისა და ფუნქციის ორგანიზაციების ფართო სპექტრს, რომელიც რეგულირდება ეროვნული კანონმდებლობით. როგორც წესი, ომბუდსმენს მთავრობა ან პარლამენტი ნიშნავს, მაგრამ მას მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობა აქვს. ომბუდსმენის ინსტიტუტებს ევალებათ საზოგადოების ინტერესების დაცვა ცუდი ადმინისტრირების ან უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებული საჩივრების მოკვლევისა და განხილვის გზით. ზოგიერთ ქვეყანაში (როგორიცაა გერმანია, პოლანდია, სერბეთი, ესპანეთი და შვედეთი) ეროვნულ ომბუდსმენს აქვს ინდივიდუალური საჩივრების მიღების კომპეტენცია, მათ შორის უსაფრთხოების სექტორისადმი საჩივრების.⁹ მრავალ ქვეყანაში ომბუდსმენის ინსტიტუტი შექმნილია უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების ზედამხედველობისთვის, მათ შორის პოლიციისა და შეიარაღებული ძალების, რო-

გორიცაა მაგალითად, ჩრდილოეთ ირლანდიის პოლიციის ომბუდსმენი და გერმანიაში შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო კომისარი. მსგავსი ინსტიტუტები, როგორც წესი, კანონპროექტებს განიხილავენ და კომენტარებს ამზადებენ ადამიანის უფლებების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე. ისინი ახორციელებენ კანონების შესრულების მონიტორინგს და ზედამხედველობას უწევენ სახელმწიფო ორგანოების, მათ შორის უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების საქმიანობას. ისინი განიხილავენ ინდივიდუალურ საჩივრებს სახელმწიფო ორგანოებისადმი; ახორციელებენ სასჯელალსრულების დაწესებულებების მონიტორინგს, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც ომბუდსმენის ინსტიტუტები „წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის და დასჯის წინააღმდეგ კონვენციის“ ფარგლებშია შექმნილი, როგორც „ეროვნული პრევენციული მექანიზმი“. პარლამენტის თანამშრომლობა ომბუდსმენის ინსტიტუტებთან და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებთან განხილულია 5.4 ნაწილში.

- ◆ *პარლამენტის პერსონალი* ძირითად როლს ასრულებს პარლამენტის ფუნქციონირებაში. პერსონალის ცოდნასა და გამოცდილებას ცალკეული პარლამენტარები და პოლიტიკური პარტიები იყენებენ. ამ პროფესიონალი თანამშრომლებისთვის ხელმისაწვდომია სათანადო ტრენინგები და უსაფრთხოების კარგი მართვის სხვა რესურსები. ისინი ფლობენ მნიშვნელოვან ექსპერტულ ცოდნას უსაფრთხოების მართვის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებულ საპარლამენტო პროცესებზე, რაც მოიცავს ასევე უნარჩვევებსა და ინსტიტუტურ მეხსიერებას. მათ შეუძლიათ უზრუნველყონ უსაფრთხოების რთული საკითხების განხილვის უწყვეტობა და ისტორიული კონტექსტი. ამგვარად, პერსონალი აუცილებელი ელემენტია, რათა პარლამენტის წევრებმა და კომიტეტებმა უზრუნველყონ უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი ზედამხედველობა.
- ◆ *პარლამენტის კვლევითი* სამსახური უსაფრთხოების საკითხების უპარტიო და დაბალანსებულ ანალიზს ატარებს, რომელიც პარლამენტარების მოთხოვნილებებზეა მორგებული.
- ◆ *სამოქალაქო საზოგადოება*, როგორც მთავარი პარტნიორი, ხელს უწყობს პარლამენტარების ძალისხმევას, ჩაატარონ რეფორმები უსაფრთხოების სექტორში და ზედამხედველობა გაუწიონ მათ შესრულებას. პარლამენტს შეუძლია სხვადასხვა საშუალებების გამოყენება სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთკავშირისთვის; მათ შორის ეროვნული დიალოგის გამართვა, საჯარო კონსულტაციების ჩატარება, როგორცაა, მაგალითად, შეთავაზებული კანონების საპარლამენტო მოსმენები და ექსპერტების მიერ პრეზენტაციები. მსგავსი ურთიერთობები დიდი ხნის განმავლობაში ჩამოყალიბებული ტრადიციებია მრავალ საზოგადოებაში, რაც აძლიერებს პარლამენტის ლეგიტიმურობას. პარლამენტის სამოქალაქო საზოგადოებაში ჩართულობა 5.3 ნაწილშია განხილული.

- 1 H. Born and G. Mesevage (2012) "Introducing intelligence oversight", in H. Born and A. Wills (eds) *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Geneva: DCAF, p. 7.
- 2 M. Bastick (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, OSCE, p. 5.
- 3 DCAF (2009) *Gender and Security Sector Reform*, Geneva: DCAF, p. 7.
- 4 CSCE (1995) "Budapest Document 1994: Towards a genuine partnership in a new era", Helsinki: Helsinki Monitor.

ეუთო იყო პირველი უსაფრთხოების ორგანიზაცია, რომელმაც ყოვლისმომცველი და თანამშრომლობაზე ორიენტირებული უსაფრთხოების კონცეფცია მიიღო. მისი დადასტურება წვერი სახელმწიფოების მიერ შესაბამის დოკუმენტებსა და გადანაცვებებებში მოხდა, პელსინკის საბოლოო აქტის მიღების შემდეგ. ეუთოს ყოვლისმომცველი უსაფრთხოების კონცეფციის თანახმად, პოლიტიკურ-სამხედრო, ეკონომიკურ-გარემოს-დაცვითი და ადამიანური განზომილება თანაბრად მნიშვნელოვანია უსაფრთხოებისთვის.
- 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: DCAF, p. 6; DCAF (2015) "Parliaments", SSR Background Series, Geneva: DCAF, p. 2.
- 6 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*, Geneva: DCAF, p. 47.
- 7 Interview with MP Michael Hammer, Executive Director of the Austrian Parliamentary Commission for the Federal Armed Forces, Austria, 9 October 2018; interview with Otto Pendl, Director of the Austrian Parliamentary Commission for the Federal Armed Forces, Austria, 13 October 2018.
- 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*, Geneva: DCAF, p. 33.
- 9 M. Bentinck and H. Born (2013) *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Brussels: European Parliament Office for Promotion of Parliamentary Democracy, p. 29.



3. რატომ არის გენდერული თანასწორობა და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება უსაფრთხოების სექტორზე პარლამენტის ზედამხედველობაში მნიშვნელოვანი?

გენდერული თანასწორობა საპარლამენტო გადანყვეტილებების მიღების ქვაკუთხედი უნდა იყოს. გენდერის მიმართ სენსიტიური პარლამენტი რეაგირებს როგორც კაცების, ისე ქალების ინტერესებზე და საჭიროებებზე თავის შემადგენლობაში, სტრუქტურებში, საქმიანობაში, მეთოდებსა და მუშაობაში. ის თავის ლეგიტიმურობას ფართო სპექტრის და მრავალფეროვან ამომრჩეველთა ხმების მიღებით აღწევს, რაც საბოლოო ჯამში პარლამენტს უფრო ეფექტიანს და ქმედითს ხდის.*

პარლამენტებს შეუძლიათ და უნდა შეიტანონ კიდევ თავისი წვლილი უსაფრთხოების სექტორის კარგ მმართველობაში, რაც იმას ნიშნავს, რომ უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტები, კანონის უზენაესობის საფუძველზე, უფრო გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ადამიანის უფლებებზე მორგებული და გენდერულად მგრძნობიარე გახადონ. გენდერული თანასწორობა უსაფრთხოების სექტორის კარგი მართვის შემადგენელი ნაწილია, რადგან ეს თანასწორობა არის ადამიანის ფუნდამენტური უფლება და დემოკრატიის ერთ-ერთი პრინციპი; ის აუცილებელია კანონის უზენაესობისთვის (წინამდებარე პრაქტიკულ მითითებებში გამოყენებული გენდერის ძირითადი ტერმინების განმარტებებისთვის იხ. ჩანართები 2 და 4).†

ჩანართი 2: გენდერი და გენდერული თანასწორობა

ტერმინი გენდერი კონკრეტული საზოგადოების მიერ კონკრეტულ დროს კაცებისა და ქალებისთვის სათანადო როლების, ქცევების, საქმიანობების, თვისებებისა და ნორმების დაწესებას გულისხმობს. ის, ასევე გულისხმობს ურთიერთობას ქალებსა და კაცებს და გოგონებსა და ბიჭებს შორის, ისევე როგორც ურთიერთობებს ქალებს შორის და ურთიერთობებს კაცებს შორის. აღნიშნული მახასიათებლები, შესაძლებლობები და ურთიერთდამოკიდებულება სოციალურადაა შედგენილი და სოციალიზაციის პროცესშია შექმნილი და ნასწავლი. იგი კონკრეტულ კონტექსტსა და დროშია განპირობებული და შესაბამისად ცვალებადია. გენდერი განსაზღვრავს რა არის მოსალოდნელი, ნებადართული და ღირებული ქალისა და კაცისთვის მოცემულ კონტექსტში. საზოგადოებების უმეტესობაში არსებობს განსხვავებები და უთანასწორობები ქალებსა და კაცებს შორის, მათთვის დაკისრებული მოვალეობების, მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის, რესურსებიზე ხელმისაწვდომობისა და კონტროლის, ასევე გადანყვეტილებების მიღების შესაძლებლობების თვალსაზრისით.

* საპარლამენტო მართვის კავშირს, გენდერული თანასწორობის ევროპული ინსტიტუტსა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს (OSCE/ODIHR) გამოქვეყნებული აქვს პრაქტიკული მითითებების კრებული გენდერულად მგრძნობიარე პარლამენტების შესახებ, რაც მეშვიდე კრებულშია მოცემული.

† გენდერი, გენდერის როლი, გენდერული სტერეოტიპები, მასკულინიზმი და ფემინიზმი, ინტერსექსუალობა და სხვადასხვა სექსუალური ორიენტაცია, ასევე გენდერული იდენტობა და გამოხატვა უფრო დეტალურადაა განხილული პრაქტიკული მითითებების პირველ კრებულში - უსაფრთხოების სექტორის მმართველობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და გენდერი“.

ფოტო: ეგვიპტელი ქალები საპარლამენტო არჩევნებში ხმის მისაცემად მიდიან, 2011 © UN Women/ Fatma Elzahraa Yassin (გაეროს ქალთა ორგანიზაცია, ფატმა ელზაჰრა იასინი)

გენდერული თანასწორობა ადამიანის ფუნდამენტური უფლება და მიზანია, რომლის უზრუნველყოფაზეც პასუხისმგებელი არიან მთავრობები და საერთაშორისო ორგანიზაციები. გენდერული თანასწორობა ნიშნავს, რომ „ინდივიდების უფლებები, პასუხისმგებლობები და შესაძლებლობები არ იქნება დამოკიდებული იმაზე, ისინი ქალად დაიბადნენ თუ კაცად“ (გაეროს გენდერულ საკითხებსა და ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების სფეროში საგანგებო მრჩეველის სამსახური, 2001წ.). უსაფრთხოების სექტორის კონტექსტში ეს ნიშნავს, რომ ქალებსა და კაცებს თანაბარი შესაძლებლობები აქვთ მონაწილეობა მიიღონ უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში, მართვასა და ზედამხედველობაში. ეს ასევე ნიშნავს, რომ ქალების, კაცების, გოგონებისა და ბიჭების უსაფრთხოების საჭიროებები თანაბრად არის გათვალისწინებული.

წყარო: გაეროს გენდერულ საკითხებსა და ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების სფეროში საგანგებო მრჩეველის სამსახური (2001), გენდერული მეინსტრიმინგის ძირითადი კონცეფციები, ნიუ-იორკი, გაერო.

გენდერული თანასწორობის მიღწევა და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება უსაფრთხოების ეფექტიან უზრუნველყოფას უწყობს ხელს. უსაფრთხოების ეფექტიანი უზრუნველყოფა კი აღიარებს და პასუხობს საზოგადოების ყველა ნაწილის - ქალებისა და კაცების, გოგონებისა და ბიჭების, ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი და ინტერსექსი (ლგბტი) ადამიანების უსაფრთხოებაზე განსხვავებულ საჭიროებებს.

გენდერული მიკერძოებისა და დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად, და უსაფრთხოებისადმი სრულყოფილი გენდერული მიდგომის გამოყენებისათვის მნიშვნელოვანია იმის გაგება, თუ როგორ ურთიერთქმედებენ გენდერული იდენტობა და გენდერული მოლოდინები სხვა, ისეთ სოციალურ მახასიათებლებთან, როგორიცაა ეთნიკურობა, რასა, რელიგიური წარმომავლობა, ასაკი, სოციალური კლასი, სექსუალური ორიენტაცია, ოჯახური მდგომარეობა, შეზღუდული შესაძლებლობა და სხვადასხვა ძალაუფლებისა და პრივილეგიის მქონე ადამიანების სიტუაცია, დისკრიმინაცია თუ გარიყვა. ინტერსექციურობა ვლინდება მაშინ, „როდესაც პირი გამოავლენს, რომ ეკუთვნის ერთზე მეტ მარგინალიზებულ ჯგუფს, [რაც] ართულებს მოწყვლადობის დონეს“.¹ გენდერისა და უსაფრთხოების საკითხებზე მუშაობისას უნდა გავითვალისწინოთ გენდერის ურთიერთქმედება ეთნიკურ-რელიგიურ წარმომავლობასთან, ასაკთან, სოციალურ კლასთან, სექსუალურ ორიენტაციასთან, ოჯახურ მდგომარეობასთან, რასასთან, ეთნიკურობასთან, შეზღუდულ შესაძლებლობასა და სხვა დემოგრაფიულ ნიშნებთან, განსხვავებულ ადგილებსა და განსხვავებულ დროში.*

უსაფრთხოების სექტორის ქმედითი და ეფექტიანი ინსტიტუტები იმ მრავალფეროვან მოსახლეობას წარმოადგენენ, რომელსაც ემსახურებიან, მათ შორის ქალებს, კაცებს და ლგბტი ადამიანებს.

საპარლამენტო ზედამხედველობას უსაფრთხოების სექტორში გენდერული თანასწორობის მიღწევაში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია რამდენიმე მიზეზის გამო.

- ◆ იმისათვის, რომ უსაფრთხოების ინსტიტუტებმა გენდერული თანასწორობის ჩარჩოებში იმუშაონ, აუცილებელია სათანადო სამართლებრივი და პოლიტიკური საფუძვლების შექმნა.
- ◆ სამართლიან და ეფექტიან კანონმდებლობაში გათვალისწინებული უნდა იყოს უსაფრთხოების საჭიროებები და სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენლების

* გენდერი, გენდერული როლები, გენდერული სტერეოტიპები, მასკულინიზმი და ფემინიზმი, ინტერსექციურობა და სხვადასხვა სექსუალური ორიენტაცია, ასევე გენდერული იდენტობა და თვითგამოხატვა უფრო დეტალურადაა განხილული პრაქტიკულ მითითებებში 1- უსაფრთხოების სექტორის მმართველობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და გენდერი.

ინტერსექციურობის ანალიზი განხილულია პრაქტიკულ მითითებებში 15- უსაფრთხოების და მართლმსაჯულების სექტორში გენდერის საკითხების გათვალისწინება პროექტის შემუშავებასა და მონიტორინგის დროს.

ხელმისაწვდომობა უსაფრთხოებაზე: ქალებს, კაცებს, გოგონებსა და ბიჭებს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით განსხვავებული გამოცდილება აქვთ.

- ◆ ეროვნული კანონებისა და პოლიტიკის, ასევე სახელმწიფო მომსახურებების განევაზე მათი გავლენის გენდერული ანალიზი აუცილებელია იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს იმგვარი პრაქტიკის დამკვიდრება, რომელიც შეესაბამება და მოიცავს საზოგადოების სრულ სპექტრს.

წინამდებარე ნაწილში უფრო სიღრმისეულად არის განხილული ოთხი მიზეზი იმისა, რატომ არის გენდერული თანასწორობისა და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების ხელშეწყობა ძალიან მნიშვნელოვანი უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის:

- ◆ საერთაშორისო და რეგიონული ადამიანის უფლებების სტანდარტების დაცვა და მათთან შესაბამისობაში მოსვლა
- ◆ უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების შესახებ კანონებისა და ნორმატიული აქტების ინკლუზიურობისა და მათში სხვადასხვაგვარი საჭიროებების გათვალისწინების უზრუნველყოფა
- ◆ უსაფრთხოების სექტორში გენდერული თვალსაზრისით თანაბარი ბიუჯეტირების მიღწევა
- ◆ საკუთრივ საპარლამენტო ზედამხედველობაში მრავალფეროვნებისა და ინკლუზიურობის მიღწევა

3.1 გენდერული თანასწორობის შესახებ საერთაშორისო და რეგიონული ადამიანის უფლებების სტანდარტების დაცვა

პარლამენტების მიერ უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობა უნდა წარიმართებოდეს ადამიანის უფლებებთან, გენდერულ თანასწორობასთან და კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებული საერთაშორისო ნორმებითა და სტანდარტებით, რომლებიც ასახულია, მაგალითად საერთაშორისო კონვენციაში ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW – იხ. ჩანართი 3) და შემუშავებულია ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოების დღის წესრიგის (იხ. ჩანართი 7, გვ. 31) ფარგლებში.

1995 წელს პეკინში ჩატარებული გაეროს ქალთა მეოთხე მსოფლიო კონფერენციის შემდეგ, გენდერული მეინსტრიმინგი - პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ პოლიტიკამ და პრაქტიკამ კაცებისა და ქალების საჭიროებები თანაბრად დააკმაყოფილოს - გენდერული თანასწორობის მიღწევის ძირითად სტრატეგიად მიიჩნევა.² გენდერულ მეინსტრიმინგს შეუძლია დახმარების გაწევა ყველა ქალის, კაცის, ბიჭისა და გოგოს საჭიროებებზე რეაგირებაში, ისევე როგორც სხვადასხვა წარმომავლობის მქონე ადამიანების, მათ შორის, განსხვავებული გენდერული იდენტობის, ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის და სხვა პირების. უფრო მეტიც, მას შეუძლია ისეთი სფეროების იდენტიფიცირება მოახდინოს, სადაც მიზანმიმართულმა ქმედებებმა ან სხვა ღონისძიებებმა შეიძლება ფესვგადგმულ გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციასთან დაკავშირებით არსებული ვითარება უკეთესობისკენ შეცვალოს.

წინამდებარე პრაქტიკული მითითების კრებულში გამოიყენება მსგავსი, მაგრამ უფრო ინკლუზიური „გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების“ კონცეფცია. გენდერული პერსპექტივა არის იმის დანახვა ან ანალიზი თუ რა გავლენას ახდენს გენდერი ადამიანის შესაძლებლობებზე, სოციალურ როლებსა და ურთიერთობებზე.³ გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას საჭიროა გენდერული თანასწორობის მხარდამჭერი ღონისძიებების აქტიური გატარება ახლდეს თან.

ჩანართი 3: გენდერულ თანასწორობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საერთაშორისო და რეგიონული ინსტრუმენტები

მთელი რიგი ეროვნული, რეგიონული და გლობალური სამართლებრივი ვალდებულებები შესაბამისობაშია გენდერულ პერსპექტივასთან და/ან ისინი ავალდებულებენ სახელმწიფოებს, გაითვალისწინონ გენდერული თანასწორობის საკითხები უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაში. წინამდებარე პრაქტიკული მითითების ნაწილია საერთაშორისო და რეგიონული სამართლებრივი ინსტრუმენტების ჩამონათვალი, რომელიც ინტერნეტშია გამოქვეყნებული. ძირითადი ინსტრუმენტებია:

- ◆ კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW) და CEDAW-ს კომიტეტის ზოგადი რეკომენდაციები.
- ◆ იოგიაკარტას პრინციპები და იოგიაკარტას + 10 პრინციპი განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობებისა და გენდერული თვითგამოხატვის უფლებების შესახებ.
- ◆ ადამიანის უფლებათა რეგიონული შეთანხმებები, როგორცაა მაგალითად აფრიკის კავშირის მაპუტოს პროტოკოლი და ევროპის საბჭოს კონვენცია ქალებზე ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ.
- ◆ გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები: მიზანი 5 (გენდერული თანასწორობის მიღწევა) და მიზანი 16 (მშვიდობიანი და ინკლუზიური საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა) განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სექტორისთვის, თუმცა ასევე შესაბამისია მიზნები 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11 და 13.
- ◆ რეგიონული ინსტიტუციური დოკუმენტები, როგორცაა მაგალითად, ეუთოს 2004 წ. სამოქმედო გეგმა გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის და 2009 წლის მინისტრიალის საბჭოს გადაწყვეტილება No. 7/09 პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალების მონაწილეობის შესახებ.

3.2 იმის უზრუნველყოფა, რომ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული კანონები და რეგულირება ინკლუზიურია და მრავალფეროვან საჭიროებებს აკმაყოფილებს

პარლამენტის ძირითადი უფლებამოსილებაა კანონშემოქმედება, რომელიც გადაჭაჭვულია ზედამხედველობის პროცესებთან. პარლამენტი ადგენს სამართლებრივ საფუძვლებს, რომლებსაც შეუძლიათ გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერა და განვითარება, ასევე საფუძვლის შექმნა შესაფერისი პოლიტიკისა და ბიუჯეტირებისათვის, მათ შორის, უსაფრთხოების სექტორის პერსონალთან, მომსახურებებთან და სტანდარტებთან მიმართებით.

ქალები სულ უფრო ხშირად იწყებენ მუშაობას და წარმატებას აღწევენ უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებში.* ეს ძალისხმევა ემყარება შემდეგ მტკიცებებს: კაცისა და ქალის დასაქმების თანასწორი შესაძლებლობების შექმნაზე პასუხისმგებლობის აღება; გენდერულად დაბალანსებული უსაფრთხოების სექტორი ზრდის მის ლეგიტიმურობას და მისადმი ნდობას; ქალებს გააჩნიათ განსხვავებული სასარგებლო უნარ-ჩვევები და ძლიერი მხარეები.⁴ პარლამენტებს შეუძლიათ მთავარი როლი შეასრულონ უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების წარმართვასა და მათთვის დახმარების გაწევაში, რათა მეტი ქალი ჩაერთოს და მთლიანობაში, საზოგადოებრივად უფრო წარმომადგენლობითი გახდეს. მაგალითად, პარლამენტს შეუძლია ისეთი სამართლებრივი დებულებების რეფორმირება, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგება ქალების მიერ გარკვეული თანამდებობების დაკავებას, (როგორცაა სამხედრო სამსახურში პირისპირ

* იხ. პრაქტიკული მითითებები 2, 3 და 14 განხილვისა და მონაცემებისთვის.

ბრძოლაში მონაწილეობა), საკანონმდებლო პროექტებისა და ცვლილებების შემუშავება, რომელთა მიზანია გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობა ინსტიტუტებში და ქალებსა და კაცებზე კანონებისა და რეგულაციების გავლენის შესწავლა. ამა თუ იმ პირის სქესი - ისევე როგორც ასაკი, შეზღუდული შესაძლებლობა, ეთნიკური კუთვნილება, სექსუალური იდენტობა და კლასი - მჭიდრო კავშირშია იმასთან თუ როგორ გამოიცდება ძალადობა, რა გავლენას ახდენს და როგორ მონაწილეობს კაცი ან ქალი ძალადობაში. უფრო მეტიც, პირის სქესი - სხვა ნიშნებთან ერთად - ასოცირდება იმასთან, კაცისა და ქალის გამოცდილება როგორ იქნება ჩართული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში. ქალებს, კაცებს, ბიჭებს და გოგოებს განსხვავებული უსაფრთხოების საჭიროებები აქვთ, რაც უნდა აისახოს სისხლის სამართლისა და უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების შესახებ შესაბამის კანონმდებლობაში. მართალია, ქალები და გოგოები გენდერული ნიშნით ძალადობის მსხვერპლთა უმრავლესობას წარმოადგენენ, მაგრამ კაცები და ბიჭებიც შეიძლება გახდნენ მსხვერპლნი, არა მარტო კონფლიქტის დროს, არამედ მშვიდობიან პერიოდშიც.* აუცილებელია, რომ კანონები, სადაც განმარტებულია გაუპატიურება და სხვა სექსუალური ნიშნით ჩადენილი დანაშაული, გენდერულად მგრძნობიარე იყოს. პარლამენტებს აქვთ უფლებამოსილება, აიძულონ უსაფრთხოების ინსტიტუტები და პერსონალი, ანგარიშვალდებული იყვნენ გენდერული ნიშნით ძალადობის (რომელიც გავლენას ახდენს ქალებზე, გოგოებზე, კაცებსა და ბიჭებზე), ეფექტიანი პრევენციისა და მასზე რეაგირების თვალსაზრისით.

ლგბტი ადამიანები და სხვა, განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვის (იხ. ჩანართი 4) მქონე პირები, ხშირად არიან გარკვეული სახის დისკრიმინაციის, ექსპლუატაციის, შეურაცხყოფის და ძალადობის მსხვერპლნი. ეს აღიარებულია მრავალი სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ, რომლებიც თავიანთ კანონებსა და დეკლარაციებში სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული იდენტობის საფუძველზე დისკრიმინაციის საკითხებზე მუშაობენ.⁵ ლგბტი ადამიანების წინააღმდეგ დისკრიმინაცია, ექსპლუატაცია, შეურაცხყოფა და ძალადობა (სხვა ფორმებთან ერთად) მოიცავს დაცინვას და ბულინგს გენდერული ნორმების დარღვევის გამო; დამცირებას, გამოძალვას, შანტაჟს, სექსუალურ ძალადობასა და ექსპლუატაციას; ასევე სხვადასხვა ფორმის ფიზიკურ და სექსუალურ ძალადობას, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში სიკვდილით მთავრდება. ქვეყნებში, სადაც ჰომოსექსუალობა

ჩანართი 4: განსხვავებული სექსუალური ორიენტაცია, გენდერული იდენტობა და თვითგამოხატვა

პირველ პრაქტიკულ მითითებაში უფრო დეტალურად არის განმარტებული, თუ რას ნიშნავს სექსუალური ორიენტაცია, გენდერული იდენტობა და თვითგამოხატვა. ეს ინკლუზიური ფრაზა აღიარებს იმ პირებს, რომლებიც საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას ლგბტი ადამიანებად ახდენენ, მაგრამ ასევე მათაც, რომელთა სექსუალური ორიენტაცია (ძირითადად) ჰეტეროსექსუალური არ არის (ან მარტოდენ არ არის) და რომელთა გენდერული იდენტობები ყოველთვის კაცის ან ქალის გენდერულ აღქმას არ შეესაბამება. იგი არადასავლურ, არაბინალურ გენდერულ იდენტობებს მოიცავს.

მიუხედავად იმისა, რომ წინამდებარე დოკუმენტში ხშირად გამოიყენება ტერმინები „კაცი“ და „ქალი“, მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ ზოგიერთი ადამიანი საკუთარი თავის მხოლოდ კაცად ან ქალად იდენტიფიცირებას არ ახდენს. ის დისკრიმინაცია და ძალადობა, რომელსაც განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტობის და თვითგამოხატვის მქონე ადამიანები განიცდიან, მჭიდროდ არის დაკავშირებულ გენდერულ როლებთან.

* წინამდებარე პრაქტიკული მითითების მიზნებისთვის ტერმინი „გენდერული ძალადობა“ (gender-based violence) გამოიყენება ყველა სახის ძალადობის ფორმასთან მიმართებაში, რომელიც ხორციელდება პირებზე მათ გენდერის ნორმატიული აღქმის საფუძველზე. გენდერული ძალადობა წარმოადგენს ქოლგა ტერმინს ნებისმიერი სახის ძალადობის შესახებ, რომელიც ხორციელდება ადამიანის ნების წინააღმდეგ და ეფუძნება სოციალურად მინიჭებულ გენდერთან დაკავშირებულ დადგენილ ნორმებს ქალებსა და კაცებს შორის. გენდერული ძალადობის კონკრეტული ფორმები და ხასიათი განსხვავდება სხვადასხვა კულტურებს, ქვეყნებსა და რეგიონებს შორის. გენდერული ძალადობა მოიცავს: სექსუალურ ექსპლუატაციას/ჩაგვრას და ტრეფიკინგს სექსუალური ექსპლუატაციის მიზნით; ოჯახში ძალადობას; იძულებით/ადრეული ქორწინებას; ისეთ საზიანო ტრადიციებს, როგორიცაა ქალთა გენიტალიების დასახიჩრება; ღირსების მკვლელობები; ლევირატი და ჰომოფობიური და ტრანსფობიური ძალადობა. იხილეთ, გავროს ქალთა ორგანიზაციის, გენდერული თანასწორობის ლექსიკონი, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>;

გავროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი (2011), „დისკრიმინაციული კანონები და პრაქტიკა და განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის და იდენტობის მქონე პირების მიმართ“, UN Doc. A/HRC/19/41, 17 ნოემბერი, მუხლი 20.

სისხლის სამართლის დანაშაულია, დანაშაულის მსხვერპლი ლგბტი ადამიანები ნაკლებად ცდილობენ სამართლიანობის მიღწევას.⁶ პარლამენტების ძირითადი მიზანი უნდა იყოს ყველა ამომრჩევლის უფლებების დაცვა, მიუხედავად მათი სექსუალური ორიენტაციისა, გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვისა.

3.3 უსაფრთხოების სექტორისთვის გენდერული თვალსაზრისით თანაბარი ბიუჯეტირების მიღწევა

პარლამენტებს შეუძლიათ გენდერის გათვალისწინებით ბიუჯეტების მიღება უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, რომელშიც ყველა ამომრჩევლის განსხვავებული გენდერული საჭიროებები იქნება გათვალისწინებული. ამისათვის პარლამენტები უნდა აცნობიერებდნენ თავიანთ საზედამხედველო პრეროგატივას (იხ. ჩანართი 5) და მისი განხორციელების სურვილი უნდა ჰქონდეთ. მრავალ ქვეყანაში პარლამენტებს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხებში ინიცირების უფლებამოსილება აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის აქვთ დათმობილი, რადგან ზოგადად, ეს სფეროები მთავრობის დაქვემდებარებაშია. სხვა სექტორებისგან განსხვავებით, როგორიცაა მაგალითად სოფლის მეურნეობა და განათლება, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ბიუჯეტების დაკვირვებით განხილვა დამატებით გამოწვევას წარმოქმნის გარკვეული ბიუჯეტების სენსიტიური ხასიათისა (მაგალითად, დაზვერვა) და იმის გამო, რომ მთავრობები ინფორმაციის ზედმეტად კლასიფიცირებას ცდილობენ.⁷ პარლამენტისთვის წარდგენილი უსაფრთხოების ბიუჯეტები შეიძლება საკმარისად დეტალური არ იყოს, რაც პარლამენტის წევრებისთვის ართულებს კორუფციის პოტენციური რისკის სფეროების გამოვლენას ან გენდერული ანალიზის ჩატარებას.

მიუხედავად ამისა, პარლამენტი „აკონტროლებს ბიუჯეტს“ და ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ ქალების, კაცების, ბიჭებისა და გოგონების უსაფრთხოების საჭიროებები თანაბრად იყოს გათვალისწინებული. პარლამენტები მსოფლიო მასშტაბით, აღიარებენ რა უსაფრთხოების სექტორის ბიუჯეტებზე ზედამხედველობის გამოწვევას, ცდილობენ მონახონ გზები უსაფრთხოების ბიუჯეტების გაუმჯობესებული საპარლამენტო განხილვისთვის. გერმანიაში პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტმა შექმნა ქვეკომიტეტი, რომელსაც ნდობის ჯგუფი ეწოდება და ექსკლუზიურად უშიშროების სააგენტოების ბიუჯეტებზე ზედამხედველობა ევალება. ნდობის ჯგუფის წევრებისთვის ფართოდ არის ხელმისაწვდომი კონფიდენციალური ინფორმაცია და ისინი თანამშრომლებს დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტთან უფრო ეფექტიანი კონტროლის უზრუნველყოფისთვის.⁸

ჩანართი 5: პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების სახეები

საბიუჯეტო უფლებამოსილების მიხედვით შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს სამი ზოგადი კატეგორიის გამოყოფა:

- ◆ ბიუჯეტის შემქმნელი კანონმდებლები, როგორიცაა მაგალითად აშშ-ს კონგრესი, რომელსაც შეუძლია ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, მისი უარყოფა და ალტერნატიული ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებაც კი. კანონმდებელი ინტენსიურად მონაწილეობს უსაფრთხოების ბიუჯეტირების, პოლიტიკის განსაზღვრისა და ზედამხედველობის სფეროებში და შესაბამისად, სათანადო უნარ-ჩვევების მქონე პერსონალით არის დაკომპლექტებული.
- ◆ კანონმდებლებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ ბიუჯეტზე, როგორც ეს ევროპული პარლამენტების უმეტესობაშია, შეუძლიათ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა და ბიუჯეტის უარყოფა, მაგრამ არ შეუძლიათ თავიანთი წინადადებების წარდგენა. ეს მათ ხელს არ უშლით შეთავაზებული ბიუჯეტების დეტალურად განხილვასა და უამრავი ცვლილების შეტანაში, როგორც ეს ხდება, მაგალითად, გერმანიასა და ჰოლანდიაში.

- ◆ ბრიტანული ვესტმინსტერის სისტემაზე დაფუძნებული კანონმდებლები (მათ შორის, ავსტრალია, კანადა, ინდოეთი, ახალი ზელანდია, სამხრეთ აფრიკა, გაერთიანებული სამეფო და ზამბია) უფლებამოსილნი არიან მხოლოდ შეამცირონ არსებული საბიუჯეტო მუხლები, მაგრამ ამ მუხლების გაზრდა ან სხვა მუხლების დამატება არ შეუძლიათ.

გენდერზე ორიენტირებული ზედამხედველობის თითოეული მოდელის გათვალისწინებით, ყველაზე ეფექტიანია ბიუჯეტის შემქმნელი საკანონმდებლო სისტემები, რომელსაც არა მხოლოდ არსებული ბიუჯეტის პროექტის მოდიფიცირება, არამედ ალტერნატიული წინადადების წარდგენაც შეუძლია.

წყარო: მ. ბენტინკი და ჰ. ბორნი (2013) უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა, ბრიუსელი: საპარლამენტო დემოკრატიის ხელშეწყობის საპარლამენტო ევროპული პარლამენტის ოფისი, გვ. 28.

3.4 მრავალფეროვანი და ინკლუზიური საპარლამენტო ზედამხედველობის უზრუნველყოფა

არსებობს მოლოდინი, რომ თანამედროვე პარლამენტები უნდა იყოს წარმომადგენლობითი, გამჭვირვალე, ხელმისაწვდომი, ანგარიშვალდებული და ეფექტიანი ინსტიტუტები, სადაც დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრის მოსაზრებებს, არა მხოლოდ მიესალმებიან, არამედ ითვალისწინებენ კიდევ. მსგავს სიტუაციაში ასევე არის მოლოდინი, რომ უნდა არსებობდეს გენდერული ბალანსი: იდეალურ შემთხვევაში კაცებისა და ქალების თანაბარი მონაწილეობა პარლამენტში. ეს არის არა მხოლოდ კარგად ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების, არამედ დემოკრატიული წარმომადგენლობისა და ლეგიტიმურობის საკითხი, რომელიც ადამიანის უფლებების საერთაშორისო საფუძვლებით (მათ შორის, იხ. ჩანართი 3) არის მოთხოვნილი.

თუმცა, პარლამენტი უნდა მიისწრაფოდეს არა მხოლოდ ქალებისა და კაცების თანაბარი ბალანსის მიღწევას, არამედ კაცებისა და ქალების *გამრავალფეროვნებისკენაც*, რომელთაც განსხვავებული გამოცდილება და მახასიათებლები ექნებათ. როდესაც პარლამენტარების წარმომადგენლობა განსხვავებულია (მაგ., განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური, კლასობრივი, რელიგიური და ეთნიკური წარსული) და მრავალფეროვან მახასიათებლებს მოიცავს (მაგ., ასაკი, გენდერი და სექსუალური ორიენტაცია), ისინი უკეთესად ასახავენ და წარმოადგენენ საზოგადოების მრავალფეროვნებასაც, რომელსაც ისინი ემსახურებიან. საჭიროა პარლამენტში საპარლამენტო როლისა და გადაწყვეტილებების მიღების პასუხისმგებლობების განაწილების დივერსიფიკაცია, განსაკუთრებით ძირითად თანამდებობებზე.

მრავალფეროვნებასთან ერთად, პარლამენტი უნდა იყოს ინკლუზიური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე. ეს ნიშნავს კომუნიკაციას საზოგადოების ყველა წევრთან მათიზრის მოსმენის, კონსულტაციებისთვის და შესაბამისი რეაგირებისთვის; ასევე საზოგადოებისთვის ინფორმაციის გაზიარებას. ინკლუზიური პარლამენტი უკეთესად არის ინფორმირებული საზოგადოების ყველა ნაწილის სპეციფიკური უსაფრთხოების საჭიროებების შესახებ და როდესაც პარლამენტი ინკლუზიურია, ძლიერდება მისი ზედამხედველობის ლეგიტიმურობა.⁹

ქალები კვლავ მნიშვნელოვნად ნაკლებად არიან წარმოდგენილი ეროვნულ პარლამენტებში. საპარლამენტაშორისო კავშირის მიერ მოგროვებული მონაცემები გვიდასტურებს, რომ 2019 წლის აპრილისთვის შემდეგი მდგომარეობა იყო:¹⁰

- ◆ მსოფლიოში პარლამენტარების მხოლოდ 24.3 პროცენტი იყვნენ ქალები და მხოლოდ 46-მა ქვეყანამ გადააჭარბა პარლამენტში ქალების 30 პროცენტიან ზღვარს.*
- ◆ რეგიონული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სკანდინავიის ქვეყნებში პარლამენტის წევრების 42.5 პროცენტი ქალები იყვნენ, შემდეგ ადგილზეა ამერიკა 30.6 პროცენტით. წყნარი ოკეანის რეგიონს ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ჰქონდა - 16.3 პროცენტი.
- ◆ ეუთოს ქვეყნებს შორის პარლამენტში ქალების საშუალო წილი იყო 26.7 პროცენტი (იხ. ცხრილი 1).

ცხრილი 1: ქალები ეუთოს ქვეყნების პარლამენტში, საშუალო მაჩვენებელი რეგიონების მიხედვით

კატეგორია	ერთპალატიანი თუ ქვედა პალატა (%)	ზედა პალატა ან სენატი (%)	ორივე პალატა, გაერთიანებული (%)
ევროპა – ეუთოს ქვეყნები, მათ შორის სკანდინავიის ქვეყნები	28.6	28.1	28.5
ევროპა – ეუთოს ქვეყნები სკანდინავიის ქვეყნების გამოკლებით	27.2	28.1	27.4

წყარო: საპარლამენტოშორისო კავშირი (2019) „ქალები ეროვნულ პარლამენტებში: რეგიონული საშუალო მაჩვენებლები (2019 წ. 1 აპრილის მდგომარეობით)“, <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010419.htm>.

ქალთა მონაწილეობის მიხედვით მსოფლიოს პირველ ათეულ ქვეყანაში ექვსი ლათინური ამერიკიდან და კარიბის ზღვის აუზიდან არის. კუბას, ბოლივიას, მექსიკას, კანადას, ნიკარაგუასა და კოსტა-რიკას ან მიღწეული აქვთ გენდერული პარიტეტი, ან ახლოს არიან მის მიღწევასთან.

პროგრესი გრძელდება. 2007 წელს მსოფლიო მასშტაბით ქალი პარლამენტარები მხოლოდ 17 პროცენტს შეადგენდნენ და მხოლოდ 18 ქვეყანა აღწევდა ან აჭარბებდა ქალთა წარმომადგენლობის 30 პროცენტიან ზღვარს.¹¹

გენდერის გათვალისწინება ასევე საჭირო პარლამენტის შიგნით, კომიტეტების წევრობის/ხელმძღვანელობის განაწილებისას; ჯანდაცვისა და განათლების სექტორებში უფრო მეტი პარლამენტარი ქალი მონაწილეობს, ვიდრე თავდაცვის, საბიუჯეტო და საგარეო საქმეთა კომიტეტებში, რომლებსაც, როგორც წესი, კაცები ხელმძღვანელობენ. აღსანიშნავია, რომ გასული ათწლეულის განმავლობაში მიღწეული წინსვლა ზოგიერთ კონტექსტში გენდერული თვალსაზრისით დაბალანსებულ საპარლამენტო კომიტეტებში გამოიხატა.

* ეროვნულ პარლამენტებში ქალთა რაოდენობის შესახებ მონაცემებს აქვეყნებს საპარლამენტოშორისო კავშირი, <https://data.ipu.org/>.

როგორც კაც, ისე ქალ პარლამენტარებს აქვთ პასუხისმგებლობა, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობა მთლიანად მოსახლეობას უფრო კარგად ასახავდეს და წარმოადგენდეს. გენდერული თანასწორობის მიღწევა პარლამენტის მიზანი უნდა იყოს. რაც უფრო მრავალფეროვანი და ინკლუზიურია პარლამენტი, მით უფრო უკეთ უზრუნველყოფს თავისი ზედამხედველობის ყველა ფუნქციაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას.

- 1 OSCE Parliamentary Assembly (2018) "Gender balance report: Taking urgent action in the OSCE region to end gender-based violence", Berlin: OSCE, p. 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>. (ნანახია 29 იანვარი 2019).
- 4 Inter-Parliamentary Union (2011) Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice, Geneva: IPU.
- 5 მაგალითისთვის იხილეთ: resolutions of the UN Human Rights Council and General Assembly, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx> (ნანახია 26 მარტი 2019); უთოს საპარლამენტო ასამბლეის 1995 წლის ოტავის დეკლარაცია მონაწილე ქვეყნებს მოუწოდებს „უზრუნველყონ ყველა პირის, რომელიც მათი საზოგადოების სხვადასხვა სეგმენტს ეკუთვნის თანაბარი პატივისცემა და მათი ინტერესების გათვალისწინება კონსტიტუციებში, კანონმდებლობასა და საჯარო მართვაში, ასევე უზრუნველყონ, რომ არ მოხდეს სუბორდინაცია, პირდაპირი და გადატანილი მნიშვნელობით, სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე“, ევროკავშირი. (2013) "Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons".
- 6 ლიბანში, მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ ჰომოსექსუალიზმი კანონით არ ისჯება, სისხლის სამართლის კოდექსი ერთსქესიანთა სექსუალური კავშირის კრიმინალიზებას ახდენს. აღნიშნული ფაქტორი ლგბტი ადამიანებს აფერხებს, რომ გაუპატიურების შესახებ განაცხადონ, რადგან ემინიათ, მათ მიმართ დევნა და თავისუფლებს აღკვეთა არ განხორციელდეს. L. Khattab and H. Myrntinen (2014) "Gender, security and SSR in Lebanon", Beirut: International Alert.
- 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, Geneva: DCAF, p. 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, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 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, p. 15.
- 10 IPU (2019) "Women in national parliaments", 1 April, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2019>.
- 11 IPU (2007) "Women in national parliaments", 30 April, <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world300407.htm>.



4. როგორია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა, რომელიც ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას და ახორციელებს გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას?

ამ ნაწილში მოცემულია ხედვა იმის შესახებ თურას ნიშნავს პარლამენტების ზედამხედველობის ფუნქციაში გენდერულ თანასწორობაზე აქცენტის გაკეთება და განხილულია ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც აძლიერებს უსაფრთხოებას გენდერული თვალსაზრისის ინტეგრირებით.

განხილული ძირითადი საკითხებია უსაფრთხოების დეფინიცია და უსაფრთხოების საჭიროებების ინკლუზიური განმარტება გენდერული თვალსაზრისით; ეფექტიანი კანონმდებლობა და სტრუქტურები გენდერულძალადობაზე რეაგირებისთვის; გენდერული მეინსტრიმინგი ბიუჯეტირების პროცესში; და ეროვნული სამოქმედო გეგმები ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესახებ. ამ ნაწილში წარმოდგენილია აფრიკის, ცენტრალური ამერიკის, მაკარონეზიის, ჩრდილოეთ ამერიკისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის მაგალითები.

მე-5 ნაწილში განხილულია, როგორ შეუძლიათ პარლამენტარებს ამ ხედვის განხორციელება.

4.1 უსაფრთხოება და უსაფრთხოების საჭიროებები ინკლუზიურად და გენდერული პერსპექტივის გათვალისწინებით არის განმარტებული

პარლამენტები, რომლებიც ეფექტიანად ასრულებენ თავიანთ საზედამხედველო ფუნქციას, წარმოდგენენ ინკლუზიური ეროვნული უსაფრთხოების ხედვას. ამ მიზნის მიღწევისას პარლამენტები მხარს უჭერენ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმას: „საკითხის ეროვნულ დონეზე უფრო ღრმად გათავისებებით; უსაფრთხოების ხედვის შემუშავებით, ჯანსაღი სამართლებრივი საფუძვლების ჩამოყალიბებით, უკეთესი სახელმწიფო ფინანსების მართვის უზრუნველყოფით, მომსახურების კულტურის სტიმულირებით და უფრო ინკლუზიური და რეაგირებაზე ორიენტირებული მიდგომის გამოყენებით“.¹ ქალებს, კაცებს და განსხვავებული წარსულის, სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობისა თუ თვითგამოხატვის მქონე პირებს უსაფრთხოების მომსახურებებისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმებზე ხელმისაწვდომობა გარანტირებული აქვთ. წინააღმდეგ შემთხვევაში უსაფრთხოების სექტორის რისკები გააძლიერებს არსებულ გენდერულ უთანასწორობას საზოგადოების უფრო ძლევამოსილი წევრების (მათ შორის, უსაფრთხოების ინსტიტუტების პერსონალი) სხვებზე დომინირებით.

საჯარო მოსმენები პარლამენტარებს კანონმდებლობის ევოლუციის საჭიროების შეფასებასა და დოკუმენტირებაში დაეხმარება. ტოგოს მაგალითი ხაზს უსვამს,

ფოტო: ევროპარლამენტის
წევრები თურქეთს
სირიის ლტოლვილთა
კრიზისზე მოქმედებების
შესაფასებლად ეწვივნენ,
2016 © European
Union 2016 - European
Parliament (ევროკავშირი
2016 - ევროპარლამენტი)

თუ როგორ შეიძლება ქალების და გოგოების მიმართ ძალადობის შესახებ საზოგადოებასთან გამართულმა კონსულტაციებმა ხელი შეუწყოს საკანონმდებლო პროცესებს. 2010 წელს ქალმა პარლამენტარებმა ტოგოში საერთო ეროვნული კონსულტაციები მოაწყვეს ქალთა და გოგოების მიმართ ძალადობის შესახებ, რაშიც მათ მხარი საერთაშორისო პარტნიორებმა, მათ შორის, საპარლამენტაშორისო კავშირმა დაუჭირეს. პარლამენტში ლიდერის პოზიციის გამოყენებით ქალებმა, კერძოდ, პარლამენტის სპიკერის მოადგილემ და ადამიანის უფლებების საპარლამენტო კომისიის თავმჯდომარემ მოახდინეს საერთაშორისო პარტნიორების და ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების მობილიზება, როგორც თავად საკანონმდებლო ორგანოში, ეროვნულ ასამბლეაში, ასევე მის მიღმა. კანონპროექტის შინაარსზე სამუშაოდ შეიკრიბა ინკლუზიური სარედაქციო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ ქალთა უფლებების აქტივისტები, გენდერის და კანონმდებლობის საკითხებში დამოუკიდებელი ექსპერტები, ქალთა მხარდაჭერის სამინისტროს ტექნიკური მრჩეველები და სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელი კაცი და ქალი პარლამენტარები. საბოლოო ვერსია, ეროვნულ ასამბლეაში მის წარდგენამდე, სარედაქციო ჯგუფმა გადასინჯა ერთკვირიანი გასვლითი სხდომის დროს. ჯერ კიდევ კანონპროექტის შემოღებამდე, უკვე მისი დაწერის პროცესში ქალების და გოგოების მიმართ ძალადობა ეროვნული ასამბლეის დღის წესრიგის ნაწილი გახდა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს საშუალება მისცა ადვოკატირება გაეწიათ კანონმდებლობის გაუმჯობესების მხრივ.²

ელ სალვადორის პარლამენტი კიდევ ერთი მაგალითია, რომელიც გვიჩვენებს, თუ როგორ შეიძლება განისაზღვროს უსაფრთხოება და უსაფრთხოების საჭიროებები ინკლუზიურად. 2015 წელს ელ სალვადორის პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი, რომელიც ლგბტი თემის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ უნიკალურ გამოწვევებს ითვალისწინებს. პარლამენტის წევრებსა და ლგბტი თემს შორის დიალოგმა მიიყვანა ისინი იმ დასკვნამდე, რომ სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტობის გამო სიძულვილის საფუძველზე ჩადენილი სისხლის სამართლის დანაშაულების ჩამდენათთვის უფრო მკაცრი სასჯელი უნდა განსაზღვრულიყო. ლგბტი თემის მიმართ ძალადობა და დაუსჯელობის სინდრომი არასახელმწიფო დაჯგუფებების, განსაკუთრებით დანაშაულებრივი ჯგუფების, მიერ ჩადენილი თავდასხმების შემთხვევაში, სერიოზულ პრობლემებს წარმოადგენდა. ელ სალვადორის მართლმსაჯულების სისტემამ:

... ვერ უზრუნველყო ლგბტი თემის მიმართ ჩადენილი სიძულვილის დანაშაულების ამოცნობა და გამოძიება, რითიც ეს პირები დაუცველი დატოვა თავდასხმების წინაშე, რომელიც არ ისჯებოდა. განსაკუთრებით ტრანსგენდერი პირები გახდნენ სასტიკი მკვლელთა მიზანშეწონი. ამ საქმეების უმეტესობა არ ყოფილა გამოძიებული და არც ერთი მათგანი წარმატებული სისხლის სამართლებრივი დევნით არ დასრულებულა.³

ვითარების გამოსასწორებლად საკანონმდებლო ასამბლეამ - ელ სალვადორის ერთპალატიანმა პარლამენტმა, 2015 წელს *სისხლის სამართლის კოდექსის* რეფორმა დაამტკიცა. რეფორმის შედეგად შემოღებულ იქნა უფრო მკაცრი სასჯელი მკვლელთა და სიძულვილით მოტივირებული მექარის შემთხვევებისათვის, „მათ შორის, რასის, ეთნიკური კუთვნილების, პოლიტიკური შეხედულებების, რელიგიის, გენდერის, გენდერული იდენტობის და თვითგამოხატვის, სექსუალური ორიენტაციის, ან სხვა ნებისმიერი ექვივალენტური მიზეზის გამო“.⁴

ელ სალვადორის მსგავსად, ბოსნია და ჰერცეგოვინამ 2014 წელს ღონისძიებების გატარება დაიწყო სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების კოდექსის ხარვეზის გამოსასწორებლად, სადაც სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულები არ იყო გათვალისწინებული. ბოსნია და ჰერცეგოვინის წარმომადგენელთა პალატის (რომელიც ქვედა პალატას წარმოადგენს) ქალ პარლამენტართა ფორუმმა

სიძულვილის ენის და სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ მებრძოლ სამოქალაქო კოალიციასთან თანამშრომლობით, სისხლის სამართლის კოდექსში შესატანი ცვლილება შეიმუშავა. ცვლილება სექსუალური ორიენტაციის და გენდერული იდენტობის გამო სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების შესახებ დებულებებს შეიცავდა. შედეგად, ქალთა ფორუმმა პარლამენტს სისხლის სამართლის კოდექსის შესწორებების კომპლექსური კანონპროექტი წარუდგინა რომელიც წარმომადგენელთა პალატამ, სარაევოში, 2016 წლის თებერვალში დაამტკიცა.⁵

4.2 ეფექტიანი კანონმდებლობა და სტრუქტურები გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობის საკითხის გადასაჭრელად

პარლამენტი, რომელიც ეფექტიან ზედამხედველობას ახორციელებს უსაფრთხოების სექტორის მიმართ გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის თვალსაზრისით, უზრუნველყოფს კომპლექსური კანონების მიღებას, რომლის მიზანია გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობის საქმეების პრევენცია, გამოვლენა, გამოძიება და სისხლის სამართლებრივი დევნის განხორციელება. კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს აღნიშნული ძალადობის ყველა ფორმას, მათ შორის (და არა მხოლოდ) სექსუალურ ძალადობას, ოჯახში ძალადობას და ცოლის გაუპატიურებას, კაცის მიერ კაცის გაუპატიურებას, იძულებით ქორწინებას, ორსულობას ან აბორტს; სექსუალური ექსპლუატაციის მიზნით ტრეფიკინგს, გენიტალიების დასახიჩრებას და ღირსების მკვლევლობებს. კანონმდებლობით უნდა დადგინდეს შესაბამისი სანქციები დამრღვევთა მიმართ და მხარდაჭერა დაზარალებულებისთვის.

ეფექტიანი უსაფრთხოების სექტორი ყველას იცავს ძალადობისა და დისკრიმინაციისაგან, მათ შორის, ქალების მრავალფეროვან ჯგუფებს (მათი ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობების გათვალისწინებით, და ა.შ.), და განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობის და თვითგამოხატვის მქონე პირებს. მაგალითად, კვლევები მიგვითითებს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ქალების მიმართ უფრო მეტად მოსალოდნელია ოჯახში ძალადობა, ემოციური ძალადობა და სექსუალური თავდასხმა, ვიდრე ქალების მიმართ, რომელთაც შეზღუდული შესაძლებლობები არ აქვთ. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ქალებმა შესაძლოა უფრო იზოლირებულად იგრძნონ თავი და ვერ შეძლონ მათ მიმართ განხორციელებული ძალადობის შესაბამისი ორგანოებისათვის შეტყობინება, ან შესაძლოა ისინი დამოკიდებული იყვნენ მოძალადეზე მისგან მზრუნველობის მისაღებად. სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული იდენტობის და თვითგამოხატვის გამო დისკრიმინაცია მოიცავს უსამართლო მოპყრობას, ან მიკერძოებულ შეხედულებას პირის თვითაღქმის შესახებ, რომელიც მისი არა-ჰეტეროსექსუალური სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზეა ჩამოყალიბებული (მაგალითად, ლესბოსელი, გეი, ან ბისექსუალი), ან როგორ გამოხატავს პირი თავის გენდერს გარეგნულად, მანერებით და ქცევით.

პარლამენტი, რომელიც გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მიზნით, ეფექტიან ზედამხედველობას უწევს უსაფრთხოების სექტორს, მთელ რიგ საკანონმდებლო და პოლიტიკურ რეფორმებს ატარებს გენდერული მიკერძოებისა და დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად. ამ მიზნით, მან შეიძლება გადაამზადოს უსაფრთხოების სექტორის პერსონალი, უსაფრთხოების სექტორში უფრო მეტი ქალი ჩართოს, ჩაატაროს პიროვნების შესახებ შესაბამისი მოკვლევები, რათა გამორიცხოს სექსუალური ძალადობის ჩამდენი პირების დასაქმება უსაფრთხოების სექტორში; გააუმჯობესოს მართლმსაჯულების პროცედურები, რათა უკეთესად გადაიჭრას გადარჩენილთა და მოწმეთა საჭიროებები და ამავე დროს აღიარებულ იქნას ქალების, კაცების, გოგონების და ბიჭების განსხვავებული

ჯგუფების სპეციალური საჭიროებები. ამასთან, პარლამენტებს შეუძლიათ ფორუმის როლი შეასრულონ ძალადობის გენდერული ზეგავლენის შესახებ სოციალური ინფორმირებულობის დონის გასაზრდელად.

უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის კონტექსტში, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მიზნით, საპარლამენტო კომიტეტებს შეუძლია მუდმივად გადასინჯოს ქვეყნის შიდა მოქმედი კანონმდებლობა, რათა უზრუნველყოს, რომ გენდერის, სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული იდენტობის გამო დისკრიმინაცია მკაცრად იყოს აკრძალული; რათა ეროვნული კანონმდებლობა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ნორმებს და სტანდარტებს. ასევე, შექმნას საკმარისი სამართლებრივი საფუძველი გენდერული ძალადობის-ს სხვადასხვა ფორმის თავიდან აცილების, გამოვლენის, გამოძიებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნისათვის. მაგალითად, თუ ოჯახში ძალადობის შესახებ კანონმდებლობა არ ვრცელდება ერთი და იგივე სქესის წევრებზე, რომლებიც ერთად ცხოვრობენ, ეს ლგბტი ადამიანებს დაუცველს ხდის. ოჯახში ძალადობის შესახებ კანონების განახლებით, პარლამენტარებს შეუძლიათ უზრუნველყონ, რომ კანონმა დაიცვას არატრადიციულ ჰეტეროსექსუალურ ქორწინებაში მყოფი პირები, როდესაც ისინი ოჯახში ძალადობის მსხვერპლი არიან.

პარლამენტები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სამშვიდობო პროცესების ზედამხედველობის და შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების მხრივ - ეს არის ის ფუნქცია, რომელიც აღნიშნულია გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციებში ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე. რეგიონულმა ორგანოებმა, მათ შორის ევროკავშირმა, ნატომ და აფრიკის კავშირმა, ასევე შეიმუშავეს მყარი საფუძველები გენდერული თანასწორობის და ქალთა უფლებების შესახებ და ხაზი გაუსვეს პარლამენტების როლს მდგრადი მშვიდობის დამყარებაში. მაგალითად, 2013 წელს მიღებული აფრიკის კავშირის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის სტრუქტურული საფუძველების 42-ე მუხლში ნათქვამია, რომ აფრიკის კავშირი:

... მოუწოდებს წევრ სახელმწიფოებს წაახალისონ და მხარი დაუჭირონ თავიანთი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოებს ზედამხედველობა გაუწიონ უსაფრთხოების სექტორის მუშაობას. ამასთან [კანონმდებლებმა] უნდა შეიმუშაონ დამიღონ კანონები, წესები და რეგულაციები უსაფრთხოების სექტორის შესაბამისი ინსტიტუტებისთვის და განსაზღვრონ სპეციალური კომიტეტების უფლებამოსილება, რომ მათ პარლამენტის სახელით განახორციელონ ზედამხედველობა და სისტემატიურად წარუდგინონ პარლამენტს ანგარიში.⁶

ეუთოს მინისტრთა საბჭოს 7/14 გადაწყვეტილება ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციის და მასთან ბრძოლის შესახებ ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს გააერთიანონ ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარე, მათ შორის პარლამენტები, და შეიმუშაონ (სხვა საკითხებთან ერთად) კომპლექსური და კოორდინირებული ეროვნული პოლიტიკა, რომლის მიზანია ქალთა მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრა.⁷

შეიარაღებული კონფლიქტი და მისი შედეგები განსაკუთრებულ გამოწვევებსა და პოტენციურ შესაძლებლობებს იძლევა გენდერზე ორიენტირებული საპარლამენტო ზედამხედველობის თვალსაზრისით (იხილეთ ჩანართი 6). კონფლიქტის შემდგომ, მართლმსაჯულების სექტორის რეფორმირებისას, პარლამენტებს შეუძლიათ უზრუნველყონ გენდერული ძალადობის საკითხის-ს გათვალისწინება სიმართლის კომისიებსა და სპეციალურ სასამართლოებში. ხორვატიის პარლამენტი კარგ მაგალითს იძლევა იმის შესახებ, თუ რა სახე შეიძლება მიიღოს გენდერულმა ნიშნით ძალადობამ-მ კონფლიქტის დროს. 2015 წელს ხორვატიამ შემოიღო *სამშობლოს აქტი ომის შესახებ*, რომელშიც 1991-1995 წლების ომში სექსუალური ძალადობის მსხვერპლი ქალებისათვის მხარდაჭერის ღონისძიებებია გაწერილი. ამ გადამწყვეტი კანონმდებლობის შედეგად, ხორვატია ევროპის ლიდერი ქვეყანა

გახდა კონფლიქტის დროს ჩადენილი სექსუალური ძალადობის დანაშაულების შესახებ კანონმდებლობის თვალსაზრისით.⁸

ჩანართი 6: საპარლამენტო ზედამხედველობა კონფლიქტით დაზარალებული ადგილების კონტექსტში

პარლამენტებმა უნდა გაითვალისწინონ ის ფაქტი, რომ გენდერული როლები მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდის კონფლიქტის პერიოდში და პოსტ-კონფლიქტურ სამშვიდობო პროცესებში. სამშვიდობო პროცესები გამორჩეულ შესაძლებლობებს სთავაზობს პარლამენტებს იმისათვის, რომ უსაფრთხოების სექტორის მიმართ უფრო ინკლუზიური და მრავალმხრივი ზედამხედველობა განახორციელონ.

კონფლიქტის დროს ქალები და კაცები ახალ პასუხისმგებლობებს იღებენ თავიანთ თავზე. ქალებისათვის ეს ხშირად გულისხმობს მათ მიერ ტრადიციის სანაწილმდეგო როლების შესრულებას. პოსტ-კონფლიქტურ ეტაპზე ახალი შესაძლებლობები ჩნდება ქალებისათვის, უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებსა და პარლამენტში მათი ინტეგრირების კუთხით. ქალები სულ უფრო მეტად მონაწილეობენ სამშვიდობო მოლაპარაკებებში, დონორთა კონფერენციებსა და კონფლიქტის შემდგომი რეკონსტრუქციის პროგრამების დაგეგმვის პროცესებში. ამ გამოცდილებებზე დაყრდნობით და შეიარაღებულ ბრძოლებში მონაწილეობის გამოცდილებით, ქალები მოითხოვენ, რომ ისინი ჩართული იყვნენ პოსტ-კონფლიქტურ პოლიტიკურ სტრუქტურებში.

გარდა ამისა, სამშვიდობო პროცესებმა შეიძლება ყოფილ შეიარაღებულ მებრძოლებსაშუალებამისცეს გაიარონ ტრენინგი გენდერთან დაკავშირებულ საკითხებში. განიარაღების, დემობილიზაციის და რეინტეგრაციის პროცესები გენდერის მხრივ არსებული ხარვეზების გამოსწორების შესაძლებლობას ქმნის. მაგალითად, ყოფილ ქალ მებრძოლებს შესაძლოა უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებში მუშაობის საშუალება მიეცეთ.

ის პარლამენტი, რომელიც გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ ეფექტიან კანონმდებლობას შემოიღებს, უზრუნველყოფს, რომ კანონები დაინეროს გენდერულად მგრძნობიარე ენით. პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, კანონები არ გამოირიცხავდეს კაცებს, ან ქალებს, ან ისეთ შთაბეჭდილებას არ ქმნიდეს, თითქოს ისინი მოსახლეობის კონკრეტულ ნაწილზე ვრცელდება. გამორიცხვის და დისკრიმინაციის თავიდან აცილების მიზნით, უსაფრთხოების შესახებ კანონმდებლობა და პოლიტიკის დოკუმენტები ისეთ ენას უნდა იყენებდეს, რომელიც აღიარებს, რომ საზოგადოება, ასევე ნებისმიერი კონკრეტული ინსტიტუტი, შედგება განსხვავებული ჯგუფებისაგან, რომელთაც განსხვავებული საჭიროებები აქვთ. სათანადო ენის გამოყენება ასევე შეხსენება იქნება იმ თვალსაზრისით, რომ გარკვეული თანამდებობები უსაფრთხოების სექტორში მხოლოდ კაცებისათვის, ან მხოლოდ ქალებისათვის არ არის განკუთვნილი.⁹

გენდერული ძალადობის საკითხის უკეთ მოსაგვარებლად, ლათინური ამერიკის რამდენიმე ქვეყანაში პოლიციის სპეციალური ქალთა განყოფილებები ჩამოყალიბდა. ამ განყოფილებების გახსნის იდეა ეფუძნება იმას, რომ ქალები უფრო თავისუფლად გრძნობენ თავს სექსუალური ძალადობის შესახებ შეატყობინონ პოლიციას, როდესაც მათ არ უწევთ კაც პოლიციელებთან პირისპირ შეხვედრა. ნიკარაგუა გამოირჩევა იმით, რომ წარმატებულად ჩამოაყალიბა პოლიციის განყოფილებები ქალებისათვის და გენდერული ძალადობის პრობლემის-ს გადაჭრის კომპლექსურობაც აჩვენა.* მიუხედავად იმისა, რომ ნიკარაგუაში თავდაპირველად გაიზარდა იმ ქალთა რაოდენობა, რომელთაც გენდერული ძა-

* განხილულია პრაქტიკულ მითითებაში 2 „პოლიციის სამსახურები და გენდერი“.

ლაღობის -ს შესახებ განაცხადეს პოლიციაში, ბოლო დროს მიღებული ქვეყნის შიდა კანონმდებლობა უკან გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს. ახალი კანონი მოითხოვს, რომ პირები, რომელთაც განიცადეს გენდერული ნიშნით ძალადობა, პირველ რიგში, უნდა ჩაეხსნენ შერიგების პროცესში ძალადობის ჩამდენ პირთან - სანამ დამატებით სამართლებრივ ნაბიჯებს გადადგამენ. ამ ფაქტმა შეამცირა იმ ქალთა რაოდენობა, რომლებიც მათ მიერ განხორციელებული ძალადობის შესახებ ატყობინებენ პოლიციას და უპირისპირდებიან დამნაშავეებს. ეს მაგალითი გვიჩვენებს, რომ არსებითი მნიშვნელობა აქვს პარლამენტებმა გადასინჯონ კანონმდებლობა იმ საკანონმდებლო ხარვეზების, ან კონფლიქტური კანონების გამოსავლენად, რომელიც აბრკოლებს გენდერული ძალადობის საკითხის გადაჭრას. უფრო მეტიც, პარლამენტმა უნდა შეაფასოს - რა უარყოფით და დადებით გავლენას მოახდენს კანონმდებლობით შეთავაზებული ცვლილებები კაცებზე, ბიჭებზე, ქალებსა და გოგონებზე საზოგადოების ყველა ნაწილში.

4.3 გენდერული საკითხების გათვალისწინება ბიუჯეტის შედგენის პროცესში

„საფულის ძალა“ პარლამენტის ძალაუფლების ცენტრალურ ასპექტს წარმოადგენს უსაფრთხოების სექტორის მმართველობასთან მიმართებით. პარლამენტი, რომელიც უსაფრთხოების სექტორზე ეფექტიან ზედამხედველობას ახორციელებს გენდერული თანასწორობის ხელშესაწყობად, სისტემატურ მიდგომას იყენებს იმისათვის, რომ გენდერული პერსპექტივის ინტეგრაცია მოახდინოს საბიუჯეტო წინადადებების შეფასებასა და დამტკიცებაში, ასევე შესყიდვების განხორციელებაში. ეს მოითხოვს იმის სიღრმისეულად გააზრებას, თუ რა გავლენას ახდენს მთავრობის პოლიტიკა, საბიუჯეტო ასიგნებები და ხარჯები ქალებზე, გოგონებზე, კაცებსა და ბიჭებზე, ასევე სხვადასხვა გამოცდილების მქონე პირებზე. ამისათვის უნდა შეფასდეს, „გაკეთებულა თუ არა გენდერულად ბრმა ან მიკერძოებული დასკვნები მოცემული პროცესის, ან პოლიტიკის ფარგლებში ბენეფიციარების მიმართ, ვინ წარმოადგენს ამ პროცესის ან პოლიტიკის სამიზნე ჯგუფს და ყველა ჯგუფი თანაბრად მიიღებს თუ არა სარგებელს“.¹⁰

კეიფ ვერდეს ქალ პარლამენტართა ქსელი მონაწილეობს გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ზედამხედველობაში. გენდერის საკითხებში ექსპერტების და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის დახმარებით ამ ქსელმა შეიმუშავა შედეგებზე დაფუძნებული ანალიზი ქვეყნის 2015 წლის საბიუჯეტო წინადადების შესახებ. შედეგად, მან წარმატებული ადვოკატირება გასწია გენდერული თანასწორობის და თანაბრობის განმტკიცების პროგრამისათვის დაფინანსების გამოყოფისათვის.¹¹ ქსელის მიერ განხორციელებულმა უწყვეტმა საკანონმდებლო ზედამხედველობამ გენდერზე უფრო მეტად ორიენტირებული ბიუჯეტის დამტკიცება მოიტანა.

გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტის კიდევ ერთ მაგალითს გვთავაზობს სერბეთი. 2015 წელს პარლამენტის მიერ ახალი საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონის შემოღებით, სერბეთის მთავრობამ ოფიციალურად დანერგა გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტის შემუშავება. ამ კანონში კონკრეტულად არის მითითებული, რომ გენდერული თანასწორობა ბიუჯეტის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენს და იგი თანდათანობით და სრულიად უნდა განხორციელდეს 2020 წლისათვის. კანონის მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნით, საჯარო მოსამსახურეებმა მონაწილეობა მიიღეს 2015 და 2016 წელს გამართულ ტრენინგებში, რომელიც კოორდინირებული იყო მაღალი თანამდებობის პირთა დონეზე გენდერული თანასწორობის საკოორდინაციო ორგანოს და ფინანსთა სამინისტროს მიერ.¹²

4.4 პარლამენტის როლი ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში

პარლამენტი, რომელიც გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას ახდენს და ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას, მტკიცე ვალდებულებას იღებს, რომ განახორციელოს ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგი (იხილეთ ჩანართი 7).

ჩანართი 7: ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგი

2000 წელს მიღებულ იქნა გაეროს უშიშროების საბჭოს გადამწყვეტი რეზოლუცია (#1325). მან აღიარა, რომ ქალებსა და კაცებს აქვთ განსხვავებული გამოცდილება კონფლიქტებში, განსხვავებული საჭიროებები კონფლიქტის შემდეგ, განსხვავებული შეხედულებები კონფლიქტის გამომწვევ მიზეზებსა და შედეგებზე და მათ განსხვავებული წვლილი შეაქვთ მშვიდობის დამყარების პროცესში. შედეგად, გაეროს უშიშროების საბჭომ დამატებით მიიღო ცხრა რეზოლუცია, რომლებიც ქალებსა და კონფლიქტს ეხებოდა. ისინი ერთობლიობაში ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგს შეადგენს.

რეზოლუციები: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) და 2493 (2019). ქალების, მშვიდობა და უსაფრთხოების დღის წესრიგის მიზნებია:

- ◆ ხელი შეუწყოს გენდერულ თანასწორობას და გააძლიეროს ქალების მონაწილეობა გადამწყვეტილების მიღების პროცესში კონფლიქტების პრევენციის, სამშვიდობო პროცესების, სამშვიდობო ოპერაციებისა და მშვიდობის დამყარების ყველა ასპექტში
- ◆ გააუმჯობესოს კონფლიქტით დაზარალებულ გარემოში ქალთა უფლებების დაცვა და აღკვეთოს კონფლიქტთან დაკავშირებული სექსუალური ძალადობა და ამ დანაშაულის დაუსჯელობა
- ◆ უზრუნველყოს, რომ კონფლიქტით დაზარალებულ გარემოში საერთაშორისო ჩართულობა ასახავდეს ქალების სპეციფიკურ საჭიროებებს და აუმჯობესებდეს ქალების უფლებების დაცვას

ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგი ხაზს უსვამს ქალთა მონაწილეობას უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროცესში და ქალებისათვის მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობას. უფრო ფართო განხილვისთვის იხილეთ პოლიტიკის მოკლე დოკუმენტი - *უსაფრთხოების სექტორის მმართველობითი მიდგომის გამოყენება ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების საკითხებში*.

75-ზე მეტმა ქვეყანამ შეიმუშავა ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესახებ ეროვნული სამოქმედო გეგმები.¹³ ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების ეროვნულ სამოქმედო გეგმას შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს გენდერული თანასწორობის მიღწევაში უსაფრთხოების სექტორში და ამ სექტორის ტრანსფორმირებაში, რათა მეტად რეაგირებდეს გენდერთან დაკავშირებით არსებულ განსხვავებულ საჭიროებებზე.*

პარლამენტებს შეუძლიათ ცენტრალური როლი შეასრულონ ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში და იმის უზრუნველყოფაში, რომ ყურადღება შენარჩუნდეს ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე და იგი პრაქტიკაში განხორციელდეს. მაგალითად, ნატოს საპარლამენტო ასამბლეაში მონაწილე პარლამენტების 68 პროცენტი, თავიანთი

* ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების ეროვნულ სამოქმედო გეგმაზე სადისკუსიოდ იხილეთ პრაქტიკული მითითება 1 - უსაფრთხოების სექტორის მმართველობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და გენდერი.

ქვეყნების აღნიშნული სამოქმედო გეგმების განხორციელების მონიტორინგს ახორციელებს.¹⁴ პარლამენტებს მთელი რიგი მექანიზმები გააჩნიათ, რათა ზედამხედველობა გაუწიონ ეროვნული გეგმების განხორციელებას, მათ შორის მოაწიონ პლენარული დებატები, საკომიტეტო შეხვედრები, მოსმენები, შეკითხვები გაუგზავნონ მთავრობის წევრებს, ოფიციალურ პირებს, ან ექსპერტებს; შეიმუშაონ და შეამოწმონ ანგარიშები.

მრავალ ქვეყანაში პარლამენტის წევრები მონაწილეობენ ანგარიშების შემუშავებასა და შემოწმებაში, რომელიც შეეხება მთავრობის მიერ ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგის განხორციელებას. 2006 წელს გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტარების, პოლიტიკის შემმუშავებლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წევრებისგან ყველა პარტიის საპარლამენტო ჯგუფი ჩამოყალიბდა, რომელმაც გაერთიანებული სამეფოს მიერ ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოების მხრივ აღებული ვალდებულებების შესრულებაზე გაამახვილა ყურადღება. ყოველ წელს ეს ჯგუფი დეტალურად განიხილავს მთავრობის ანგარიშს ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ, და ამდენად, განამტკიცებს საპარლამენტო და საზოგადოების წინაშე აღებულ ანგარიშვალდებულებას.¹⁵

შეკითხვების დასმა და შუამდგომლობა შესაძლოა ეფექტიანი მექანიზმები აღმოჩნდეს. პარლამენტარები შეკითხვების დასმას იყენებენ საგანგებო სიტუაციებზე, მიმდინარე მოვლენებსა და წარმოქმნილ პრიორიტეტებზე რეაგირების მიზნით. მაგალითად, გერმანიის პარლამენტმა დაკითხა გერმანიის ფედერალური მთავრობა საერთაშორისო მისიებში სექსუალური ძალადობის შესახებ რამდენიმე თვეში მას შემდეგ, რაც გახმაურდა, რომ Oxfam-ის პერსონალმა 2010 წლის ჰაიტის მიწისძვრით დაზარალებულთა მიმართ სექსუალური ექსპლუატაცია განახორციელა. ანალოგიური ინტერვენციები განხორციელდა ნიდერლანდებში, სადაც 2016 წელს წარმომადგენელთა პალატამ შუამდგომლობა წარადგინა პლენარულ სესიაზე და მოითხოვა თავდაცვის მინისტრისგან - უზრუნველყო გენდერულ საკითხებში ექსპერტის სრულ განაკვეთიანი თანამდებობის შემოღება თავდაცვის სამინისტროში და მის ოპერაციებში; ასევე მოითხოვა ქალთა მონაწილეობის ხელშეწყობა თავდაცვის სამინისტროს ყველა საქმიანობაში.

პარლამენტებს შეუძლიათ ასევე გამოიყენონ მათი ბიუჯეტის გამოყოფის უფლებამოსილება, რათა ზედამხედველობა გაუწიონ მთავრობის ხარჯებს ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგის შესრულების მიზნით. კანადაში, მაგალითად, პარლამენტის საგარეო საქმეთა და საერთაშორისო განვითარების საკითხების, და ეროვნული თავდაცვის მუდმივმოქმედი კომიტეტები ყოველწლიურად მინიმუმ სამჯერ იკრიბებოდნენ, რათა განეხილათ ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების დღის წესრიგის შესრულებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყებების მიერ გაწეული ხარჯები. 2018 წელს ეს ზედამხედველობა გულისხმობდა, რომ პარლამენტარებს შეეძლოთ შეკითხვები დაესვათ ეროვნული თავდაცვის მინისტრებისთვის. შეკითხვები ყურადღებას ამახვილებდა ქალების დაქირავებაზე, თავდაცვის სამინისტროს ვალდებულებებზე სამშვიდობო ოპერაციებთან დაკავშირებით და შეიარაღებულ ძალებში სამინისტროს პოლიტიკაზე მავნე ან არასათანადო სექსუალური ქცევის აღმოფხვრის პოლიტიკის შესახებ.¹⁶

- 1 DCAF (2015) "Parliaments: Roles and responsibilities in good security sector governance", SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, p. 12.
- 2 ეს მავალითი აღებულია: 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, Geneva: DCAF.
- 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 იქვე.
- 5 იქვე.
- 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", Geneva: DCAF, p. 12.
- 9 Fofana Ibrahim et al., note 2 above, p. 72.
- 10 IPU and UNDP (2017) "Global parliamentary report 2017 – Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account", Tignieu-Jameyzieu: Courand et Associés, p. 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> (accessed 1 September 2019).
- 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, accessed 9 December 2019.
- 13 იხილეთ, the Women's International League for Peace and Freedom's compilation of information on NAPs on the PeaceWomen website, <http://peacewomen.org>.
- 14 Ferbach and Reeves, იხ. შენიშვნა 8 ზემოთ.
- 15 Gender Action for Peace and Security (2019) "All-Party Parliamentary Group on Women, Peace and Security", <http://gaps-uk.org/about/appg/> (accessed 9 December 2019).
- 16 Ferbach and Reeves, იხ. შენიშვნა 8 ზემოთ., გვ. 16.



5. როგორ შეიძლება უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობამ ხელი შეუწყოს და გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება მოახდინოს?

წინამდებარე თავში წარმოდგენილია ზოგიერთი ძირითადი მექანიზმის მონახაზები, რომელთა მეშვეობითაც უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა შეიძლება გაძლიერდეს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მიზნით. საერთო სტრატეგია გულისხმობს გენდერული პერსპექტივის გათვალისწინებას პარლამენტის საქმიანობის ყველა ასპექტში. როგორც ეს აღწერილი იყო გაეროს განვითარების პროგრამაში:

გენდერული მეინსტრიმინგი საკანონმდებლო ფრთაში ამ ინსტიტუტის შიდა ტრანსფორმაციას („როგორ ხდება მუშაობის შესრულება“), მისი შედეგების („რის შესახებ ხდება კანონმდებლობის შემუშავება“ და „რა შინაარსი აქვს კანონმდებლობას“), და მისი კავშირების („ვისთან მართავს ის დიალოგს“, „ვის აკონტროლებს იგი“, „ვის წინაშეა იგი პასუხისმგებელი“) ტრანსფორმაციას გულისხმობს“.¹

უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების მიზნით, უფრო კონკრეტული მექანიზმები მოიცავს შემდეგს:

- ◆ უსაფრთხოების სექტორის გენდერული ანალიზი, მათ შორის საბიუჯეტო განხილვა
- ◆ უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში სპეციალური გენდერული ინფრასტრუქტურის, როგორცაა გენდერული თანასწორობის პარლამენტა-შორისი კომიტეტის, ან ქალთა საპარლამენტო ფორუმის ჩართვა
- ◆ ინკლუზიური პროცესები, თემების მოცვა
- ◆ ომბუდსმენის იმ სტრუქტურებთან თანამშრომლობის გაძლიერება, რომლებიც უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში არიან ჩართულნი
- ◆ პარლამენტში გენდერული პარიტეტის მიღწევა

5.1 უსაფრთხოების სექტორის გენდერული ანალიზი, მათ შორის, საბიუჯეტო განხილვა

გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება ზედამხედველობაში მოიცავს იმის განსაზღვრას, თუ ვინ შეასრულებს პროცესს ან განახორციელებს პოლიტიკას, როგორ სრულდება პროცესი, ან როგორ ხორციელდება პოლიტიკა, რა დანიშნულებით, და ეს პროცესი ან პოლიტიკა ხელს უწყობს თუ არა გენდერულ თანასწორობას. ამდენად, უსაფრთხოების სექტორის გენდერზე ორიენტირებული

ფოტო: ევროპარლამენტის ქალთა უფლებებისა და გენდერული თანასწორობის კომიტეტის ექვსი წევრი, 2011 © European Union 2011 PE-EP/ Pietro Naj-Oleari (ევროკავშირი 2011 PE-EP/პიეტრო ნაჯ-ოლერი)

ზედამხედველობა გულისხმობს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული კანონების, ბიუჯეტების, პოლიტიკისა და პრაქტიკის გულმოდგინედ განხილვას, რათა გათვალისწინებული იყოს ყველა კაცისა და ქალის, მიუხედავად მათი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვისა, უსაფრთხოების საჭიროებები და პრიორიტეტები. ხოლო, უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებმა პატივი უნდა სცენ, დაიცვან და აღასრულონ ყველა პირის, მათ შორის საკუთარი პერსონალის ადამიანის უფლებები.

აღნიშნულის განხორციელება მოითხოვს გარკვეულ გაგებას, ცოდნას და უნარ-ჩვევებს. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია გენდერული ანალიზის ჩატარება: კრიტიკული განხილვა, თუ რა გავლენას ახდენს გენდერული როლები, საქმიანობა, საჭიროებები, შესაძლებლობები და უფლებები ქალებზე, კაცებზე, გოგონებზე და ბიჭებზე (მიუხედავად მათი სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობისა, თუ თვითგამოხატვისა), მოცემული საქმიანობის სფეროში, სიტუაციაში ან კონტექსტში.*

ამდენად, აუცილებელია კაცი და ქალი პარლამენტარების, განსაკუთრებით თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტების წევრების გენდერული შესაძლებლობების ჩამოყალიბება ბრიფინგების, ტრენინგების და ინფორმირებულობის დონის გაზრდის სხვა ინიციატივების საშუალებით. მართლაც, პარლამენტები, როგორც სამუშაო ადგილი, შესაძლოა უადრესად მნიშვნელოვანი იყოს „გენდერული თანასწორობის ძირითადი საკითხების, მათ შორის შრომის თანაბარი ანაზღაურების, კარიერულ წინსვლაში თანასწორობის, დეკრეტული შვებულების, სამუშაო ადგილზე სექსუალური შევიწროების აღმოფხვრის და უფრო მოქნილი სამუშაო გრაფიკის შემოღების ხელშესაწყობად, რათა დარეგულირდეს ბალანსი სამსახურსა და პირად ცხოვრებას შორის და უფრო სამართლიანად გადანაწილდეს მშობლების მოვალეობები“.² თუ პარლამენტარებს ელემენტარული საბაზისო ცოდნა მაინც ექნებათ გენდერული ანალიზის შესახებ, ეს მათ შესაძლებლობას მიცემს დასვან მნიშვნელოვანი შეკითხვები და შესაბამისი მონაცემები მოითხოვონ.

გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებაზე მუშაობისას პარლამენტარებს ასევე უნდა შეეძლოთ დაეყრდნონ თავიანთ პერსონალს და კვლევით დეპარტამენტებს. პარლამენტების კვლევით სამსახურებს შესაძლოა საუკეთესო პოზიცია ჰქონდეთ და ხელუნიფებოდეთ ობიექტური, ზუსტი ანალიზის ჩატარება, რითიც დაეხმარებიან პარლამენტარებს, ზედამხედველობა გაუწიონ უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებულ კომპლექსურ საკითხებს.

ფიჯის პარლამენტში ჩამოაყალიბეს გენდერული საკითხების საპარლამენტო კომიტეტი, ყველა საპარლამენტო კომიტეტის მუშაობაში გენდერული საკითხების გათვალისწინებისა და პარლამენტისათვის წარდგენილ შესაბამის ანგარიშებში მათი ასახვის მიზნით. გარდა ამისა, ფიჯის პარლამენტმა შემოიღო „გენდერული ინსტრუმენტების კრებული“, რომელიც კომიტეტის წევრებს დაეხმარება შეაფასონ გენდერული გავლენა კანონმდებლობის ყველა ნაწილის, მათ შორის, ბიუჯეტის მიმართაც.³ აღნიშნული ინსტრუმენტების კრებული ხაზს უსვამს სქესის მიხედვით დანაწევრებული მონაცემების მნიშვნელობას. პარლამენტის სპიკერის ჯიკო ლუვენის სიტყვებით, „პარლამენტის რეგლამენტი მოითხოვს, რომ პარლამენტისათვის კომიტეტებმა გამოიყენონ გენდერზე დაფუძნებულ ანალიზი კანონმდებლობის განხილვისას ან ზედამხედველობის ფუნქციების შესრულებისას“.⁴ გენდერულ საკითხებში ისეთი ტრენინგი, რომელიც ფიჯიში ტარდება, შესაძლოა ეფექტიანი ღონისძიება აღმოჩნდეს კაცი და ქალი პარლამენტარების გენდერზე ორიენტირებული ზედამხედველობის განხორციელების მნიშვნელობაში დასარწმუნებლად.

გენდერული ანალიზის სპეციფიკური ფორმაა „გენდერული აუდიტორული შემოწმებების“ ჩატარება. საპარლამენტო მუშაობის დროს, ყველა შემოთავაზებული

* პრაქტიკულ მითითებაში 15 - უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სექტორში გენდერის საკითხების გათვალისწინება პროექტის შემუშავებისა და მონიტორინგის დროს, წარმოდგენილია მიდგომები გენდერული ანალიზისადმი, მათ შორის გენდერული ანალიზის ინსტრუმენტების მთელი სპექტრი, რომელიც შესაძლოა გამოიყენონ პარლამენტარებმა.

და არსებული ბიუჯეტების გენდერული აუდიტორული შემოწმება ხელს უწყობს იმის გამოვლენას, თუ რამდენად ახდენს გენდერული უთანასწორობა გავლენას უსაფრთხოებაზე, და იმის განსაზღვრას, თუ კაცების ქალების, ბიჭების და გოგონების, ასევე მრავალი სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენელი პირები, მათ შორის განსხვავებული სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვის მქონე პირთა უსაფრთხოების რომელი პრიორიტეტები საჭიროებს დაფინანსებას. როდესაც პარლამენტი ზოგად ბიუჯეტს განიხილავს, მან გენდერული თანასწორობა საბიუჯეტო პროცედურების პრიორიტეტულ მიზნად უნდა განსაზღვროს. ამგვარმა პროცედურებმა „უნდა უზრუნველყოს, რომ ასიგნებები შეესაბამებოდეს გენდერული თანასწორობის შესახებ პოლიტიკის დონეზე აღებულ ვალდებულებებს, გაზარდოს გამჭვირვალობა და შემოწმების გზით დაადასტუროს მივყავართ თუ არა ასეთ ხარჯებს სასურველ შედეგამდე.“⁵

გენდერული აუდიტორული შემოწმებით შესაძლოა დადგინდეს გენდერზე არის თუ არა ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის ყველა ერთეულის ბიუჯეტები. სანაცვლოდ, გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტი, აძლიერებს პარლამენტის ზედამხედველობის ლეგიტიმურობას. გენდერული აუდიტორული შემოწმებები უნდა დაეფუძნოს მონაწილეობით მეთოდოლოგიას, რომელიც:

- ◆ განიხილავს რამდენად ეფექტიანია შიდა პრაქტიკა და გენდერულ მე-ინსტრუმენტთან დაკავშირებული მხარდაჭერის სისტემები და რამდენად განამტკიცებს ისინი ერთმანეთს
- ◆ ახორციელებს მონიტორინგს და აფასებს შესაბამის პროგრესს, რომელიც მიღწეულ იქნა გენდერულ მეინსტრუმენტთან დაკავშირებით
- ◆ ადგენს საწყის ინფორმაციას აუდიტის ჯგუფისთვის
- ◆ გამოავლენს მნიშვნელოვან ხარვეზებს და გამოწვევებს
- ◆ სთავაზობს ამ ხარვეზების და გამოწვევების გადაჭრის შესახებ რეკომენდაციებს, ასევე ახალ და ეფექტიან სტრატეგიებს
- ◆ ახდენს გენდერული თანასწორობის მიღწევის სათანადო პრაქტიკის დოკუმენტირებას.⁶

სამხრეთ აფრიკა ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა იყო, რომელმაც შემოიღო გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება ბიუჯეტის პროცესში. 1995 წელს, ქვეყნის პირველი დემოკრატიული არჩევნებიდან ერთი წლის შემდეგ, სამხრეთ აფრიკის ქალთა საბიუჯეტო ინიციატივა შედგა, როგორც პარლამენტარებისა და სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე ორგანიზაციის ერთობლივი ძალისხმევა. ქალთა საბიუჯეტო ინიციატივამ გაანალიზა ცენტრალური სახელმწიფო ბიუჯეტის დარგობრივი განაწილება გენდერულ პერსპექტივაზე, რათა განესაზღვრა მისი განსხვავებული ზემოქმედება ქალებზე, კაცებზე, გოგონებსა და ბიჭებზე. მთავარი იდეა გახლდათ სახელმწიფოს ყველა ხარჯის და შემოსავლების გაზრდის მეთოდების გაანალიზება იმ კონტექსტში, თუ რა სარგებელს მოუტანდა ეს საბოლოოდ ქალებს და გოგონებს კაცებთან და ბიჭებთან შედარებით. ინიციატივის პირველი ფაზა ყურადღებას ამახვილებდა ოთხ სექტორზე - კეთილდღეობა, განათლება, განსახლება და რეკონსტრუქციისა და განვითარების პროგრამა. მეორე ეტაპი მოიცავდა ისეთ სფეროებს, როგორიცაა ჯანდაცვა, მართლმსაჯულება, უსაფრთხოება და უშიშროება, სასჯელაღსრულების სფერო, ტრანსპორტი, საშინაო და საგარეო საქმეები, სოფლის მეურნეობა, მიწასთან დაკავშირებული საკითხები და ენერგეტიკა.⁷ მნიშვნელოვანია, რომ წარმატების ძირითადი გასაღები არის პარლამენტარებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობა.

5.2 პარლამენტის გენდერული სტრუქტურების ჩართვა უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში

როგორც ეს მე-2 სექციაში იყო განმარტებული, საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქცია უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებით კონცენტრირებულია უშიშროების და თავდაცვის კომიტეტებში. მათ შეუძლიათ გამოიძიონ უშიშროების ძალების საქმიანობა და პოლიტიკური პარტიებს უსაფრთხოების პოლიტიკის და საქმიანობების შესახებ სამსჯელოდ საჯარო ფორუმში შესთავაზონ. უშიშროების და თავდაცვის საპარლამენტო კომიტეტებს აქტიური კომუნიკაცია უნდა ქონდეთ და აქტიურად თანამშრომლობდნენ პარლამენტის მიერ სპეციალურად გამოყოფილი გენდერული სტრუქტურების წარმომადგენლებთან - უმთავრესად ეს იქნება კომიტეტი, რომელიც განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს გენდერულ თანასწორობას, ან ქალთა ფორუმი.

2015 წლის მდგომარეობით, 116 ქვეყანაში არსებობდა 144 საპარლამენტო ორგანო, რომელთაც გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მუშაობის უფლებამოსილება ჰქონდათ. მათ შორის იყო ბელგიის ქალთა და კაცთა თანაბარი შესაძლებლობების მრჩეველთა კომიტეტი, კანადის თემთა პალატის მუდმივმოქმედი კომიტეტი ქალთა სტატუსის შესახებ, ინდოეთის ქალთა უფლებამოსილების გაძლიერების კომიტეტი, ესპანეთის თანასწორობის კომიტეტი, დომინიკის რესპუბლიკის მუდმივმოქმედი გენდერულ საკითხთა კომიტეტები, ჩრდილოეთ მაკედონიის ასამბლეის თანაბარი შესაძლებლობების კომიტეტი, მონტენეგროს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის კომიტეტი, შრი-ლანკის პარლამენტის ქალთა და გენდერის საკითხების შესახებ სექტორული ზედამხედველობის კომიტეტი, დანიის პარლამენტის გენდერული თანასწორობის კომიტეტი, ფინეთის დასაქმების და თანასწორობის კომიტეტი, ბოსნია და ჰერცეგოვინას წარმომადგენელთა პალატის თანაბარი შესაძლებლობების კომიტეტი, განას პარლამენტის გენდერულ და ბავშვთა საკითხებზე მომუშავე კომიტეტი და ელ სალვადორის ქალთა საპარლამენტო ჯგუფი. ამ კომიტეტების მნიშვნელოვანი ფუნქციაა საჯარო მოსმენების ჩატარება და კონსულტაციების გავლა პოლიტიკის შემუშავებელ პირებთან, რათა განსაზღვრონ პოლიტიკის, პროგრამების და კანონმდებლობის გავლენა ქალებზე, კაცებზე, გოგონებსა და ბიჭებზე. მაგალითად, მოლდოვაში ქალთა კომიტეტმა ისარგებლა გენდერული თანასწორობის პლატფორმით, რომლის წევრი სამოქალაქო საზოგადოების 19 მოწინავე ორგანიზაციაა.⁸

ქალთა ფორუმს შეუძლია სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენელი ქალები გააერთიანოს. ქალთა მრავალპარტიული ფორუმი მრავალ სხვა ქვეყანასთან ერთად, არსებობს ალბანეთში, ბოსნია და ჰერცეგოვინაში, ყირგიზეთში, ჩრდილოეთ მაკედონიაში, პოლონეთში, სლოვაკეთში და ამერიკის შეერთებულ შტატებში.⁹ ეუთოს კვლევით ეუთოს ქვეყნებში ქალი პარლამენტარებისათვის განკუთვნილი სტრუქტურების შესახებ გამოვლინდა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ არსებული საპარლამენტო და პოლიტიკური სისტემა უშუალო გავლენას არ ახდენს პარლამენტში ქალთა სტრუქტურის ჩამოყალიბებაზე, შესაძლოა, პოლიტიკურმა გარემომ გავლენა მოახდინოს იმაზე, თუ რა ტიპის სტრუქტურა ჩამოყალიბდება. ანალოგიურად, კანონმდებლობით გენდერული კვოტების გათვალისწინება, ან ნებაყოფლობითი ზომები პარლამენტში ქალთა არჩევის მხარდასაჭერად - არ არის ქალთა საპარლამენტო სტრუქტურის ჩამოყალიბების პირდაპირი მაჩვენებელი. მიუხედავად ამისა, ქალთა მრავალმა საპარლამენტო სტრუქტურამ გადამწყვეტი როლი შეასრულა საარჩევნო კანონმდებლობაში გენდერული კვოტის შემოღების ადვოკატირებაში, გენდერული კვოტის შესახებ დებულებებში ცვლილებების შეტანისა და მათი შესრულების მონიტორინგის ლობირებაში.¹⁰

ქალთა ფორუმის კარგი მაგალითია ქალ პარლამენტართა და ყოფილ პარლამენტართა ასოციაცია ელ სალვადორში. ასოციაციის ჩამოყალიბების პერიოდში

მისი პრეზიდენტი ეროვნულ-განმათავისუფლებელი ფრონტის, ანუ ყოფილი პარტიზანული მოძრაობის (Farabundo Martí) წევრი იყო, ხოლო ვიცე-პრეზიდენტი მემარჯვენე პარტია ARENA-დან იყო, რომელიც 1980-იანი წლებში პარტიზანების წინააღმდეგ სადამსჯელო ღონისძიებებში მონაწილეობდა. მათი თანამშრომლობა პარლამენტში მტრულ პარტიებს შორის დიალოგის შესაძლებლობის სიმბოლო გახდა.¹¹ ასოციაციის მთავარი მიზანია ქალი პარლამენტარებისათვის ლიდერობის უნარ-ჩვევებში ტრენინგების შეთავაზება.¹²

5.3 ინკლუზიური პროცესები, სამოქალაქო საზოგადოების მოცვა

კომიტეტის სტრუქტურა მნიშვნელოვანი მექანიზმია იმისათვის, რომ პარლამენტებმა სამოქალაქო საზოგადოებისგან და სხვა ექსპერტებისგან უსაფრთხოების საკითხების შესახებ მოსაზრებები მიიღონ. გენდერული თანასწორობის ქალთა ფორუმთან, ან გენდერული თანასწორობის კომიტეტთან ურთიერთობის გარდა, პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტები და გენდერული თანასწორობის კომიტეტები უნდა დაუკავშირდნენ გენდერზე მომუშავე ორგანიზაციებს და ექსპერტებს და სამოქალაქო საზოგადოების იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც უსაფრთხოების სექტორის საკითხებზე მუშაობენ, ან ყურადღებას ამახვილებენ ადამიანის უფლებებზე.

კომიტეტებმა უნდა უზრუნველყოს, რომ კონსულტაციები მრავალფეროვან ჯგუფებთან გაიმართოს (იხ. ჩანართი 8). პარლამენტებს შეუძლიათ სამოქალაქო საზოგადოებას სხვადასხვა გზით დაუკავშირდნენ. მაგალითად, გამართონ ეროვნული დიალოგები, მოაწყონ კონსულტაციები საზოგადოებასთან, მათ შორის, გამართონ პარლამენტის საჯარო მოსმენები წარდგენილი კანონპროექტების შესახებ და შესაბამის ექსპერტებს პრეზენტაციების გამართვა მოთხოვონ. მაგალითად, ავსტრიამ ერთ-ერთი მეთოდი გამოიყენა და გენდერული ნიშნით ძალადობის საკითხის განსახილველად სამოქალაქო საზოგადოება გენდერული თანასწორობის კომიტეტის მოსმენებში ჩართო. 2018 წელს კომიტეტი, არასამთავრობო სექტორთან კოორდინირებითა და სამოქალაქო საზოგადოების თვალსაზრისების გათვალისწინებით გენდერული ნიშნით ძალადობის წინააღმდეგ სპეციალური ინიციატივით გამოვიდა.¹³

ჩანართი 8: მრავალფეროვანი და ინკლუზიური კონსულტაციების ჩატარება

კაცების და ქალების განსხვავებული ჯგუფების წარმომადგენლებს, მათ შორის ლგბტიადამიანებს, სამართლებრივი რეფორმის პროცესებსა და უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ. ამას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს თემების განსხვავებული საჭიროებების გათვალისწინებისა და დაკმაყოფილებისთვის. მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ არც ქალები და არც კაცები და არც ლგბტი ადამიანები ერთგვაროვანი ჯგუფები არ არიან და ამდენად, რეფორმების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად საჭიროა მრავალფეროვანი გამოცდილების, საჭიროებისა და მოსაზრებების მქონე ჯგუფების შექმნა.

სამართლებრივი რეფორმების პროცესებში და უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში მრავალფეროვანი ჯგუფების წარმომადგენლების მონაწილეობა უნდა იყოს:

- მოცულობითი - საკმარისი რაოდენობით
 - არსებითი - გადამწყვეტილების მიმდები და გავლენის მქონე
 - მონაწილეობდეს მთელი პროცესის განმავლობაში - რეფორმის დაწყებიდან რეფორმების განხორციელების ეტაპზე და შეფასებამდე
- თავი უნდა ავარიდოთ მცირერიცხოვან „მრავალფეროვან ჯგუფებთან“ ფორმალურ მოჩვენებით კონსულტაციებს ან ამ მრავალფეროვანი ჯგუფების მხოლოდ ძირითადი გადამწყვეტილებების მიღების შემდეგ ჩართვას!

საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქცია შეიძლება მოიცავდეს ინფორმაციის რეგულარულად მიღებას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან და უსაფრთხოების სექტორში მომუშავე ქალთა ასოციაციებიდან ქალების მდგომარეობის შესახებ ამ სექტორში და მათთვის საინტერესო, აქტუალური საკითხების შესახებ. საჭიროების შემთხვევაში, კონსულტაციებისათვის ასევე უნდა მიმართოთ მსხვერპლთა უფლებების დაცვის ჯგუფებს და სხვა შესაბამის ორგანიზაციებს. სამოქალაქო საზოგადოებასთან ამგვარი კონსულტაციები პარლამენტებს უფრო წარმომადგენლობითს და ეფექტიანს ხდის ზედამხედველობის ფუნქციის განხორციელებისას. მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, პარლამენტებს შეუძლიათ აღმასრულებელი ფრთის წარმომადგენლები გამოკითხონ და თუ საჭირო იქნება, შემოიღონ კანონმდებლობა დარღვევების აღმოსაფხვრელად.

5.4 პარლამენტებსა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებს, ომბუდსმენის სამსახურებს შორის თანამშრომლობა უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით

როგორც ხაზგასმით აღინიშნა მე-2 ნაწილში, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები და ომბუდსმენის სამსახურები უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების მონიტორინგში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. ისინი საზოგადოებიდან და/ან უსაფრთხოების სექტორის პერსონალისგან იღებენ და იძიებენ საჩივრებს და შემუშავებენ ანგარიშებს და რეკომენდაციებს. გენდერთან დაკავშირებული ძალადობა გავრცელებულია მრავალი ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორში და შესაძლოა მოიცავდეს ძალადობას დაკავებულთა ან დანაშაულის მსხვერპლთა მიმართ, ან პერსონალის მიერ საკუთარი ოჯახის წევრების ან საზოგადოების სხვა წევრების მიმართ ძალადობის გამოყენებას. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების და ომბუდსმენის სამსახურების მიერ ჩატარებულმა გამოძიებებმა და ანგარიშების შემუშავებამ, შესაძლოა ხელი შეუწყოს უსაფრთხოების სექტორში პრობლემური ქცევის გამოვლენას, მის მოგვარებას და აღკვეთას; ასევე - ინსტიტუციური ხარვეზების გამოკვეთას. ამ თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები ან ომბუდსმენის სამსახური შეიძლება მიჩნეული იყოს მთავარ მოკავშირედ პარლამენტის მიერ ზედამხედველობის ფუნქციის განხორციელებისას. უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობისას პარლამენტი იძიებს საჩივრებს, ამალვებს ადამიანის უფლებების დარღვევების შესახებ ინფორმირებულობის დონეს და უზრუნველყოფს ეროვნული პოლიტიკის და კანონის უზენაესობის შესაბამისობას.

ქვეყანაში მოქმედი ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტებსა და ომბუდსმენის სამსახურებს და პარლამენტს შორის თანამშრომლობა შესაძლოა ეფექტიანი მექანიზმი იყოს გენდერული თანასწორობის ხელშესაწყობად და გენდერული ნიშნით ძალადობის დასაძლევად. ქვეყნების უმეტესობაში ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული და ომბუდსმენის ინსტიტუტები ყოველწლიურ ანგარიშებს წარუდგენენ პარლამენტს. მათ მოხსენებებში მიმოხილულია ადამიანის უფლებების ძირითადი საკითხები და განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია სახელმწიფო ინსტიტუციების ისეთ ქმედებებსა და პრაქტიკაზე, რომელთა შედეგად ადამიანის უფლებები ირღვევა. ისინი საპარლამენტო კომიტეტებს ვრცელ ინფორმაციას აწვდიან „სამსახურებში არსებული საერთო სიტუაციის და იქ მომუშავე პერსონალის მორალური მდგომარეობის შესახებ“.¹⁴ მათ შესაძლოა ურჩიონ პარლამენტს - შესაბამისი კანონმდებლობის ინიცირებით, ხელი შეუწყოს ადამიანის უფლებების დარღვევის აღკვეთას და ამ მხრივ არსებული

მდგომარეობის გამოსწორებას; ასევე, ადვოკატირება გაუწიონ პარლამენტის მიერ გენდერზე ორიენტირებული კანონმდებლობის შემოღებას, რომელიც ქალების და კაცების განსხვავებულ საჭიროებებს და გამოცდილებას გაითვალისწინებს. პარლამენტებს შეუძლიათ დაეყრდნონ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების და ომბუდსმენის სამსახურების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას ანგარიშებში ასახული ძალადობის შემთხვევების შესახებ მოსმენების ინიცირების მიზნით და შესაძლოა სთხოვონ კიდევ, მათ მოხსენება წარმოუდგინონ პარლამენტს ისეთი კონკრეტული საკითხების შესახებ, როგორიცაა ქალებისა და გოგონების სპეციფიკური საჭიროებები.*

საქართველოს სახალხო დამცველის გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი კარგი მაგალითია იმისა, თუ როგორ მუშაობს ომბუდსმენის სამსახური ყველა მოქალაქის, განსაკუთრებით დაუცველობის რისკის წინაშე მდგარი პირების, მაგალითად, ქალების და ლგბტი თემის წევრების ადამიანის უფლებათა დასაცავად და ხელშესაწყობად. 2016 წლის მოხსენებაში საქართველოს შესახებ, გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ქალთა მიმართ ძალადობის, მისი მიზეზებისა და შედეგების საკითხებზე კიდევ ერთხელ მოუწოდა ყველა სახელმწიფოს დანერგონ „ქალთა მკვლელობისა“ თუ „გენდერული ნიშნით მკვლელობის“ შემთხვევებზე ზედამხედველობის მექანიზმი. მან განმარტა, რომ ზემოაღნიშნული ღონისძიების დანიშნულებაა „მონაცემების [წლიური] შეგროვება და გამოქვეყნება [ჩადენილი] ფემიციდების რაოდენობის შესახებ, [რათა] ჩამოყალიბდეს, ან არსებულ ორგანოს დაევალოს, რომ გაანალიზოს ფემიციდის თითოეული შემთხვევა, რათა გამოვლინდეს დაცვის მხრივ არსებული ნებისმიერი ხარვეზი, იმ მიზნით, რომ გაუმჯობესდეს ღონისძიებები ფემიციდების თავიდან აცილების მიზნით.“¹⁵ 2017 წლის აპრილში საქართველოს სახალხო დამცველმა გენდერული ნიშნით ქალთა მკვლელობების მონიტორინგზე პასუხისმგებლობა აიღო. 2018 წელს სახალხო დამცველმა პარლამენტს მონიტორინგის წინასწარი დასკვნები წარუდგინა - 2016 წელს ჩადენილი ექვსი ფემიციდის და ფემიციდის ოთხი მცდელობის ანალიზი. სახალხო დამცველის ანალიზმა ხარვეზები გამოავლინა მონაცემთა შეგროვების პროცესში, რასაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს ძალადობას გადარჩენილ პირთა დაცვის მხრივ არსებული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად. ამავე სპეციალურ ანგარიშში სახალხო დამცველმა მოითხოვა ტერმინ „ფემიციდის“ შეტანა სისხლის სამართლის კოდექსში, დანაშაულის სამართლებრივი კვალიფიკაციის ხელშეწყობის მიზნით, სანქციების პროპორციულობის გასაზრდელად და მსხვერპლთა დაცვის სისტემის გასაუმჯობესებლად.¹⁶

2019 წელს ეუთოს სამდივნოს კონფლიქტების პრევენციის ცენტრმა და დემოკრატიული ინსტიტუტების ოფისმა წამოიწყეს პროცესი, რომლის შედეგადაც ჩამოყალიბდა უწყებათშორისი პლატფორმა, სადაც სამედიაციულ ორგანოები სომხეთის რესპუბლიკის უსაფრთხოების სექტორის მმართველობისა და რეფორმების განსახილველად იკრიბებიან.

პლატფორმის მიზანია სამეთვალყურეო ორგანოები (ეროვნული ასამბლეა, ადამიანის უფლებათა დამცველის ოფისი და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები) დაახლოვოს და უსაფრთხოების და მართლმსაჯულების სექტორის ინსტიტუტები (ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, თავდაცვის სამინისტრო, პოლიცია, ეროვნული უსაფრთხოების სამსახური, საგამოძიებო კომიტეტი, პროკურატურა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახური). პლატფორმის წევრია ასევე უზენაესი სასამართლოს საბჭო. გენდერული პერსპექტივის ინტეგრაცია უსაფრთხოების სტრუქტურებში რეგულარულად იქნება განხილული პლატფორმის ფარგლებში.

* ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტებისა და გენდერული თანასწორობის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ OSCE/ODIHR (2012) სახელმძღვანელო ადამიანის უფლებების ეროვნული ინსტიტუტების ქალთა უფლებებისა და გენდერული თანასწორობის შესახებ და DCAF, OSCE/ODIHR, ეუთოს (2014) სახელმძღვანელო მითითება, გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირება უსაფრთხოების ზედამხედველობაში ომბუდსმენტთა და ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მიერ.

5.5 გენდერული თანასწორობის მიღწევა პარლამენტში

პარლამენტების უმეტესობაში ქალთა მწირი წარმომადგენლობა მე-3 ნაწილში განვიხილეთ, სადაც ვისაუბრეთ, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია პარლამენტის ლეგიტიმურობის და, ასევე საზედამხედველო ფუნქციის ხარისხიანად შესრულებისთვის, ის, რომ პარლამენტი წარმომადგენლობითი იყოს კაცებისა და ქალების მხრივ. ამდენად, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირების მნიშვნელოვანი სტრატეგიაა საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად ქალი კანდიდატების რაოდენობის გაზრდა, ასევე პარლამენტში არჩეულ ქალთა რაოდენობის გაზრდა, და იმის უზრუნველყოფა, რომ პარლამენტში არჩევის შემდეგ ქალებმა ხელმძღვანელი თანამდებობები დაიკავონ. პარლამენტში ქალ პარლამენტთა მინიმუმ 30 პროცენტი არის ეგრეთ წოდებული „კრიტიკული მასა“, რაც საყოველთაოდ აღიარებული მინიმალური სტანდარტია. ამასთან, პარლამენტის კანდიდატების შემადგენლობა ინკლუზიური უნდა იყოს და მოიცავდეს ლგბტი თემებს, ასევე ტრადიციულად სხვა, ნაკლებად წარმოდგენილ ჯგუფებს, როგორიცაა მებრუნებული შესაძლებლობის მქონე ქალები და ახალგაზრდა ქალები.

როგორც მე-3 ნაწილში აღვნიშნეთ, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში მთელ მსოფლიოში ქალთა მონაწილეობა პარლამენტებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. ეს პროგრესი უმეტესწილად სპეციალური დროებითი ღონისძიებების გატარებამ განაპირობა, როგორიცაა კვოტები ან ადგილების გამოყოფა. CEDAW-ს კომიტეტმა შენიშნა, რომ კვოტები და ადგილების გამოყოფა საკანონმდებლო ორგანოებში არ უნდა იქნეს მიჩნეული კაცების მიმართ დისკრიმინაციად; არამედ ისინი წარმოადგენს სპეციალურ დროებით ღონისძიებებს, რათა შევცვალოთ ისტორიულად არსებული უთანასწორობა და ტენდენციები.¹⁷ ამ ღონისძიებების ეფექტიანობა და ზეგავლენა განსხვავდება. ყირგიზეთი და ირლანდია იმ ქვეყნების მაგალითებია, სადაც კვოტებმა დადებითი შედეგები გამოიღო. მაგრამ დროებითი სპეციალური ღონისძიებები მხოლოდ იმდენად არის ეფექტიანი, რამდენად ეფექტიანადაც არის ფორმულირებული და განხორციელებული. ამასთან არ არსებობს ყველა ქვეყნისათვის გამოსადეგი უნივერსალური მოდელი.¹⁸ საკანონმდებლო კვოტები, თუმცა მათი შესრულება სავალდებულოა კანონმდებლობის მიხედვით, ყოველთვის ავტომატურად არ იძლევა სასურველ ცვლილებებს საკანონმდებლო ორგანოებში არჩეულ ქალთა რაოდენობით. ამავე დროს შიდა პარტიული კვოტები, მიუხედავად მათი ნებაყოფლობითი არსისა, ზოგიერთ ქვეყანაში საკმაოდ ეფექტიანი აღმოჩნდა საკანონმდებლო ორგანოში ქალთა წარმომადგენლობის გასაზრდელად.

ქალთა რაოდენობის საკითხის განხილვისას ზოგჯერ ნაკლები ყურადღება ექცევა საბოლოო შედეგებს - ანუ, ქალთა მონაწილეობის ზეგავლენას პარლამენტებში გენდერული თანასწორობის დასაწერად. პარლამენტარები ხშირად „იმ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციულ ნორმებზე, პრაქტიკასა და პოლიტიკაზე დაფუძნებული, რაც ქალებს ცვლილების გატარებაში უშლის ხელს“.¹⁹ ქალი პარლამენტარების თანაფარდობის გაუმჯობესება ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ ქალები აქტიურ როლს შეასრულებენ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით გადანაცვლების მიღების პროცესში, მაგალითად, დაიკავებენ მინისტრთა თანამდებობებს, ან თავდაცვასა და სამართალდამცავ უწყებებზე პასუხისმგებელ კომიტეტებში წამყვან პოზიციებს (იხილეთ ჩანართი 9). აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შევნიშნავთ, რომ 2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მსოფლიოში 1 412 მინისტრი ქალი იყო; საიდანაც მხოლოდ 22 ქალს ეკავა თავდაცვის და/ან ვეტერანთა საქმეების მინისტრთა თანამდებობები, 50 ქალს ეკავა შინაგან საქმეთა მინისტრის თანამდებობა და/ან საიმპიგრაციო საკითხთა მინისტრის თანამდებობა, ხოლო 31 ქალს - იუსტიციის მინისტრის თანამდებობა.²⁰ ამავე დროს, ქალები მრავლად არიან წარმოდგენილი გენდერული თანასწორობის საკითხებზე საპარლამენტო კომიტეტების უმეტესობაში. თუმცა, გენდერულად მრავალფეროვანი კომიტეტები, უკეთ აღიქვამენ თავიანთი ამომრჩეველების გენდერულ საჭიროებებს უსაფრთხოების მხრივ, რაც აძლიერებს ამგვარი კომიტეტების ლეგიტიმურობას.

ჩანართი 9: ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისია

ავსტრია კომიტეტის წინაშე ზედამხედველობის თვალსაზრისით არსებული გამოწვევების გადალახვისა და პროგრესის კარგი მაგალითია. ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის დემოკრატიულ პრინციპს ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისია წარმოადგენს, რომელიც ავსტრიის პარლამენტის ეროვნული საბჭოსაგან დამოუკიდებელი მონიტორინგის განმახორციელებელი სტრუქტურაა.

კომისიას თავდაპირველად თავდაცვის მინისტრი ხელმძღვანელობდა, რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავდა მის დამოუკიდებლობას, მაგრამ წლების განმავლობაში იგი დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბდა და მინისტრისგან დირექტივებს აღარ იღებს. ამჟამად, კომისიის წევრები, საპარლამენტო ადგილების დაკარგვის მიუხედავად, სრული ექვსი წელი მსახურობენ კომისიაში.

2016 წელს კომისიამ სპეციალური გენდერული ინიციატივა წამოიწყო, რომლის მიზანი სრულიად შეიარაღებულ ძალებში გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელებაა. განსაკუთრებული ყურადღება მიმართულია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ქალები დაწინაურდნენ გადაწყვეტილების მიმღები პირების თანამდებობებზე. ბოლო ორი ათწლეულია, რაც ავსტრიამ ქალების ჯარში მიღება დაიწყო. 1998 წლიდან ქალებს შესაძლებლობა აქვთ მოხალისედ იმუშაონ შეიარაღებულ ძალებში. 2018 წელს ქალები შეიარაღებული ძალების 10–13 პროცენტს შეადგენდნენ.

2018 წელს კომისიაში დომინირებდნენ კაცი პარლამენტარები: არც ერთი მისი თავმჯდომარე ქალი არ ყოფილა და მხოლოდ ორი წევრი გახლდათ ქალი. კომისიის შეზღუდული მრავალფეროვნება იმ ფაქტით აიხსნება, რომ ავსტრიის პოლიტიკური პარტიები თავდაცვის სექტორში კანდიდატებად ძირითადად თავიანთ სპიკერებს ასახელებენ. სპიკერები კი მხოლოდ კაცები იყვნენ. ამდენად, საჭიროა, რომ კომისიის ინსტიტუციური კულტურა შეიცვალოს, რათა გენდერულად უფრო პასუხისმგებლური გახდეს.

წყაროები: “ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისია”, ავსტრიის პარლამენტის ვებ-გვერდი; ინტერვიუ პარლამენტარ მ. ჰამერთან, ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისიის თავმჯდომარე, ავსტრია, 9 ოქტომბერი 2018 წელი; ინტერვიუ გიზელა ვურმთან, ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისიის წევრი და გენდერულ თანასწორობაზე საპარლამენტო კომიტეტის თავმჯდომარე (2008–2017), ავსტრია, 13 ოქტომბერი, 2018 წელი; ინტერვიუ პარლამენტარ ოტო პენდლთან, ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისიის დირექტორი, ავსტრია, 13 ოქტომბერი, 2018 წელი.

იმისათვის, რომ გენდერული თანასწორობა მთლიანად საპარლამენტო მუშაობაში იქცეს ღირებულ ფასეულობად, კაცმა და ქალმა პარლამენტარებმა ერთობლივი თანამშრომლობით უნდა გარდაქმნან ინსტიტუციური კულტურა და დაძლიონ ხანგძლივი პერიოდის განმავლობაში არსებული ცრურწმენები. კაცი პარლამენტარების გენდერული თანასწორობის კომიტეტებში მონაწილეობა შეიძლება წახალისდეს, რათა უფრო მეტმა მათგანმა მიიღოს მონაწილეობა გენდერული თანასწორობის კომიტეტებში. ქალ პარლამენტარებს, შესაძლოა პრიორიტეტი მიენიჭოს, რათა იმ კომიტეტებში იმსახურონ, სადაც ქალები ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი, მათ შორის იმ კომიტეტებში, რომლებთან უფლებამოსილებას თავდაცვისა და უშიშროების სექტორის ზედამხედველობა განეკუთნება.

მიუხედავად ამის, არასწორი იქნება იმის დაშვება, რომ ქალი პარლამენტარები ავტომატურად უფრო გენდერულად ორიენტირებულ და გენდერულად ინკლუზიურ მიდგომებს შემოიღებენ უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობისას. თუმცა კვოტები და სხვა ღონისძიებები გენდერული ბალანსის დასაცავად პარლამენტებსა და კომიტეტებში მნიშვნელოვან პირველ ნაბიჯს წარმოადგენს. აუცილებელია, რომ საპარლამენტო კომიტეტების ყველა წევრმა მიიღოს მხარდაჭერა შესაძლებლობების ჩამოსაყალიბებლად, რათა მოაგვაროს შესაძლო გენდერული მიკერძოების პრობლემა და მიიღოს ინფორმაცია ქალების, კაცების, ბიჭების და გოგონების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საჭიროებების, გამოწვევებისა და მონეყვლადობის შესახებ.

- 1 UNDP (2016) *Guidance Note: Strategies and Good Practices in Promoting Gender Equality Outcomes in Parliament*, New York: UNDP, p. 5.
- 2 M. Kaufman (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", MenEngage and UNFPA Advocacy Brief, p. 10.
- 3 J. Savake (2018) "Fijian Parliament to champion gender equality", Fiji Times, 4 December, <https://www.fjtimes.com/fijian-parliament-to-champion-gender-equality>.
- 4 UNDP (undated) *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*, Suva: UNDP, p. 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*, Geneva: DCAF, note 57, p. 76.
- 6 International Labour Office (2012) *A Manual for Gender Audit Facilitators: The ILO Participatory Gender Audit Methodology*, Geneva: ILO, p. 10.
- 7 DCAF (2011) "Gender and security sector reform: Examples from the ground", Geneva: DCAF, p. 65.
- 8 UNDP, note 1 above, pp. 5-6.
- 9 იქვე, გვ. 8.
- 10 OSCE/ODIHR (2013) "A comparative study for structures of women MPs in the OSCE region", Warsaw: OSCE/ODIHR.
- 11 სატელეფონო ინტერვიუ სალვადორელ პარლამენტართან ნილია დიამთან (FMLN), 3 მარტი 2019; ინტერვიუ სალვადორელ პარლამენტართან გლორია სალგუერო გროსთან (ARENA), სან სალვადორი, ელ სალვადორი, 7 მარტი 2014.
- 12 ინტერვიუ სალვადორელ პარლამენტართან ნილია დიამთან, 3 მარტი 2019.
- 13 სატელეფონო ინტერვიუ გიგელა ვერმთან, დედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე ავსტრიის საპარლამენტო კომისიის წევრი და გენდერულ თანასწორობაზე საპარლამენტო კომიტეტის თავმჯდომარე (2008-2017), ავსტრია, 13 ოქტომბერი, 2018 წელი.
- 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*, Geneva: DCAF, p. 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 Ibid.
- 17 General Recommendation No. 25 on Article 4, Paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures.
- 18 იხ. მაგალითად, I. Luciak (2009) *Gender and Democracy in Cuba*, Gainesville, FL: University Press of Florida.
- 19 UNDP, შენიშვნა 1 მევით, გვ. 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", New York: UN Women; M. Bastick (2018) "Gender and security sector reform", in C. E. Gentry, L. J. Shepard and L. Sjoborg (eds) *Routledge Handbook of Gender and Security*, London: Routledge.



United Nations
Secretary-General's Campaign

UNITE

to **END**
VIOLENCE
AGAINST
WOMEN
ASIA-PACIFIC

strong
hands
stop
violence
against women
and girls

Connect with us

FACEBOOK.COM/SAYNO.UNITE
TWITTER.COM/SAYNO_UNITE
ENDVIOLENCE.UN.ORG

6. ძირითადი რეკომენდაციები უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებისათვის

- ◆ უსაფრთხოების შესახებ კანონმდებლობის გენდერული ანალიზის ჩატარება გენდერზე ორიენტირებული საბიუჯეტო ინიციატივების შემოღება და გაძლიერება.
- ◆ გენდერთან დაკავშირებულ საკითხებში კაცი და ქალი პარლამენტარების შესაძლებლობების გაძლიერება, განსაკუთრებით თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტებში ბრიფინგების, ტრენინგების და ინფორმირებულობის დონის გაზრდის სხვადასხვა ღონისძიებების მეშვეობით.
- ◆ იმ საერთაშორისო და რეგიონული ხელშეკრულებების და კონვენციების ხელშეწყობის, რატიფიცირების და სრული განხორციელების მხარდაჭერა, რომლებიც ხელს უწყობს გენდერულ თანასწორობას უსაფრთხოების სექტორში, როგორიცაა ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენცია.
- ◆ ეფექტიანი კანონმდებლობის შემოღება ქალების და გოგონების, კაცების და ბიჭების და განსხვავებული გამოცდილების მქონე პირების წინააღმდეგ გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობის აღსაკვეთად, ამასთან, სათანადო ყურადღების გამახვილება შემდეგ ფაქტორებზე: ასაკი, შეზღუდული შესაძლებლობები, სექსუალური ორიენტაცია, გენდერული იდენტობა და თვითგამოხატვა.
- ◆ პარლამენტის გენდერული საკითხების კომიტეტის და პარლამენტის ქალთა ფორუმის ჩართვა უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაში.
- ◆ გენდერული თანასწორობის მიღწევა პარლამენტში განსაკუთრებული დროებითი ღონისძიებების განხორციელების გზით, როგორიცაა კვოტები, საარჩევნო სისტემების რეფორმირება და პოლიტიკური პარტიების და ქალი კანდიდატებისათვის მხარდაჭერა მათი გაძლიერების მიზნით.
- ◆ ქალი პარლამენტარების წარმომადგენლობის გაზრდა თავდაცვის და უშიშროების საკითხებზე მომუშავე კომიტეტებში.
- ◆ სამოქალაქო საზოგადოების, განსაკუთრებით ქალთა ორგანიზაციების ჩართვა უსაფრთხოების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ფართომასშტაბიანი კონსულტაციების, საჯარო მოსმენების და სხვა ფორმალური და არაფორმალური მექანიზმების მეშვეობით.
- ◆ ომბუდსმენის სამსახურებთან და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებთან თანამშრომლობა პარლამენტის მუშაობაში გენდერული მენისტრიმინგის მიზნით.
- ◆ ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავების მოთხოვნა, მონიტორინგი და ზედამხედველობა.

ფოტო: ფიჯის პარლამენტის მიერ გამართული მიღება გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ 16 დღიანი კამპანიის აღსანიშნავად, 2014 © UN Women/ Sereana Narayan (გაეროს ქალთა ორგანიზაცია/ სერიანა ნარაიანი)



7. დამატებითი რესურსები

ვებგვერდები

DCAF <https://www.dcaf.ch>

I Know Politics www.iknowpolitics.org

International Development Research Centre www.idrc.ca

International Institute for Democracy and Electoral Assistance www.idea.int

Inter-Parliamentary Union (IPU) www.ipu.org

OSCE/ODIHR <https://www.osce.org/odihr/gender-equality>

UN Women www.unwomen.org

World Bank dataset on proportion of women parliamentarians <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

სახელმძღვანელოები

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

Bastick, Megan (2014) *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, OSCE.

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*, Geneva: DCAF.

European Institute for Gender Equality (2019) *Toolkit on Gender-Sensitive Parliaments*, www.Eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments (accessed 1 September 2019).

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

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*, Geneva: DCAF.

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*, Geneva: DCAF.

ფოტო: საზოგადოება აღნიშნავს გენდერული და ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციის და აღმოფხვრის კანონის მისაღებად მიღწეულ პროგრესს, ეკვადორის ეროვნული ასამბლეა, 2017 © Alexander Moya / Asamblea Nacional del Ecuador (ალექსანდრე მოია/ ეკვადორის ეროვნული ასამბლეა)

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

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

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

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

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

UN General Assembly (2015) *Transforming the World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York: United Nations.

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

UN Women, WHO, UNDP and UNODC (2015) *Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence: Core Elements and Quality Guidelines*, New York: United Nations.

სტატიები და ანგარიშები

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

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

Kaufman, Michael (2014) "Engaging men, changing gender norms: Directions for gender-transformative action", Washington, DC: MenEngage and UNFPA.

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

