

Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti i rodna pitanja

SADRŽAJ

Zbog čega su rodna pitanja bitna za parlamentarni nadzor?

Na koji se način rodna pitanja mogu integrirati u parlamentarni nadzor?

Izazovi i mogućnosti u postkonfliktnom periodu

Pitanja vezana za parlamentarni nadzor

Dodatne informacije

Jasno je prepoznata činjenica da reforma sektora bezbjednosti (RSB) treba da zadovolji različite bezbjednosne potrebe muškaraca, žena, mladića, dječaka, djevojaka i djevojčica. Integracija rodnih pitanja takođe predstavlja ključnu pretpostavku djelotvornosti i preuzimanju odgovornosti unutar sektora bezbjednosti, kao i uspostavljanja lokalnog vlasništva i legitimiteta nad procesima RSB-a.

Ovaj Praktikum daje kratak uvod u koristi od integrisanja rodnih pitanja u RSB, kao i praktične informacije o tome kako to postići.

Ovaj Praktikum se zasniva na opširnijem Priručniku, a zajedno čine **Set priručnika o rodnim pitanjima i RSB-u**. Pošto mu je namjena da onima koji kreiraju politiku i koji se praktično bave pitanjima RSB-a obezbijedi osnovne informacije o rodu, ovaj Set priručnika sadrži 13 Priručnika sa odgovarajućim Praktikumima - vidi *Dodatne informacije*.

Zbog čega su rodna pitanja bitna za parlamentarni nadzor?

Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti: „Zakonodavno tijelo sprovodi parlamentarni nadzor tako što usvaja propise kojima se definiše i reguliše rad bezbjednosnih službi i njihova ovlaštenja i tako što prilagođava odgovarajuća izdvajanja iz budžeta. U ovakvu kontrolu može, takođe, da spada i osnivanje institucije parlamentarnog ombudsmana ili komisije koji na osnovu pritužbi javnosti mogu da pokrenu istragu.“¹

Rod se odnosi na uloge i odnose, osobine ličnosti, stavove, ponašanje i vrijednosti koje društvo pripisuje muškarcima i ženama. „Rod“ se, stoga, odnosi na naučene razlike između muškaraca i žena, dok „pol“ označava biološke razlike između muškaraca i žena. Rodne uloge se u velikoj mjeri razlikuju u okviru jedne ili više kultura i vremenom se mogu mijenjati. Rod se ne odnosi samo na žene i muškarce, već i na njihove međusobne odnose.

Integrisanje rodnog pitanja u parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti može pomoći u stvaranju odgovorne, djelotvorne i pravedne politike i institucija u sektoru bezbjednosti.

Sveobuhvatna bezbjednosna politika zasnovana na stvarnim potrebama

- Poslanici, kao izabrani predstavnici određenih izbornih jedinica, su odgovorni za uvrščavanje bezbjednosnih potreba žena, muškaraca, djevojaka, mladića, djevojčica i dječaka u kreiranje bezbjednosne politike. Na primjer, rodno nasilje (RN), uključujući trgovinu ljudima, nasilje počinjeno od strane intimnog partnera, seksualno zlostavljanje i nasilje nad homoseksualcima, je jedna od najvećih pretnji po bezbjednost ljudi širom svijeta.
- Procesi kreiranja politike kojima se obuhvata širok krug učesnika iz civilnog društva, uključujući organizacije žena, pomažu pri obezbjeđivanju javnog konsenzusa o prioritetima u sektoru bezbjednosti, te povećavaju odgovornost i legitimitet bezbjednosne politike, institucija sektora bezbjednosti i samog parlamenta.

Operativno djelotvorne institucije sektora bezbjednosti

- Parlamenti mogu preduzeti mjere na povećanju zastupljenosti žena u institucijama sektora bezbjednosti i na odgovarajućim položajima u vladi, što se pokazalo kao veoma korisno u operativnom smislu.
- Parlament ima ključnu ulogu u sprječavanju diskriminacije, seksualnog zlostavljanja i kršenja ljudskih prava, kao i u pozivanju institucija sektora bezbjednosti na odgovornost za njih.

Reprezentativno parlamentarno odlučivanje

- Ravnomjerniji broj poslanica i poslanika, uključujući njihovo učešće u odborima za odbranu i bezbjednost, može povećati legitimitet i nepristrasnost parlamenta. Na



Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Lori Nejtan sa Univerziteta u Kejo Taunu je, 1996. godine, izradila nacrt Bijele knjige nacionalne odbrane Južne Afrike. Na prvi nacrt ovog dokumenta su u velikoj mjeri svoje komentare dale organizacije civilnog društva i pripadnici odbrambene industrije. Ovaj nacrt se usredsređivao na bezbjednost ljudi i naglašavao potrebu za stvaranjem neseksističke institucionalne kulture, uključujući obavezu Ministarstva odbrane da prepozna i ukloni diskriminatornu praksu i stavove koji su prisutni u oružanim snagama. Osim ovoga, njime se pozivalo na pozitivnu akciju i stvaranje programa za jednake mogućnosti, kao i na prepoznavanje prava žena da u vojsci služe u svim činovima i na svim pozicijama, uključujući tu i direktno učešće u borbi.

Bijelom knjigom se tražilo da se u okviru revizije odbrane naglase operativni detalji poput doktrine, sastava snaga, logistike, naoružanja, kadrova i opreme. Na insistiranje poslanica u parlamentu, Stalni zajednički parlamentarni odbor za odbranu je pozvao na nacionalne konsultacije, kao dio procesa revizije odbrane. Kako bi se omogućilo učešće javnosti, preduzet je veliki broj različitih mjera, uključujući upotrebu vojnih aviona i autobusa za prevoz vjerskih vođa i predstavnika zajednica, aktivista sektora NVO-ija i predstavnica organizacija žena na regionalne sastanke i radionice.

Organizacije žena koje uživaju podršku najširih slojeva društva su bile od suštinske važnosti za skretanje pažnje na prethodno ignorisana pitanja poput uticaja vojnih aktivnosti na životnu sredinu i seksualnog uznemiravanja žena od strane vojnog osoblja. Kako bi se riješila ova pitanja, u Sekretarijatu za odbranu su formirana dva pododborna. Na kraju, revizije odbrane u kojoj su učestvovala sve gore navedene zainteresovane strane je doprinijela postizanju nacionalnog konsenzusa o bezbjednosnim pitanjima i novim strukturama sektora bezbjednosti pružila javni legitimitet.

svjetskom nivou, u 2007. godini, 82,6% poslanika su bili muškarci.²

Ravnomjerno budžetiranje i upravljanje resursima

- Rodna analiza budžeta i upravljanje resursima mogu povećati transparentnost, odgovornost i pravednu raspodjelu sredstava za rješavanje bezbjednosnih potreba muškaraca, žena, mladića, djevojaka, djevojčica i dječaka.

Poštovanje obaveza predviđenih međunarodnim zakonima i podzakonskim aktima

Integracija rodni pitanja u parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti je neophodna kako bi se ispoštovale obaveze po međunarodnim i regionalnim zakonima, podzakonskim aktima i normama koje se tiču bezbjednosti i rodni pitanja. Ključna dokumenta iz ove oblasti obuhvataju:

- *Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (1979.)*
- *Pekinšku deklaraciju i Platformu za akciju (1995.)*

Za više informacija pogledajte Aneks ovom Setu priručnika o međunarodnim i regionalnim zakonima i podzakonskim aktima.

Na koji se način rodna pitanja mogu integrisati u parlamentarni nadzor?

Posebni izazovi i mogućnosti koji se tiču parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbjednosti se razlikuju od države do države, tako da date sugestije za integraciju rodni pitanja treba prilagoditi specifičnom kontekstu zemlje:

Kreiranje inkluzivne bezbjednosne politike zasnovane na stvarnim potrebama

■ Proces koji obuhvata veći broj učesnika

- Treba primjeniti široke javne konsultacije o bezbjednosnoj politici, uključujući u njih i organizacije žena i muškaraca.
- Treba uspostaviti mehanizme za javnu debatu, kao što su javne rasprave.
- Pojedinačno poslanici treba da budu dostupni organizacijama žena iz gradske i seoske sredine kako bi saslušali njihove probleme vezane za bezbjednost.

■ Rodno osjetljive bezbjednosne politike

- Treba uključiti rodni sadržaj, kao što je rješavanje problema RN i promovisanje jednakog učešća

muškaraca i žena u institucijama sektora bezbjednosti.

- Treba koristiti rodno inkluzivan jezik („policijski službenici“) i rodno specifičan jezik („muško i žensko vojno osoblje“) tamo gdje treba.
- Od stručnjaka za rodna pitanja treba zatražiti savjete pri izradi nacrtu i reviziji bezbjednosne politike.
- Treba formiranje grupe za rodna pitanja, koje bi obuhvatala i poslanice i poslanike, radi podizanja svijesti o rodni pitanjima.
- Treba sprovesti procjene rodni uticaja predloženih i postojećih bezbjednosni politika.

■ Rodna obuka za kreatore bezbjednosni politika i njihovi mandati

- Treba obezbijediti da poslanici i službenici u parlamentu, posebno oni koji su uključeni u odbore za odbranu i bezbjednost, prođu obuku o rodni i bezbjednosni pitanjima.
- Treba obezbijediti da odbori za odbranu i bezbjednost u svoj mandat uvrste rodna pitanja.

Jačanje djelotvornosti institucija u sektoru bezbjednosti

■ Inicijative kojima se unaprjeđuje zapošljavanje, zadržavanje na poslu i profesionalno napredovanje žena u okviru institucija sektora bezbjednosti

- Treba zatražiti određivanje specifičnih ciljeva za angažovanje i zadržavanje žena na poslu.
- Treba promijeniti kadrovsku politiku i praksu kako bi se uspostavila veća ravnoteža između posla i privatnog života.
- Treba zatražiti prikupljanje podataka o integraciji rodni pitanja u institucijama sektora bezbjednosti i o rodni sastavu tih institucija, razvrstanih po polu.
- Treba zatražiti analizu o tome u kom broju žene kadeti napuštaju policijske i vojne akademije, kao i o stopi napuštanja u kasnijim fazama njihove karijere, i nadgledati inicijative za veće zadržavanje žena u ovom sektoru.

■ Obuka o rodni pitanjima za osoblje sektora bezbjednosti

- Treba obezbijediti da svo osoblje sektora bezbjednosti prođe obuku o rodni pitanjima.

■ Sveobuhvatno zakonodavstvo o RN

- Treba nadgledati ispunjavanje međunarodni, regionalni i nacionalni obaveza o eliminaciji RN-a, uključujući i nadgledanje istih u okviru institucija

sektora bezbjednosti.

- Treba izraditi zakonske odredbe, politike i nacionalne akcijske planove za eliminaciju RN-a, u kojima se naglašavaju specifične odgovornosti sistema za sprovođenje zakona, pravosudnog i kaznenog sistema.

■ Pozivanje institucija i osoblja sektora bezbjednosti na odgovornost za sprječavanje i odgovor na RN

- Treba obezbijediti jasne zakonske odredbe i pravila ponašanja koja definišu odgovornosti osoblja sektora bezbjednosti vezanih za interno sprječavanje i odgovor na kršenje ljudskih prava, uključujući i disciplinske procedure.
- Treba nadgledati na koji se način primaju prijave, sprovodi istraga i određuje kazne za kršenje ljudskih prava počinjeno od strane osoblja sektora bezbjednosti.
- Treba sprovesti istrage/istraživanje o prirodi i razmjerama u kojim su seksualno uznemiravanje i ostali oblici RN-a prisutni u institucijama sektora bezbjednosti.

■ Ombudsman

- Treba razmotriti mogućnost otvaranja pozicije, kao što je to na primjer ombudsman, sa posebnim ovlaštenjima za praćenje integracije rodni pitanja u institucijama sektora odbrane i ostalim institucijama sektora bezbjednosti.
- Treba obezbijediti da kancelarija ombudsmana ima odgovarajući mandat i stručno znanje o rodni pitanjima kako bi ih rješavala, uključujući postojanje tima ili pojedinih stručnjaka za rodna pitanja u njoj.

Za povećanje zastupljenost žena i njihovo učešće u radu parlamenta, treba:

■ Povećati zastupljenost žena u parlamentu

- Treba primijeniti ustavne, zakonodavne ili dobrovoljne partijske kvote, reformisati izborni sistem i obezbijediti podršku i izgraditi kapacitete kandidatkinja.
- Treba podići svijest predstavnika političkih partija i opšte javnosti o značaju zastupljenosti žena u politici.

■ Učiniti odbori za bezbjednost i odbranu rodno uravnoteženijim

- Treba usvojiti zakonodavstvo kojim se traži veće učešće poslanica u odborima za bezbjednost (vidi Odjeljak 2).
- Treba razmotriti mogućnosti za određivanje strateških ciljeva ili kvota za učešće žena u svim odborima.

Odjeljak 2

Izrael: jednaka zastupljenost pri odlučivanju o bezbjednosnim pitanjima⁴

U 2005. godini, Kneset, izraelski parlament, je usvojio amandman na propis o jednakoj zastupljenosti žena, iz 1956. godine, kojim se određuje uključivanje žena u timove za vođenje mirovnih pregovora i uspostavljanje domaće, vanjske i bezbjednosne politike. Dva člana parlamenta su pokrenula donošenje propisa u saradnji sa „Iša Liša“ organizacijom žena koja koja uživa podršku najširih slojeva društva. Kako bi zakon bio usvojen, formirana je ad hoc koalicija organizacija žena i mirovnih organizacija i pokrenuta je obimna lobistička i medijska kampanja.

Za promovisanje ravnopravnog budžetiranja i upravljanja resursima, treba:

■ Sprovesti rodno budžetiranje

- Treba sprovesti rodnu reviziju predloženih i postojećih budžeta kako bi se obezbijedila sredstva za rješavanje bezbjednosnih potreba žena, muškaraca, mladića, djevojaka, dječaka i djevojčica.
- Rodna pitanja treba uvrstiti u predložene budžete.

■ Rodna pitanja i nabavka za odbranu

- Treba obezbijediti određena sredstva koja će se utrošiti na uniforme i opremu koja odgovara ženama, na posebne prostorije za žene i na zadovoljenje potreba žena vezanih za njihov reproduktivno zdravlje.
- Treba obezbijediti da se u nacionalnim odredbama o trgovini oružjem zabrani trgovina sa režimima ili pojedincima koji čine RN.

U Priručniku 7 možete naći i:

- Primjere različitih oblika kvota za žene
- Praktične strategije za rješavanje problema RN-a
- Metode za rodno budžetiranje

Izazovi i mogućnosti u postkonfliktnom periodu

U postkonfliktnim okruženjima, nadzorna uloga parlamenta je često dosta slaba. Međutim, parlamenti imaju priliku da odigraju konstruktivnu ulogu u omogućavanju integracije rodni pitanja u proces ostvarivanja bezbjednosti i obnove institucija sektora bezbjednosti.

Izazovi pred integracijom rodni pitanja

- Uloga i ovlaštenja parlamenata mogu biti ozbiljno kompromitovani, posebno imajući u vidu nadzor nad institucijama sektora bezbjednosti, poput vojska.
- Budući da je sektor bezbjednosti izuzetno složena oblast, nemaju svi poslanici dovoljno znanja ili stručnosti za vršenje djelotvornog nadzora, posebno u postkonfliktnim kontekstima.
- Može se desiti da poslanici i institucije sektora bezbjednosti gledaju na organizacije civilnog društva kao na političke protivnike, te da stoga nisu voljni da sarađuju sa organizacijama žena.
- Može se desiti da učešće u politici i u bezbjednosnim snagama ima negativne konotacije usljed ranijeg nasilja i zloupotrebe ljudskih prava. Ovo može otežati veće učešće žena.
- Može se javiti otpor prema davanju značaja rodni pitanjima, poput RN-a, onda kada se čini da ima većih prijetnji po bezbjednost.

Mogućnosti za integraciju rodni pitanja

- Parlamenti se mogu zalagati za uključivanje žena (poput poslanica) u mirovne pregovore i u proces integracije rodni pitanja u mirovne sporazume. Mirovni sporazumi često služe kao okvir za RSB.
- Nadzor nad procesima razoružavanja, demobilizacije i reintegracije može obezbijediti polaznu tačku za adekvatno zadovoljavanje bezbjednosnih potreba bivših boraca, i muškaraca i žena.
- Zakonodavna, nadzorna i budžetska ovlaštenja parlamenta mu omogućavaju da utiče na rodno osjetljivu reformu pravosudnog i kaznenog sistema.

Avganistan se od države u kojoj su prava žena bila izuzetno ograničena razvio u državu koja pravno garantuje rodnu ravnopravnost. Kada je u pitanju zastupljenost u politici, novim ustavom se garantuje zvanično uključivanje žena u procese političkog odlučivanja. Članom 83 se kaže da najmanje dvije kandidatkinje iz svake regije treba da budu izabrane u parlament. Ova ustavna odredba je uspješno primijenjena. Na izborima, održanim u septembru 2005. godine, je izabrano 69 žena koje čine oko 27% od ukupnog broja od 249 članova Volesi Jirga.

Slično ovom, novim ustavom u Iraku, koji je ratifikovan u oktobru 2005. godine, se ženama garantuje jedna četvrtina od ukupno 275 poslaničkih mjesta u parlamentu. U Iraku je, takođe, primijenjena ustavna kvota. Nakon izbora održanih u decembru 2005. godine, žene su činile jednu četvrtinu članova Nacionalnog savjeta parlamentarnih predstavnika. Ova dva rezultata izbora su od posebne važnosti u regionu gdje su žene i dalje nedovoljno zastupljene u procesu političkog odlučivanja, a u nekim slučajevima čak ne uživaju ni puna prava na državljanstvo.

- Procesi RSB-a daju mogućnost poslanicama da obezbijede da se rodna pitanja, kao što je RN, rješavaju i da se preduzimaju specifične inicijative za angažovanje žena.
- Postkonfliktna transformacija izborne politike i sam parlament omogućavaju primjenu mjera za povećanje procenta poslanica (uključujući i njihov broj u odborima za odbranu i bezbjednost) i uspostavljanje mehanizama za konsultacije sa organizacijama civilnog društva.
- Donatori mogu biti voljni da podrže rodno osjetljive reforme, uključujući izgradnju kapaciteta poslanica i poslanika za bavljenje rodnim pitanjima.

Pitanja vezana za parlamentarni nadzor

Ključna pitanja koja treba postaviti pri ocjenjivanju da li su rodna pitanja integrisana ili ne u parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti su sljedeća:

- Da li su poslanici u odborima za odbranu i bezbjednost

prošli kroz obuku ili kratka predavanja o rodnim pitanjima?

- Da li postoje formalne i/ili neformalne strukture za konsultacije sa organizacijama civilnog društva o bezbjednosnim pitanjima, uključujući sa organizacijama žena?
- Kolika je zastupljenost poslanica i poslanika u odborima za odbranu i bezbjednost?
- Da li je ustanovljena kancelarija ombudsmana i da li ima mandat i kapacitet da se bavi rodnim pitanjima?
- Da li postoje inicijative za povećanje zastupljenosti žena u parlamentu, kao što su sistemi kvota ili podrška kandidatkinjama?
- Da li je usvojeno zakonodavstvo kojim se garantuje puno i jednako učešća žena i muškaraca u institucijama sektora bezbjednosti? Da li postoji adekvatno zakonodavstvo o RN-u?
- Da li je ustanovljena grupa za razmatranje rodnih pitanja? Da li se pitanja bezbjednosti razmatraju u okviru te grupe?
- Da li je analiza rodnog budžeta primijenjena na budžete za sektor bezbjednosti?

Dodatne informacije

Publikacije

Byanyima, W. i Wehner, J. - *Parliament, the Budget and Gender (Parlament, budžet i rod) – Priručnik IPU-u za poslanike br.6*, 2004.

Born, H., Fluri, P. i Johnson, A. ur. – *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti: principi, mehanizmi i praksa)*.

DCAF i IPU, 2003 (dostupno na 40 jezika). Freeman, M. - *Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments (Kako da uspije pomirenje: uloga parlamenata) – Priručnik IPU-u za poslanike br. 10*, 2005.

Organizacije

Association of European Parliamentarians for Africa – www.awepa.org

iKNOW Politics: International Knowledge Network of Women in Politics – www.iknowpolitics.org

Initiative for Inclusive Security – www.huntalternatives.org/pages/7_the_initiative_for_inclusive_security.cfm

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

Inter-Parliamentary Union (Interparlamentarna unija) – www.ipu.org

Set priručnika o rodnim pitanjima i RSB-u sadrži:

1. Reforma sektora bezbjednosti i rodna pitanja
 2. Reforma policije i rodna pitanja
 3. Reforma sistema odbrane i rodna pitanja
 4. Reforma pravosuđa i rodna pitanja
 5. Reforma kaznenog sistema i rodna pitanja
 6. Upravljanje granicama i rodna pitanja
 7. Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti i rodna pitanja
 8. Donošenje politike nacionalne bezbjednosti i rodna pitanja
 9. Nadzor civilnog društva nad sektorom bezbjednosti i rodna pitanja
 10. Privatne vojne i zaštitarske kompanije i rodna pitanja
 11. Procjena, nadgledanje i vrednovanje RSB-a i rodna pitanja
 12. Obuka o rodnim pitanjima za zaposlene u sektoru bezbjednosti
 13. Primjena rezolucija o ženama, miru i bezbjednosti u reformi sektora bezbjednosti
- Aneks o međunarodnim i regionalnim zakonima i podzakonskim aktima

Svaki od ovih Priručnika i Praktikum je dostupan na internet adresama: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org i www.osce.org/odhr.

Ovaj Praktikum je pripremila Mugiho Takešita iz DCAF-a, na osnovu Priručnika 7 autora Ilje Luciaka.

¹ DCAF i IPU, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti: principi, mehanizmi i prakse)*, DCAF i IPU, 2003, str. 22. http://www.dcaf.ch/oversight/_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

² IPU, *Women in National Parliaments (Žene u nacionalnim parlamentima)*, 31. okt. 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

³ Anderlini, S.N. i Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women (Pregovaranje o prelasku na demokratiju i reformisanju sektora bezbjednosti: Ključni*

doprinos žena Južne Afrike), (Initiative for Inclusive Security: Vašington), 2004, str.17-18; 23-25.

⁴ Saopštenje za medije Isha L'Isha (21. juli 2005.), *Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy (Parlament/Kneset odobrio novi propis koji nalaže uključivanje žena u pregovore i politiku o miru i bezbjednosti)*.

⁵ IPU, *Women in Politics (Žene u politici)*. <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>; Masadiq, *The New Afghan Constitution (Novi Ustav Avganistana)*.