



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Maj 2013.

Autorka: Gorana Odanović

ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U PRAĆENJU I PROCENJIVANJU NAP-A ZA PRIMENU REZOLUCIJE 1325

Za uspešno sprovođenje NAP-a 1325 neophodno je uspostaviti delotvoran mehanizam za praćenje i procenjivanje njegovog sprovođenja. Da bi takav mehanizam zaista bio delotvoran, potrebno je da u njemu učestvuju OCD ili bar da budu konsultovane. Međutim, saradnja državnih institucija i OCD-a na primeni NAP-a 1325 često se svodi na jednokratno i formalno uključivanje OCD-a, zbog čega istinski dijalog i saradnja državnih institucija i OCD-a na sprovođenju NAP-a izostaju, a domet ovog dokumenta ostaje ograničen.

Preporuke

→ → Za sektor bezbednosti:

1. Potrebno je da institucije u sektoru bezbednosti sačine i objavljuju (na internet-strani) godišnji plan svojih aktivnosti za sprovođenje NAP-a 1325, kao i redovne izveštaje o njegovom sprovođenju.
2. Potrebno je da institucije u sektoru bezbednosti imenuju osobu koja će biti zadužena za redovnu komunikaciju sa organizacijama civilnog društva i za koordinaciju aktivnosti vezanih za NAP 1325.
3. Institucije sektora bezbednosti treba da uspostave intenzivniju saradnju sa organizacijama civilnog društva koje se bave temama iz oblasti bezbednosti, kao i sa organizacijama koje se bave temama iz oblasti rodne ravnopravnosti i zaštite ženskih prava.

→ → Za Multisektorsko koordinaciono telo (MSKT):

1. Multisektorsko koordinaciono telo (MSKT) treba makar jednom godišnje da organizuje zajednički sastanak sa svim zainteresovanim predstavnicama civilnog društva, na kojem bi se razgovaralo o sprovođenju NAP-a.
2. Multisektorsko koordinaciono telo u toku godine treba da organizuje i konsultacije sa organizacijama civilnog društva, odnosno tematske rasprave podeljene po oblastima koje se nalaze u NAP-u.

→ → Za organizacije civilnog društva:

1. Organizacije civilnog društva (OCD), pre svega ženske organizacije, treba da razviju bolje razumevanje i prodube znanja o povezanosti reforme sektora bezbednosti i rodne ravnopravnosti kako bi efikasno mogle da sarađuju sa državnim institucijama bezbednosti.

Uvod

Učestvovanje OCD-a u sprovođenju NAP-a od ključnog je značaja za delotvorno sprovođenje Rezolucije 1325, posebno ako imamo u vidu da je Rezolucija usvojena, na prvom mestu, zahvaljujući snažnom zalaganju OCD-a.¹ Pa ipak, saradnja državnih institucija i OCD-a na primeni NAP-a 1325 često se svodi na jednokratno i formalno uključivanje OCD-a, na primer, u konsultacije koje su ograničene po obimu, trajanju i kvalitetu. Istinski dijalog i saradnja državnih institucija i OCD-a na sprovođenju NAP-a često izostaju, zbog čega je upitan i domet NAP-a.

Jedan od glavnih izazova u sprovođenju nacionalnih akcionih planova (NAP) za primenu Rezolucije 1325 SB UN-a² predstavlja manjak odgovornosti nadležnih za sprovođenje ovog dokumenta, tj. odsustvo konkretnih i delotvornih mehanizama za merenje uspeha njegovog sprovođenja. Nacionalni akcioni planovi često se sprovode bez jasne podele odgovornosti među institucijama, (kvalitativnih) pokazatelja i vremenskog okvira za postizanje određenih ciljeva, kao i bez resursa (EPLO 2010: 6). U ovom radu zato želimo da ukažemo na potrebu uspostavljanja saradnje državnih institucija i OCD-a tokom praćenja i procenjivanja sprovođenja NAP-a 1325. U prvom delu analizirane su različite uloge koje organizacije civilnog društva imaju prilikom praćenja i procenjivanja NAP-a 1325. U drugom delu teksta analiziraju se izazovi dosadašnje saradnje državnih institucija i OCD-a u Srbiji u ovoj oblasti i predlažu rešenja za unapređenje saradnje.

1 Značaj saradnje sa organizacijama civilnog društva i njihovo uključivanje u procese rešavanja sukoba i izgradnje mira uočeni su i u Rezoluciji 1889 SB UN (čl. 6, 10 i 18). <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889%282009%29>

2 Rezolucija 1325 SB UN prva je rezolucija koja govori o posledicama koje sukobi ostavljaju na žene, kao i o ulozi koje žene imaju u rešavanju sukoba i izgradnji mira. Rezolucija je usvojena 2000. godine, a države članice UN-a operacionalizuju je i sprovode putem nacionalnih akcionih planova (NAP). Do sada je oko 40 država usvojilo NAP 1325. Među njima su i četiri države Zapadnog Balkana (BiH i Srbija 2010. godine, Hrvatska 2011. godine i Makedonija 2012. godine).

Praćenje i procenjivanje sprovođenja NAP-a 1325

Važnost praćenja i procenjivanja

Za uspešno sprovođenje NAP-a 1325 potrebno je ispuniti nekoliko preduslova. To su, na prvom mestu, jasna podela zaduženja između aktera koji treba da sprovode NAP, posedovanje odgovarajućih materijalnih i ljudskih resursa, postojanje jasnih ciljeva, utvrđivanje vremenskih rokova i postojanje sistema za praćenje i procenjivanje sprovođenja. Svi ovi elementi trebalo bi da budu unapred definisani u samom NAP-u, mada se dešava i suprotno.³ Praćenje i procenjivanje nisu mogući bez pokazatelja na osnovu kojih se meri uspeh sprovođenja NAP-a. U radu se, međutim, nećemo baviti pokazateljima⁴, već mehanizmima za praćenje i procenjivanje, kao i ulogom koju u tom procesu imaju OCD.

Razlika između praćenja i procenjivanja⁵

Značenja pojmova praćenja i procenjivanja često se brkaju. **Praćenje** (*monitoring*) označava *kontinuirano* prikupljanje podataka o sprovođenju NAP-a (npr. prikupljanje podataka o obukama, učesnicima obuka i sl.), njihovu analizu i predstavljanje u redovnim izveštajima, koji se dostavljaju nadležnom telu. Ono omogućava da se u toku sprovođenja NAP-a blagovremeno uoče eventualni problemi i da se aktivnosti prilagode novonastaloj situaciji. **Procenjivanje** (*evaluacija*) predstavlja *povremenu* procenu stepena u kome su ispunjeni zadati ciljevi, poređenjem delotvornosti i uticaja (očekivanog i neočekivanog) aktivnosti i zadatih ciljeva. Iako se ova dva procesa razlikuju po periodičnosti, vremenskim rokovima, svrsi, obimu i kvalitetu, treba ih razumeti kao deo jednog kontinuiranog procesa.

Iako praćenje i procenjivanje nesporno imaju pozitivne efekte na sprovođenje nekog dokumenta, često se zanemaruju. Naime, dešava se da su institucije (i osobe) koje su zadužene za sprovođenje nekog dokumenta istovremeno zadužene i za praćenje, a ponekad i za procenjivanje sprovođenja tog istog dokumenta. Pošto su najviše usredsređeni na sprovođenje, dešava se da se praćenje i procenjivanje potcenjuju ili odlažu.⁶ Nekoliko je razloga za to:

- ➔ ne postoje tehnička znanja i resursi potrebni za praćenje i procenjivanje, poput obučenog osoblja, finansijskih resursa, vremena i sl.;
- ➔ praćenje i procenjivanje doživljavaju se kao neka vrsta inspekcije, tj. kontrole rada koju vrše nadređena lica;
- ➔ postoji strah da će rezultati procenjivanja biti negativni, što može loše uticati na položaje osoba koje su zadužene za sprovođenje dokumenta;
- ➔ praćenje i procenjivanje zahtevaju ulaganje vremena i resursa, a korist od ovog procesa nije odmah i direktno vidljiva. Pored toga, tu je i stav da praćenje i procenjivanje predstavljaju „nepotrebno trošenje vremena“, a da su ulaganje u aktivnosti za njihovo sprovođenje „nepotrebno trošenje finansijskih i ljudskih resursa“.

Bez obzira na to, praćenje i procenjivanje predstavljaju neophodne korake za delotvorno sprovođenje nekog dokumenta ili politike i bez njih nije moguće uspešno planiranje budućih aktivnosti. Institucije sektora bezbednosti bi zato trebalo da imenuju osobu koja će biti zadužena za praćenje i procenjivanje (ili koordinaciju tih aktivnosti). Ta osoba ujedno može biti zadužena i za komunikaciju sa organizacijama civilnog društva.⁷

3 Ovo se najčešće dešava kada je reč o resursima. Tako se, na primer, u makedonskom NAP-u 1325 navodi da „aktivnosti predviđene NAP-om neće imati finansijske implikacije i da će se sredstva za sprovođenje obezbediti u okviru budžeta institucija nadležnih za sprovođenje NAP-a 1325“. <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/nap_rezolucijanov.doc>

4 O pokazateljima za praćenje sprovođenja NAP-a 1325 u Srbiji pogledati: Džigurski, S. „Praćenje i izveštavanje o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija: prakse i izazovi.“ Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013. na: <http://www.bezbednost.org/upload/document/pracenje_i_izvestavanje_o_sprovođenju_nap_1325.pdf>.

Ujedinjene nacije su 2012. godine, nakon dvogodišnjeg procesa, utvrdile listu indikatora za praćenje sprovođenja Rezolucije 1325 i srodnih rezolucija. Za više informacija pogledati dokument:

<http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf>

5 Navedeno prema: <<http://www.theglobalfund.rs/files/Priru%C4%8Dnik%20za%20potprimaocce.pdf>>

6 Isto.

7 Takav je, na primer, slučaj u Švajcarskoj.

Ubrzo nakon što su države počele da usvajaju nacionalne akcijske planove za primenu Rezolucije 1325⁸, uvidelo se da njihov domet ostaje ograničen ukoliko u samom dokumentu nije definisan mehanizam za praćenje i procenjivanje njegovog sprovođenja. Zato se poslednjih godina sve više ukazuje na to da je za uspešno sprovođenje NAP-a neophodno uspostaviti delotvoran mehanizam za praćenje i procenjivanje. Da bi takav mehanizam zaista bio delotvoran, potrebno je da u njemu učestvuju OCD ili bar da budu konsultovane. Zato su se OCD u pojedinim državama okupile sa idejom da se nametnu kao ravnopravan akter u procesu sprovođenja, praćenja i procenjivanja primene NAP-a 1325. Države su različito reagovala na takve zahteve OCD-a, počev od potpunog ignorisanja poziva OCD-a za primenu Rezolucije 1325 (npr. Kipar), pa do priznavanja civilnog društva kao ključnog partnera u izradi NAP-a (npr. Holandija⁹). Dakle, jedinstven model saradnje državnih institucija i organizacija civilnog društva na praćenju i procenjivanju NAP-a 1325 ne postoji, a u većini slučajeva uloga OCD-a u ovom procesu nije formalizovana u samom NAP-u. Švajcarska i Velika Britanija primer su država u kojima je uloga OCD-a shvaćena kao važna i u kojima je saradnja sa njima formalizovana. Tako se, na primer, u švajcarskom NAP-u 1325¹⁰ navodi da su ministarstva koja su zadužena za sprovođenje NAP-a dužna da redovno podnose izveštaje organizacijama civilnog društva.

Učestvovanje građana i organizacija civilnog društva u bezbednosnoj politici važan je element participativne demokratije

Složenost i dinamika političkih, ekonomskih i društvenih procesa u savremenom svetu zahtevaju da se vlade i državne institucije brzo prilagođavaju promenama i da spremno reaguju u različitim (kriznim) situacijama. Uključivanje građana i njihovih udruženja u proces formulisanja i sprovođenja (praktičnih) politika kojima država odgovara na različite izazove jedan je od preduslova za to. Efikasnost predstavničke demokratije, zasnovane na principima podele vlasti, slobodnim izborima i višepartijskom sistemu, povećava se uvođenjem principa participativne demokratije. Participativna demokratija podrazumeva stalnu uključenost građana u procese upravljanja javnim poslovima, a ne samo u vreme izbora, kada se njihovo učestvovanje svodi na biranje nosilaca vlasti na različitim nivoima. Ovaj tip demokratije podrazumeva da građani imaju na raspolaganju različite mehanizme, koji im omogućavaju da iskažu svoje potrebe ili stavove o određenim temama. Ovi stavovi se potom pretaču u praktične politike. Građani, dakle, imaju pravo da pitaju, znaju i budu obavešteni o svim odlukama i procesima koji utiču na njihov život. Na umu treba imati i da su građani ti koji plaćaju državnu administraciju, te da ona ima obavezu da radi u skladu sa smernicama i prioritetima koje oni utvrde.

Stvaranje efikasnih mehanizama saradnje državnih institucija sa organizacijama civilnog društva posebno je važno za zemlje Zapadnog Balkana. Naime, u okviru *Instrumenta pretprišupne pomoći (IPA programi)* zemljama Zapadnog Balkana, namenjenog harmonizaciji domaćih pravnih propisa sa propisima EU i jačanju institucionalnih kapaciteta, potrebno je osigurati učestvovanje OCD-a organizovanjem redovnih konsultacije o prioritetima finansiranja projekata iz IPA fondova.

Učestvovanje organizacija civilnog društva u sprovođenju, praćenju i procenjivanju NAP-a 1325 važno je zbog:

- » *povećanja transparentnosti i odgovornosti državnih institucija u sprovođenju NAP-a 1325.* Ovo se postiže tako što OCD prikupljaju podatke o sprovođenju NAP-a, traže informacije od državnih institucija o aktivnostima tokom sprovođenja NAP-a, ukazuju na eventualne poteškoće koje su tokom tog procesa imale organizacije civilnog društva i informišu javnost. Takođe, uključivanjem OCD-a i žena u proces sprovođenja NAP-a 1325 država šalje signal građanima da je ozbiljna u nameri da se položaj i bezbednost žena unaprede.

8 Čile i Danska prve su države koje su usvojile NAP 1325 2005. godine. <<http://peacewomen.org/naps/list-of-naps>>

9 <http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/dutch_nap_2012-2015.pdf>

10 <http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/switzerland_nationalactionplanrevised_october2010en.pdf>

- » značaja koji organizacije civilnog društva imaju kao važan izvor informacija (o potrebama pojedinih društvenih grupa, njihovim problemima i načinima za rešavanje tih problema). Organizacije civilnog društva često imaju ulogu „posrednika“ između društvene grupe/a čije interese i bezbednosne potrebe zastupaju (npr. žene i deca, LGBT osobe, itd.) i sektora bezbednosti. Ovo postižu tako što javno zagovaraju razvijanje politika i institucionalnih mehanizama kojima će se adekvatno odgovoriti na pretnje po bezbednost ovih grupa.
- » prenošenja „poruke“ Rezolucije 1325 široj javnosti. O Rezoluciji 1325 (njenom značaju za žene) u javnosti se malo zna. Ovo je razumljivo ako se u vidu ima i da predstavnici pojedinih međunarodnih organizacija i OCD-a takođe nisu upoznati sa ovom Rezolucijom (EPLO 2011: 4).¹¹ Slična situacija je i u Srbiji – o Rezoluciji 1325 se malo zna, naročito na lokalnom nivou, a još manje je jasno kako se lokalne OCD mogu uključiti u sprovođenje NAP-a 1325.¹² Zato OCD koje se bave temama vezanim za žene, mir i bezbednost svojim aktivnostima mogu dopreti do različitih grupa i upoznati ih sa Rezolucijom 1325.
- » sprečavanja instrumentalizacije i militarizacije Rezolucije 1325. Pojedine feminističke organizacije ukazuju na to da se u mnogim zemljama sprovođenje Rezolucije 1325 svelo na puko povećanje broja žena u sektoru bezbednosti, tj. da je došlo do svojevrstne „feminizacije vojske“ (EPLO 2011: 4). Ovaj trend je vidljiv kako u evropskim, tako i u vanevropskim zemljama. Zato se, po mišljenju predstavnika ovih organizacija, nameće pitanje da li određene države, regionalne i međunarodne organizacije sprovode Rezoluciju 1325 selektivno, isključujući elemente feminističke agende, kako bi sprovele svoje specifične institucionalne ciljeve. U tom kontekstu, OCD (prvenstveno ženske organizacije) imaju važnu ulogu očuvanja izvornih vrednosti Rezolucije 1325 i srodnih rezolucija, koje naglašavaju potrebu uključivanja žena u procese donošenja odluka, mirovne pregovore i zaštitu od rodno zasnovanog nasilja.

značaja koji ima uključivanje predstavnika OCD-a u praćenje i procenjivanje sprovođenja NAP 1325. Ukoliko je ovaj proces participativan, tj. ukoliko su u njega uključeni i predstavnici OCD-a, to će uticati na bolje prihvatanje žena „na terenu“, kao i na to da se prilikom definisanja indikatora za praćenje sprovođenja NAP-a u obzir uzmu njihove različite perspektive.

Teme roda i (ljudske) bezbednosti povezuju veliki broj državnih institucija (odbrana, policija, pravosuđe, zdravstvo, socijalne ustanove itd.), nedržavnih aktera i međunarodnih organizacija. Uspostavljanje delotvorne koordinacije i saradnje između svih tih aktera jedan je od najvećih izazova u sprovođenju NAP-a (Beetham and Popovic 2009: 17). Zato je za potrebe sprovođenja NAP-a 1325 potrebno uspostaviti delotvoran mehanizam, koji će koordinirati aktivnosti svih ovih aktera i omogućiti razmenu i prikupljanje informacija iz različitih izvora.

Modeli učestvovanja organizacija civilnog društva u praćenju i procenjivanju NAP-a 1325

Analizom modela učestvovanja OCD-a u sprovođenju, praćenju i procenjivanju NAP-a 1325 u evropskim državama¹³ možemo zaključiti da **konsultacije** predstavljaju najučestaliji model saradnje. Konsultacije se organizuju na godišnjem nivou (organizovanjem većih događaja sa većim brojem zainteresovanih organizacija) ili u formi redovnih (kvartalnih ili šestomesečnih sastanaka) i *ad hoc* sastanaka. Oni se obično organizuju radi prikupljanja podataka od OCD-a za izradu godišnjih izveštaja o sprovođenju NAP-a. Godišnji izveštaji o sprovođenju NAP-a se zato obično pripremaju nakon konsultacija sa predstavnicima civilnog društva. Broj organizacija civilnog društva koje su uključene u proces konsultacija sa državom varira, počev od nekolicine, pa do par desetina, putem platformi OCD-a posvećenih temama koje se odnose na žene, mir i bezbednost. U nekim slučajevima, predstavnici civilnog društva učestvuju **na sastancima državne radne grupe** za sprovođenje NAP-a (npr. Austrija i Finska), dok ih u drugim povremeno pozivaju na sastanke da bi pružili određene informacije (npr. Norveška i Španija). U nekim pak zemljama (npr. Holandija, Velika Britanija, Švajcarska) OCD su formirale **platforme/mreže/koalicije**

11 U izveštaju se navodi da pojedine učesnice sednice Komisije UN-a o statusu žena 2010. godine nisu bile upoznate sa Rezolucijom 1325, a da su pojedine učesnice mislile da Rezolucija viktimizuje žene i promovise rat.

12 Beogradski centar za bezbednosnu politiku je tokom 2011. i 2012. godine organizovao seriju konsultacija o bezbednosti i rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou. Učesnici konsultacija bili su predstavnici OCD-a, lokalnih vlasti, policije i pravosuđa, a pokazalo se da je vrlo mali broj učesnika (i to samo predstavnici OCD-a) znao da je Srbija usvojila NAP 1325, kao i šta taj dokument predstavlja. Više o konsultacijama: <<http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/659/Bezbednost-na-lokalnom-nivou-da-li-su-zene.shtml>> i <<http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/4504/Sta-su-bezbednosni-izazovi-u-Sandzaku-i-kako-ih.shtml>>

13 Upporedna analiza nacionalnih akcionih planova evropskih država „Comparing National Action Plans for UNSCR 1325 in Europe“ dostupna je na: <http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/GPS_Table_Comparing_NAP_Country_March%202012%20%282%29.pdf>

koje omogućavaju većem broju OCD-a da se uključe u sprovođenje Rezolucije.¹⁴ U pojedinim zemljama u rad ovih platformi uključeni su i vladini zvaničnici, poslanici, međunarodne organizacije i sl. kako bi zajednički razmatrali načine za sprovođenje obaveza iz NAP-a (npr. Finska i Belgija). Tako se, na primer, radna grupa koju čine predstavnici Vlade i predstavnici *Mreže 1325 Finske* sastaju šest puta godišnje.

Finska Mreža 1325

Mreža 1325 osnovana je 2006. godine i čini je dvanaest organizacija civilnog društva i nekoliko nezavisnih istraživača sa različitih univerziteta. Mreža ima koordinatora, listu elektronskih adresa uz pomoć koje prikuplja i šalje informacije, a takođe održava i redovne sastanke. Mreža je odigrala važnu ulogu u usvajanju NAP-a u Finskoj. Nakon niza sastanaka sa predstavnicima različitih ministarstava i javnog zagovaranja, 2007. godine doneta je odluka o usvajanju NAP-a. Mreža je bila pozvana i da učestvuje u radnoj grupi, zaduženoj za izradu samog dokumenta. Mreža vrši nezavisno praćenje i procenjivanje sprovođenja NAP-a

U pojedinim državama predstavnici civilnog društva učestvuju **u radu tela** za sprovođenje NAP-a 1325 (ili za praćenje sprovođenja). Tako je, na primer, predstavnik/ca civilnog društva član/ica tela zaduženog za sprovođenje AP-a 1325 u BiH.¹⁵ Učestvovanje predstavnika OCD-a u radu ovakvog tela posebno je važno kada se sprovedi procenjivanje NAP-a ili kada se radi njegova revizija.

Parlamentarna komisija za praćenje primene NAP-a u Velikoj Britaniji

Prvi NAP 1325 Velika Britanija je usvojila 2006. godine, a potom je NAP revidiran 2010. i 2012. godine. Za potrebe praćenja sprovođenja NAP-a formirana je Združena parlamentarna grupa za žene, mir i bezbednost (*Associate Parliamentary Group on Women, Peace and Security – APG-WPS*). Ovu grupu od ostalih sličnih parlamentarnih tela izdvaja to što mreža OCD-a pod nazivom „*Gender Action for Peace and Security*“ (*GAPS*) služi kao njen sekretarijat i koordinira radom grupe. Vremenom je ova parlamentarna grupa postala važna za razmenu informacija i uspostavljanje saradnje između različitih ministarstava, poslanika i OCD-a.

Važnu aktivnost OCD-a predstavljaju nezavisni i tzv. „izveštaji u senci“ (engl. *shadow report*) o sprovođenju NAP-a 1325, koje OCD objavljuju godišnje. Takođe, OCD imaju mogućnost da izveštajima koje periodično podnose CEDAW Komitetu¹⁶ izveste i o sprovođenju NAP-a 1325.

Učestvovanje organizacija civilnog društva u praćenju i procenjivanju primene NAP-a 1325 u Srbiji

Saradnja sektora bezbednosti i civilnog društva u Srbiji odvija se *ad hoc*, bez jasno utvrđenih pravila i kriterijuma za informisanje, konsultovanje ili dijalog sa organizacijama civilnog društva (Hadžić i Stojanović Gajić 2012: 31). U institucijama sektora bezbednosti (ali i u institucijama državne uprave) još nije razvijena svest o tome da civilno društvo može biti ravnopravan partner u oblikovanju i sprovođenju pojedinih praktičnih politika i da na taj način može rasteretiti i unaprediti rad institucija.

14 Primer uspešne platforme predstavlja švedska platforma OCD-a *Operation 1325 - Women's Organisations Cooperating in Realising Resolution 1325*. <<http://operation1325.se/en>>

15 Za sprovođenje AP-a 1325 u BiH zadužen je Koordinacioni odbor koji se sastoji od 20 članova. <http://www.1325.arsbih.gov.ba/?page_id=8>

16 Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, uspostavljen je 1982. godine na osnovu istoimene konvencije (CEDAW), sa zadatkom da nadzire sprovođenje Konvencije u državama članicama. Srbija je prvi izveštaj podnela 2007. godine (za period 1992–2006). Pored država, izveštaje Komitetu podnose i OCD, u formi alternativnih izveštaja ili izveštaja iz senke. Alternativni izveštaj o implementaciji CEDAW Konvencije u Srbiji za period 1992–2006. pripremila je organizacija „Glas razlike“ iz Beograda, u saradnji sa „Autonomnim ženskim centrom“, „ASTROM“, „Incest trauma centrom“ i organizacijom „Žene u crnom“.

Nezavisno praćenje NAP-a 1325 u Srbiji

Za praćenje primene NAP-a 1325 u Srbiji zadužena je skupštinska *Komisija za praćenje sprovođenja NAP 1325*. Komisiju čine predstavnici nadležnih skupštinskih odbora¹⁷ i mehanizama rodne ravnopravnosti. Ovo telo kontroliše i nadzire rad svih organa i mehanizama zaduženih za sprovođenje NAP-a 1325, a Politički savet¹⁸ i Multisektorsko koordinaciono (MSKT) telo podnose mu šestomesečni i godišnji izveštaj. Komisija je formirana tek u februaru 2013. godine i do sada nije razmatrala izveštaje MSKT-a. Nije predviđeno da u radu ovog tela učestvuju predstavnici OCD-a.

Nezavisno praćenje u samom NAP-u definisano je prilično široko: „(...) praćenje vrši javnost u celini, kojoj putem medija treba pružiti informacije o svim fazama i rezultatima sprovođenja NAP-a (...) a praćenje mogu da vrše i predstavnici udruženja iz nevladinog sektora...“ Dakle, uključivanje OCD-a u praćenje i procenjivanje sprovođenja NAP-a nije eksplicitno predviđeno samim dokumentom, što u velikoj meri otežava napore OCD-a da se uključe u ovaj proces. Međutim, dve organizacije – Žene u crnom (ŽUC) i *Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)* – započele su tokom 2011. godine nezavisno praćenje primene NAP-a 1325 u Srbiji. Najveći problem, sa kojim su se obe organizacije suočile, bila je nedostupnost informacija o aktivnostima institucija tokom sprovođenja NAP-a. Oba izveštaja objavljena su polovinom 2012. godine.¹⁹ I dok su u izveštaju ŽUC-a mahom analizirane teme vezane za učestvovanje žena u mirovnim pregovorima, procesuiranje ratnih zločina, reparacije i sl., izveštaj BCBP-a usredsređen je na promene u samim institucijama sektora bezbednosti (zastupljenost i zaštita žena zaposlenih u sektoru bezbednosti, edukacija zaposlenih i sl.). U oba izveštaja se kao problem navodi manjak transparentnosti sprovođenja NAP-a, nedostupnost podataka o aktivnostima institucija tokom sprovođenja NAP-a i zatvorenost institucija za saradnju sa ženskim organizacijama civilnog društva. Obe organizacije nastavile su praćenje i tokom 2012/13. godine, a rezultati se očekuju u drugoj polovini 2013. godine.

Izazovi u saradnji organizacija civilnog sektora i sektora bezbednosti – kojim „jezikom“ govorimo

Oni koji smatraju da predstavnici civilnog društva nemaju dovoljno znanja za delotvorno praćenje i procenjivanje bezbednosne politike kao glavni argument navode da to zahteva specijalizovana, stručna i tehnička znanja i pristup poverljivim podacima. Iako je tačno da predstavnici civilnog društva ne raspolažu uvek svim informacijama kao predstavnici institucija bezbednosti, pojedine OCD, a naročito nezavisni istraživački centri (engl. *think-tanks*), razvile su ekspertizu u pojedinim oblastima (ljudska prava, izgradnja mira, reforma sektora bezbednosti, nasilje u porodici, trgovina ljudima itd.), te su svojim dugogodišnjim aktivnostima doprinele poboljšanju stanja u tim oblastima. Na umu treba imati i da argument o potrebi čuvanja tajnosti može poslužiti za prikrivanje različitih zloupotreba i za izbegavanje odgovornosti u sektoru bezbednosti (Caparini and Fluri 2006: 5).

Ovo je jedan od razloga zbog koga su OCD praktično isključene iz sprovođenja, praćenja i procenjivanja NAP-a 1325 u Srbiji. Predstavnici pojedinih državnih institucija ističu da predstavnici OCD-a „ne znaju osnove o tome kako funkcioniše sektor bezbednosti, odnosno kako su institucije strukturane i šta sve (ni)je u njihovoj nadležnosti“, pa je zato teško uspostaviti dijalog sa njima. Pored toga, ističu i da su voljni da saraduju sa organizacijama civilnog društva, ali da ne znaju kome da se obrate, odnosno „ko su reprezentativne organizacije sa kojima mogu saradivati“.²⁰ Ovo nam ukazuje na nekoliko problema. Civilno društvo je heterogeno, tako da se saradnja sa jednom ili dve organizacije, koje su specijalizovane za teme roda ili bezbednosti, ne može podvesti pod saradnju sa civilnim društvom u celosti. Zato je potrebno sprovođenjem različitih aktivnosti (organizovanjem konsultacija, sastanaka,

17 Članovi Komisije su predstavnici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, Odbora za spoljne poslove, Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i pomoćnica Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. <<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/komisija-za-pracenje-sprovođenja-nacionalnog-akcionog-plana-za-primenu-rezolucije-1325-sb-un-.1763.html>>

18 Politički savet nije još formiran, nakon skoro dve i po godine sprovođenja NAP-a.

19 Izveštaj organizacije „Žene u crnom“ dostupan je na: <http://www.zeneucrnem.org/pdf/nezavisni_monitoring_primene_rezolucije1325_u_srbiji.pdf>, a izveštaj BCBP-a na: <http://www.bezbednost.org/upload/document/nezavisni_izvestaj_o_sprovođenju_nap_1325_u_srbiji.pdf>

20 Ove informacije BCBP je dobio tokom neformalnog razgovora sa predstavnicima državnih institucija, kao i u toku stručnih konsultacija sa predstavnicima državnih institucija za potrebe istraživanja za „Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012“.

fokus grupa) obuhvatiti što veći broj organizacija različitog profila i iz različitih delova Srbije kako bi se osigurali participativnost i reprezentativnost. Drugo, teško je očekivati da će predstavnici OCD-a (posebno onih koje nisu specijalizovane za teme bezbednosti) detaljno znati hijerarhijsku strukturu institucija u sektoru bezbednosti ili sve nadležnosti pojedinih organizacionih jedinica. Kao jedan od razloga nedovoljne stručnosti, OCD navode da se većina njih bavi velikim brojem tema, dok se bezbednošću bave *ad hoc*, tokom pojedinačnih projekata. Ovo je posebno izraženo u manjim organizacijama van Beograda. Institucije u sektoru bezbednosti su, međutim, dužne da informacije o aktivnostima vezanim za sprovođenje NAP-a dostave organizacijama civilnog društva koje to od njih traže (po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja), i to u tačno predviđenom roku. Ovo bi trebalo da bude minimum koji će organizacijama civilnog društva omogućiti da redovno prikupljaju podatke i prate sprovođenje NAP-a. S druge pak strane, pojedine OCD veoma su oštre i kritički nastrojene prema institucijama sektora bezbednosti, što dodatno otežava uspostavljanje dijaloga i upoznavanje „druge strane“. Zato je potrebno da obe strane – i država i OCD – budu otvorene i spremne da saslušaju drugu stranu.

Predstavnici OCD-a kao prepreku za uspostavljanje bolje saradnje sa državnim institucijama vide nepoverenje države prema organizacijama civilnog društva (posebno feminističkim i mirovnim organizacijama), nerazumevanje uloge ženskih mirovnih organizacija u primeni NAP-a, ali i nerazumevanje samog koncepta ljudske bezbednosti i osnovnih postulata Rezolucije 1325. Jednu od najznačajnijih prepreka većem učestvovanju OCD-a u sprovođenju NAP-a predstavlja to što saradnja sa državnim institucijama često zavisi od personalnih rešenja u ovim institucijama. Problem predstavlja i to što državne institucije nemaju isti odnos prema svim organizacijama civilnog društva. Dešava se da ove institucije u svoje aktivnosti (konferencije, seminare, prezentacije i sl.) uključuju samo određene OCD, ali i dalje ostaje nejasno na osnovu kojih kriterijuma se te organizacije biraju i kako se ocenjuju njihov kredibilitet i reprezentativnost.

Kako unaprediti saradnju

Iako je u Srbiji učinjen izvestan pomak u uspostavljanju formalnih mehanizama saradnje države i civilnog društva, osnivanjem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom 2010. godine, državne institucije još nemaju dovoljno razumevanja za civilno društvo (i znanja o njemu), te imaju selektivan pristup uključivanju OCD-a u pojedine oblasti. Saradnja države i OCD-a u Srbiji najčešće se uspostavlja u oblastima evropskih integracija, smanjenja siromaštva i socijalne politike, te održivog lokalnog razvoja (Golubović i Anđelković 2008: 11). Predstavnici OCD-a retko učestvuju u radu pojedinih državnih tela/institucija zaduženih za bezbednost u Srbiji. U većini institucija bezbednosti još nije razvijena svest o tome da su OCD važan izvor informacija o uspehu sprovođenja nekog dokumenta ili politike, odnosno o tome da se organizacijama civilnog društva može poveriti istraživanje o rezultatima sprovođenja određene politike. Iz tog razloga, u toku 2012. godine, na inicijativu BCBP-a pokrenut je dijalog organizacija civilnog društva i države o sprovođenju NAP-a 1325 u Srbiji kako bi se uspostavio redovan kanal komunikacije OCD-a i institucija bezbednosti o temama iz oblasti roda i bezbednosti. Tim povodom je održano nekoliko sastanaka OCD-a²¹, na kojima su formulisani zahtevi²² koje državne institucije treba da ispune u narednom periodu kako bi bili stvoreni preduslovi za veće uključivanje OCD-a u praćenje sprovođenja NAP-a:

1. Sve institucije i organi nadležni za sprovođenje i praćenje NAP-a treba da **na svojim internet-stranama učine javno dostupnim godišnje planove i izveštaje o realizaciji aktivnosti iz NAP-a**. Kako bi sam proces sprovođenja NAP-a bio transparentniji, potrebno je što pre pokrenuti jedinstvenu internet-stranicu o sprovođenju ovog dokumenta.²³
2. Multisektorsko koordinaciono telo (MSKT) treba, minimum, **jednom godišnje da organizuje zajednički sastanak** sa svim zainteresovanim predstavnicima civilnog društva, na kojem bi se razgovaralo o sprovođenju NAP-a.

21 Na sastancima su prisustvovali predstavnici/e sledećih organizacija: „Žene u crnom“, „Autonomni ženski centar“, „Beogradski fond za političku izuzetnost“, „BIBIJA“, „Udruženje Roma Novi Bečej“, NVO „Oaza sigurnosti“ iz Kragujevca, „YUCOM“ (Komitet pravnika za ljudska prava), „Centar za istraživanje javnih politika“, „Evropski pokret u Srbiji“, Udruženje Romkinja, „Osvit“ iz Niša, „Centar za rodne studije“ i NVO „Ženske studije“ Univerziteta u Novom Sadu. Sastanci su održani u periodu jun–oktobar 2012. godine.

22 Ovi zahtevi predstavljeni su na konferenciji „Dijalog organizacija civilnog društva i Multisektorskog koordinacionog tela o sprovođenju NAP-a 1325 u Srbiji“, održanoj u decembru 2012. godine.

23 Pokretanje ove stranice bilo je najavljeno još za početak 2013. godine, ali ni pet meseci kasnije stranica nije puštena u rad.

3. Pored toga, poželjno je da MSKT u toku godine organizuje i **konsultacije** sa organizacijama civilnog društva, odnosno tematske rasprave podeljene po oblastima u NAP-u.

Iskorak ka uspostavljanju saradnje države i organizacija civilnog društva na sprovođenju NAP-a 1325

U decembru 2012. godine održana je jednodnevna konferencija „Dijalog organizacija civilnog društva i Multi-sektorskog koordinacionog tela o sprovođenju NAP-a 1325 u Srbiji“. Ova konferencija je značajna, zbog toga što su se prvi put na jednom mestu okupili predstavnici državnih institucija i (ženskih) OCD-a da bi diskutovali o sprovođenju NAP-a. Konferencija se zato smatra formalnim početkom uspostavljanja transparentnog dijaloga civilnog društva i države u primeni NAP-a 1325. Svi učesnici konferencije složili su se da je važno uspostaviti dijalog sa organizacijama civilnog društva, pa se zato očekuje da će tokom 2013. godine ovaj dijalog biti nastavljen, održavanjem konferencije koju će organizovati MSKT.

Više o konferenciji: <<http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4991/Civilno-drustvo-se-kroz-dijalog-sa-drzavom.shtml>>

Konsultacije treba organizovati tako da najveći mogući broj zainteresovanih strana (engl. *stakeholders*) bude aktivno uključen. To se može postići tako što će se poziv za učestvovanje u konsultacijama objaviti putem različitih kanala komunikacije (internet, novine). Poziv treba da bude praćen direktnim pozivanjem OCD-a (putem elektronske pošte i telefonom) na konsultacije, a konsultacije mogu biti različito organizovane (sastanci, okrugli stolovi, dostavljanje komentara u pisanoj formi i sl.). Pri tome, treba izbeći opasnost od toga da se konsultacije svedu na učestvovanje jedne do dve „reprezentativne“ OCD i da se tako samo formalno ispuni zahtev za uključivanje civilnog društva u proces sprovođenja NAP-a. Zato je potrebno obezbediti da što veći broj OCD-a i zainteresovanih strana bude uključeno u konsultacije i da dobije mogućnost da razgovara sa državnim institucijama.

Pre početka konsultacija potrebno je da institucije, uz koordinaciju MSKT-a, izrade i usvoje konkretne smernice za organizovanje konsultacija sa organizacijama civilnog društva. U smernicama institucije:

- ➔ treba da navedu informacije o tome kada MSKT, tj. državne institucije *moraju* da uključe ženske i druge zainteresovane OCD u donošenje odluka koje se odnose na teme iz oblasti roda i bezbednosti;
- ➔ treba da navedu informacije o tome u kojoj fazi donošenja odluka se organizuju konsultacije. Konsultacije treba organizovati blagovremeno, odnosno u što ranijoj fazi, pri čemu treba ostaviti dovoljno vremena za sprovođenje konsultacija (minimum dve nedelje);
- ➔ treba sva dokumenta relevantna za sprovođenje konsultacija (nacrti dokumenata, zapisnici i zaključci radnih grupa i stručnjaka i sl.) da učine dostupnim javnosti, tako što će ih objaviti na internet-stranici institucije, distribuirati elektronskom poštom širokoj grupi zainteresovanih). Takođe, dokumenta treba da budu napisana jasno, bez preteranog korišćenja stručnog i birokratskog žargona;
- ➔ treba da imenuju osobu koja će biti odgovorna za konsultacije i koja će istovremeno prikupljati podatke o svim zainteresovanim stranama (voditi bazu podataka), održavati kontakt sa njima i koordinirati aktivnostima tokom konsultacija;
- ➔ treba da imaju na umu da se konsultacije ne završavaju prikupljanjem informacija, već da je učesnicima konsultacija potrebno dostaviti povratne informacije o tome koje su sledeće aktivnosti tokom donošenja odluke, koje su informacije prikupljene tokom konsultacija, kako će biti iskorišćene itd. Na taj će način, uvidevši da je njihov doprinos vrednovan, učesnici konsultacija biti motivisani da se i sledeći put uključe u konsultacije.

Izvori:

4. Golubović, Ž. i Anđelković, B. „Institucionalni mehanizam saradnje Vlade i civilnog društva: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju.“ [dostupno na internetu] Beograd: Građanske inicijative, 2008.
5. Hadžić, Miroslav i Stojanović Gajić, Sonja. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
6. Odanović, Gorana i Bjeloš, Maja. *Nezavisni izveštaj o sprovođenju NAP-a 1325 u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
7. Omladina JAZAS-a. *Priručnik za potprimaocce – instrukcije za vođenje projekata i izveštavanje*. Beograd, 2009.
8. Bastick, Megan and Valasek Kristin. *Set priručnika o rodnim pitanjima i reformi sektora bezbjednosti*. DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.
9. Bastick, Megan and Whitman Tobie. *Vodič za žene kroz reform sektora sigurnosti*. Vašington: Institut za inkluzivnu sigurnost i DCAF, 2013.
10. Beetham, Gwendolyn i Popović, Nicola. „Putting policy into practice: Monitoring the implementation of UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security.“ Conference background paper, Oslo 11–13 November 2009.
11. Caparini, Marina and Fluri, Philip Civil Society Actors in Defence and Security Affairs. U: Caparini, M., Fluri, P. and Molnar, F. (eds). *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*. Geneva: DCAF, 2006: 5.
12. Dharmapuri, Sahana. „A Survey of UN 1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation.“ A Discussion Paper prepared for the US Civil Society Working Group on Women, Peace and Security, 2011.
13. EPLO. *Comparing National Action Plans for UNSCR 1325 in Europe*, 2012.
14. EPLO. *Outcome document of the EPLO-GPPAC Online Dialogue on “Implementation of UNSCR 1325: Lessons Learnt and Ways Forward”. 3 to 7 October 2011*.
15. EPLO. *UNSCR 1325 in Europe – 21 cases of implementation*, 2010.

Prikaz praktične politike (Policy Brief) je tekst u kome autor/ka sažeto predstavlja aktuelne probleme i dileme iz oblasti bezbednosti, te argumentovano predstavlja moguća rešenja za njih. Forma i sadržaj prikaza praktične politike je isključiva odgovornost autora/ke. Stavovi iskazani u tekstu publikacije ne moraju nužno odražavati stanovišta Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (od 1997. do juna 2010. godine poznat pod nazivom Centar za civilno-vojne odnose) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva. U središtu interesovanja BCBP nalaze se politike koje kao cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti, posebno konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i integraciju zemalja Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu. Svoje ciljeve BCBP ostvaruje istraživanjem, analiziranjem, predlaganjem praktične politike, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama i umrežavanjem svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu.

Autorka: Gorana Odanović

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

www.bezbednost.org

Lektura: Tatjana Hadžić

Grafička obrada: DTP Studio



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

