

# Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OESS-a

## **Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OESS-a**

Autor/ice: Henri Myrntinen, Laura J. Shepherd i Hannah Wright

Uredništvo i lektura: Leena Avonius, savjetnica za rodna pitanja, OESS; Nicky Armstrong, voditeljica komunikacija, Londonska škola ekonomije i političkih znanosti (London School of Economics and Political Science)

Dizajn i prijelom teksta: Ana Prpic, Brand+May Ltd

ISBN- 978-3-903128-53-8

© 2020 Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS); [www.osce.org](http://www.osce.org),

LSE Centar za žene, mir i sigurnost [www.lse.ac.uk/wps](http://www.lse.ac.uk/wps)

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove publikacije se ne može umnožavati, pohranjivati u sustav za pretraživanje, niti prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima — elektroničkim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodnog pismenog odobrenja nakladnika. Sve fotografije korištene u publikaciji podliježu autorskim pravima i ostaju u potpunom vlasništvu OESS-a ili LSE Centra za žene, mir i sigurnost, osim ako nije drugačije naznačeno.

Materijali u ovoj publikaciji navedeni su isključivo zbog lakšeg snalaženja. Iako su OESS i Centar za žene, mir i sigurnost pri Londonskoj školi ekonomije i političkih znanosti (LSE WPS) posvetili najveću moguću pozornost izradi ove publikacije, ne prihvaćaju nikakvu odgovornost za točnost i potpunost pruženih informacija, uputa i savjeta, kao ni za eventualne tiskarske greške. Sadržaj ove publikacije, stavovi, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u njoj pripadaju autoru i autoricama i ne predstavljaju nužno zvaničnu politiku ili stav OESS-a i njegovih država članica ili LSE WPS-a. Iz navedenih razloga, OESS ili LSE WPS ne podliježu nikakvim zahtjevima u vezi s potencijalnim posljedicama oslanjanja na informacije ili zaključke sadržane u ovoj publikaciji.

# **Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OESS-a**



# Sadržaj

Lista akronima	4
PREDGOVOR	5
SAŽETAK	7
<b>1. UVOD</b>	<b>10</b>
<b>2. PREGLED ISTRAŽIVANJA O NACIONALNIM AKCIJSKIM PLANOVIMA</b>	<b>13</b>
<b>3. ANALIZA NAP-ova U REGIJI OESS-a ZASNOVANA NA POSTOJEĆIM PODACIMA (DESK ANALIZA)</b>	<b>19</b>
3.1: Što se naučilo iz prethodne studije	20
3.2: Tematski prioriteti	27
3.3: Nove važne teme	31
3.4: Koordinacijski mehanizmi	36
3.5: Financiranje	39
3.6: Monitoring i evaluacija	41
3.7: Inkluzivna praksa	43
3.8: Zaključci	45
<b>4. PROVEDBA NAP-a U REGIJI OESS-a</b>	<b>46</b>
4.1: Osnovne informacije o prilikama u državama	47
4.2: Koordinacija i vlasništvo nad NAP-ovima	50
4.3: Procesi izrade NAP-a	52
4.4: NAP-ovi i širi nacionalni ženski mehanizmi (NWM)/drugi akcijski planovi	54
4.5: Tematske oblasti u fokusu	57
4.6: Provedba NAP-a i planiranje proračuna	62
4.7: Lokalizacija	69
4.8: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i utjecaj	73
4.9: Izazovi specifični za određeni kontekst	74
4.10: Izvanjska podrška	76
<b>5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	<b>78</b>
Preporuke	79
Aneks 1: Sažetak podataka o NAP-ovima iz regije OESS-a	82

# Lista akronima

APPG	Svestranačka parlamentarna skupina	MSZ	Ministarstvo socijalne zaštite
CEDAW	Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena	NAP	Nacionalni akcijski plan provedbe Agende „Žene, mir i sigurnost“
CRSV	Seksualno nasilje vezano za oružani sukob	NATO	Organizacija Sjeveroatlantskog ugovora
OCD	Organizacija civilnog društva	NWM	Nacionalni ženski mehanizmi
DCAF	DCAF – Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga	OESS	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
EU	Europska unija	MOP	Mirovna operacija
FIGAP	Financijski mehanizam za provedbu Gender akcijskog plana u Bosni i Hercegovini	PSVI	Inicijativa za prevenciju seksualnog nasilja
GAP	Gender akcijski plan	PVE	Prevencija nasilnog ekstremizma
GAPS UK	Gender akcija za mir i sigurnost Ujedinjenog Kraljevstva	RS	Republika Srpska
GBV	Rodno zasnovano nasilje	SALW	Malo i lako naoružanje
GFP	Kontakt osobe za rodna pitanja	SDG	Ciljevi održivog razvoja
ICTY	Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju	SIZ	Seksualno iskorištavanje i zlostavljanje
IRO	Interno raseljena osoba	SGBH	Seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje
MNVO	Međunarodna nevladina organizacija	SORIRI	Seksualna orijentacija, rodni identitet i rodno izražavanje
LAP	Lokalni akcijski plan	ISS	Institucije sektora sigurnosti
LGBTI	Lezbijke, gejevi, biseksualne, transrodne i/ili interseksualne osobe	SViC	Seksualno nasilje u oružanom sukobu
M&E	Monitoring i evaluacija	UNFPA	Populacijski fond Ujedinjenih naroda
MO	Ministarstvo obrane	UNODC	Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal
MZRSZ	Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne zaštite	UNSCR	Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova	VAWG	Nasilje nad ženama i djevojčicama
MVS	Ministarstvo za izvanredne situacije	WPS	Žene, mir i sigurnost (Women, Peace and Security)
MS	Ministarstvo sigurnosti		

# Predgovor

Ove godine se obilježava 20. obljetnica usvajanja Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda o ženama, miru i sigurnosti. To je dobar trenutak da se osvrnemo na napredak koji smo postigli u provedbi UNSCR-a 1325 i devet srodnih rezolucija. Jesmo li unaprijedili način zaštite žena i djevojčica od nasilja u oružanim sukobima? Jesmo li pronašli djelotvornije načine da omogućimo ženama da u potpunosti sudjeluju u procesima vezanim za mir i sigurnost?

Godine 2014. OESS je objavio studiju o nacionalnim akcijskim planovima (NAP) za provedbu rezolucije UNSCR 1325. Ova se studija nadovezuje na ključne nalaze i preporuke publikacije iz 2014. Porast broja NAP-ova s 27 na 36 tijekom proteklih pet godina od objavljivanja prve studije svakako je pozitivan trend. Više od 60 % država članica OESS-a sada imaju NAP za provedbu UNSCR 1325. Ova rastuća opredijeljenost na državnoj razini odražava se u čestim raspravama na temu Agende „Žene, mir i sigurnost“ na službenim sastancima OESS-a u Beču.

Ova studija jasno pokazuje da su širom regije OESS-a uloženi značajni naponi na osmišljavanju boljih i učinkovitijih NAP-ova za provedbu UNSCR-a 1325. Kad se pažljivije pogleda, NAP-ovi pokazuju da je sudjelovanje žena u procesima i institucijama koje se bave pitanjima mira i sigurnosti i dalje prioritetna oblast za države članice OESS-a. Proteklih godina se više pozornosti posvetilo i ulozi žena u sprječavanju sukoba, prevenciji i borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma. Studija pruža određeni uvid u načine na koje akcijski planovi mogu doprinijeti boljem sinkroniziranju različitih strategija za rodnu ravnopravnost i sigurnost, kako bi se izbjeglo dupljanje i proturječnosti.

NAP-ovi koji se odnose na žene, mir i sigurnost pokazali su se kao učinkovit alat za podršku reformskim procesima u nacionalnim institucijama sektora sigurnosti. Ova studija pokazuje da su mnoge institucije sektora sigurnosti preuzele vlasništvo nad ovim akcijskim planovima i da uviđaju koristi koje je provedba NAP-ova unijela u njihov svakodnevni rad.

U Akcijskom planu za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, 57 država članica se obvezalo da će OEES-u podržati provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OEES-a. To smo ostvarili kroz izgradnju kapaciteta za izradu NAP-ova za provedbu UNSCR-a 1325 koji su više usmjereni na rezultate. Terenske operacije, institucije i relevantni odjeli u okviru Tajništva OEES-a izgradili su kapacitete za pomoć u provedbi NAP-ova. Neki od primjera podrške OEES-a u ovoj oblasti su ciljane obuke za osoblje sektora sigurnosti na temu žena, mira i sigurnosti i pružanje pomoći u razvoju mjera za povećavanje uključenosti žena u sigurnosne službe.

Preporuke iz ove publikacije ukazuju na nekoliko preostalih izazova u NAP-ovima i njihovoj provedbi i utvrđuju oblasti u kojima se treba angažirati kako bi se ti izazovi prevazišli.

Istaknuti nalaz ove studije odnosi se na nedostatak financijskih sredstava za provedbu obveza koje se odnose na Agendu „Žene, mir i sigurnost“. Nakon 20 godina provedbe, 86 % NAP-ova država sudionica sadrži minimalne ili nikakve informacije o proračunu, a ne postoji ni mehanizam financiranja. Nažalost, to je odraz globalne stvarnosti. Jasno je da se u tom smislu moramo više potruditi.

Zahvaljujem Odjelu za pitanja rodne ravnopravnosti Tajništva OEES-a koji je predvodio rad OEES-a na pružanju podrške provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“. Skupina istraživača i istraživačica uradila je sjajan posao na oslikavanju živopisne slike o aktivnostima i dinamici provedbe Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OEES-a. Zahvalni smo i na vrijednim uvidima i stručnim stavovima brojnih predstavnika vlade i civilnog društva. Posebnu zahvalnost dugujemo terenskim operacijama OEES-a u pet država članica koje su sudjelovale u studiji zbog njihovog neprocjenjivog doprinosa ovom istraživanju. Zahvaljujem i LSE Centru za žene, mir i sigurnost, partneru OEES-a u pripremi ove publikacije.

Thomas Greminger  
generalni tajnik



# Sažetak

Kao najveća regionalna organizacija za sigurnost na svijetu, OESS se posvetio pružanju podrške provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ (WPS) u svojih 57 država članica. Ta je posvećenost istaknuta u Akcijskom planu OESS-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, u kojemu je sudjelovanje žena u sprječavanju sukoba, upravljanju kriznim situacijama i rehabilitaciji poslije sukoba navedeno kao prioritetna oblast rada. U vrijeme pisanja publikacije, preko 60 % država članica OESS-a (36) imalo je usvojen Nacionalni akcijski plan (NAP).

Ova studija pruža dokaze o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ širom regije OESS-a koji su zasnovani na istraživanjima. Nakon uvoda u Agendu „Žene, mir i sigurnost“ i rad OESS-a na njezinoj provedbi, studija sadrži kratku diskusiju istraživanja o provedbi Agende kroz izradu i usvajanje NAP-ova. U trećem poglavlju predstavljena je analiza NAP-ova iz regije OESS-a zasnovana na postojećim podacima (desk analiza). Četvrto poglavlje sastoji se od procjene provedbe NAP-ova o ženama, miru i sigurnosti u Bosni i Hercegovini, Kirgiziji, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Oslanja se na terensko istraživanje koje su autori/ce proveli u pet država, a koje uključuje intervjue i diskusije u okviru fokus skupina s relevantnim pripadnicima državnih agencija, civilnog društva, akademske zajednice, agencija UN-a i osoblja OESS-a. Zaključno poglavlje nudi preporuke za buduću izradu NAP-ova u regiji OESS-a.

Desk analiza NAP-ova u regiji OESS-a pokazuje da raste raspon pitanja obuhvaćenih ovim planovima, iako se pozornost i dalje posvećuje tradicionalnim „stupovima“ aktivnosti WPS-a, odnosno sudjelovanju i prevenciji. Došlo je do povećanog fokusiranja na prevenciju od 2014. godine, a NAP-ovi su počeli uključivati i novonastala pitanja vezana za oblast „Žene, mir i sigurnost“, kao što su poplave i nasilni ekstremizam. Kad govorimo o odlikama koje NAP čine djelotvornim, u sferi planiranja proračuna i specifikacije financijskih aranžmana i dalje ima mnogo prostora za unaprjeđenje, jer većina NAP-ova u regiji OESS-a ne sadrži čak ni „široko definiran“ proračun, a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za određene agencije ili inicijative. Monitoring i evaluacija (M&E) postojano su prisutni od 2005. godine, a u sferi monitoringa i evaluacije evidentne su mnogo veće razine detaljnosti i konkretnosti nego u planiranju proračuna. Od 2014. godine primjetno su povećane razine inkluzivne prakse

u NAP-ovima, iako bi svejedno bilo moguće ponuditi bolje prilike za uključivanje civilnoga društva.

Cilj terenskog istraživanja nije bio uspoređivanje različitih NAP-ova jer to ne bi bilo moguće s obzirom na to koliko se međusobno razlikuju, kao i na činjenicu da se nalaze u različitim fazama. Umjesto toga, u istraživanju se razmatralo o nizu pitanja, npr.: kako su izrađeni NAP-ovi, koji dio državne strukture je postavio temelje za NAP, kako su funkcionirali procesi izvještavanja, kako su NAP-ovi u oblasti „Žene, mir i sigurnost“ povezani s drugim strategijama i akcijskim planovima za osnaživanje žena i rodnu ravnopravnost, te kako funkcioniraju procesi lokalizacije NAP-ova. Iz desk istraživanja i terenskog istraživanja proizišle su različite dobre prakse, koje su doprinijele izradi preporuka sažetih u nastavku. Preporuke su grupirane u tri faze aktivnosti NAP-a, uz dodatne preporuke za OESS i druge međunarodne organizacije koje podržavaju izradu i razvoj NAP-a. Preporuke su razrađene u izvješću, a ovdje su predstavljene samo u sažetom obliku.

### **Faza 1: Oblikovanje i izrada NAP-ova**

- Provesti aktivnosti za razmjenu znanja u okruženjima koja se suočavaju sa sličnim izazovima
- Osigurati sudjelovanje pojedinaca i predstavnika organizacija civilnoga društva (OCD) iz različitih sredina
- Integrirati utvrđene proračune za sve dimenzije aktivnosti NAP-a i razmotriti rodno odgovorno planiranje proračunae
- Osigurati usklađenost između NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i drugih strategija u oblasti rodne ravnopravnosti

## Faza 2: Provedba NAP-a

- Osigurati vlasništvo, podršku i razumijevanje u oblast „Žene, mir i sigurnost“ na svim razinama vlasti, uključujući lokalne administrativne strukture
- Integrirati zadatke koji se odnose na oblast „Žene, mir i sigurnost“ i indikatore učinka u opise poslova i revizije učinka
- Reformirati institucionalne propise kako bi se institucije u sektoru sigurnosti i obrane otvorile za žene
- Osigurati odgovarajuću institucionalnu podršku savjetnicima i kontakt osobama za rodna pitanja

## Faza 3: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i utjecaj

- Pobriniti se da subjekti odgovorni za monitoring i evaluaciju posjeduju potrebne vještine i resurse
- Uskladiti procese izvještavanja za akcijske planove koji se odnose na gender i sigurnost
- Stvoriti prilike za kolektivno rješavanje problema u ministarstvima i institucijama zaduženim za implementaciju
- Uspostaviti posebno parlamentarno tijelo odgovorno za nadzor nad provedbom NAP-a

## Preporuke za OESS i druge međunarodne organizacije

- Razviti bliže veze između savjetnika i kontakt osoba za rodna pitanja u agencijama zaduženim za provedbu u državama članicama
- Omogućiti redovitu i inkluzivnu razmjenu dobrih praksa između država članica
- Razviti dostupne resurse kako bi se usmjerila izrada, provedba i monitoring i evaluacija NAP-ova u državama članicama
- Pružiti podršku u pronalaženju boljih načina za provedbu načela i obveza u vezi s pitanjima o ženama, miru i sigurnosti WPS-a u mirovnim procesima.

# 1. Uvod

Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda usvojilo je Rezoluciju UNSCR 1325 o ženama, miru i sigurnosti (WPS) u listopadu 2000. godine.

Od 2000. godine Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je devet srodnih rezolucija, koje čine globalni okvir politike pod nazivom Agenda „Žene, mir i sigurnost“ (sažetak je dan u Tablici 1). Kao najveća regionalna organizacija za sigurnost na svijetu, OESS se posvetio pružanju podrške provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u svojih 57 država članica. Ta je posvećenost istaknuta u Akcijskom planu OESS-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine u kojemu je sudjelovanje žena u sprječavanju sukoba, upravljanju kriznim situacijama i rehabilitaciji poslije sukoba navedeno kao prioritetna oblast rada. Osim toga, Akcijskim planom se zadužuju sve strukture OESS-a da u okviru svog mandata promiču provedbu Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (2000) o ulozi žena u, između ostalog, prevenciji sukoba i poslijeratnoj obnovi. Od tada je Ministarsko vijeće OESS-a usvojilo još nekoliko odluka u kojima se ponovno naglašava opredijeljenost OESS-a za podršku provedbi Rezolucije UNSCR 1325.

Od 2010. godine postojano raste broj nacionalnih akcijskih planova za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ na globalnoj razini i u regiji OESS-a. Od 57 država članica u regiji OESS-a, 36 (63 %) ima važeće NAP-ove za provedbu Rezolucije UNSCR 1325 i kasnijih rezolucija koje je Vijeće sigurnosti usvojilo u domeni „Žene, mir i sigurnost.“ Nekoliko država članica objavilo je više verzija NAP-ova (vidjeti Prilog 1).

Podrška OESS-a državama članicama u ovoj oblasti usmjerena je na jačanje kapaciteta vladinih i aktera iz civilnog društva za izradu akcijskih planova orijentiranih na rezultate. Izvršne strukture OESS-a se i na razne druge načine angažiraju na pružanju podrške provedbi Rezolucije UNSCR 1325 u državama članicama. To uključuje, naprimjer, edukacijske seminare za sudionike u sektoru sigurnosti i nadzorna tijela, promicanje uključivanja žena u sektoru sigurnosti i aktivnosti posredovanja i omogućavanja dijaloga, obuku i podizanje svijesti o načinu prevencije i odgovora na seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje (vidjeti i dio 4 o podršci koju pružaju OESS i drugi međunarodni akteri).

OESS je 2013. godine proveo studiju o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ putem analize 27 NAP-ova o provedbi Rezolucije UNSCR 1325 u regiji OESS-a. Cilj ove studije je bio da se osiguraju konkretni alati za revidiranje ili izradu ovih planova. U njoj su naglašeni zajednički izazovi i dobre prakse iz regije OESS-a. Ovo izvješće se nadovezuje na zaključke studije iz 2014. godine i nudi ažurirane nalaze u cilju ispitivanja dinamike provedbe, ali uključuje i analizu aktivnosti o ženama, miru i sigurnosti WPS-a u regiji OESS-a od 2005. godine, kako bi se promatrala promjena koja se dogodila tijekom vremena. Cilj ovog izvješća je: pružanje dokaza zasnovanih na istraživanjima o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ širom regije OESS-a; jačanje kapaciteta vladinih i sudionika iz civilnog društva u državama članicama OESS-a za unaprjeđenje provedbe agende „Žene, mir i sigurnost“; i pružanje smjernica osoblju OESS-a za promoviranje Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OESS-a. Podrška OESS-a državama članicama mogla bi biti bolje strateški osmišljena i ciljana zahvaljujući ovoj analizi i vezanim preporukama.

Izvješće se sastoji od pet dijelova, uključujući i uvodni. Drugi dio sadrži kratku diskusiju istraživanja o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ kroz izradu i usvajanje NAP-ova. U trećem dijelu je predstavljena analiza uređenog skupa podataka o 75 NAP-ova iz država članica OESS-a. Kompletan skup podataka koristi se za analizu promjena koje su se dogodile tijekom vremena. Za analizu suvremenih trendova i dinamike koristi se samo 36 važećih NAP-ova. Četvrti dio sadrži procjenu NAP-ova o ženama, miru i sigurnosti u Bosni i Hercegovini, Kirgiziji, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Oslanja se na terensko istraživanje koje su autori/ce proveli u pet država, a koje uključuje intervjue i diskusije u okviru fokus skupine s relevantnim pripadnicima državnih agencija, civilnog društva, akademske zajednice, agencija UN-a i osoblja OESS-a. Izvješće zaključujemo petim dijelom u kojem su sažete pružene informacije i dane preporuke za buduću izradu NAP-ova u regiji OESS-a.

REZOLUCIJA/GODINA	KLJUČNA PITANJA I TEMELJNE ODREDBE
S/RES/1325 (2000)	Zastupljenost i sudjelovanje žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama; zaštita ženskih prava i tijela u oružanim sukobima i postkonfliktnim situacijama.
S/RES/1820 (2008)	Zaštita žena od seksualnog nasilja u oružanom sukobu; nulta tolerancija prema seksualnom nasilju i iskorištavanju koje vrši osoblje Mirovnih operacija UN-a (UN DPKO).
S/RES/1888 (2009)	Formiranje ureda Specijalnog predstavnika Glavnog tajnika za seksualno nasilje u oružanim sukobima (SViC); pokretanje međuagencijske inicijative „Akcija Ujedinjenih naroda protiv seksualnog nasilja u oružanom sukobu“; identificiranje „tima stručnjaka“; imenovanje savjetnika za zaštitu žena u terenskim misijama.
S/RES/1889 (2009)	Potreba za povećanjem sudjelovanja žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama na svim razinama; utvrđivanje globalnih indikatora za mapiranje provedbe Rezolucije UNSCR 1325.
S/RES/1960 (2010)	Osmišljavanje aranžmana za monitoring, analizu i izvještavanje o SViC-u; uvođenje savjetnika za zaštitu žena u terenske misije uz savjetnike za rodna pitanja.
S/RES/2106 (2013)	Borba protiv nekažnjivosti i nedostatka odgovornosti za seksualno nasilje u oružanim sukobima.
S/RES/2122 (2013)	Prepoznaje UN Women kao ključno tijelo UN-a koje pruža informacije i savjete za sudjelovanje žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama; odgovornost na razini UN-a; uključivanje civilnog društva; razmatranje provedbe Rezolucije UNSCR 1325 na visokoj razini iz 2015.
S/RES/2242 (2015)	Integrira pitanja o ženama, miru i sigurnosti u sve situacije u državama Vijeća sigurnosti UN-a; formira neformalnu ekspertnu skupinu o pitanjima žena, mira i sigurnosti; uvodi pitanja vezana za WPS u razmatranja odbora za sankcije; povezuje WPS s borbom protiv terorizma i ekstremizma.
S/RES/2467 (2019)	Oснаžuje procesuiranje/kažnjavanje SViC; otvara mogućnost za sankcioniranje počinitelja; afirmira pristup koji se fokusira na preživjele; poziva na osiguravanje naknade štete preživjelima
S/RES/2493 (2019)	Poziva države članice da promiču ženska prava; ohrabruje stvaranje sigurnog radnog okruženja za one koji rade na promicanju ženskih prava; poziva na potpunu provedbu svih ranijih rezolucija o ženama, miru i sigurnosti.

**Tablica 1:** Ključne odredbe rezolucija o ženama, miru i sigurnosti <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Djelomično preuzeto iz P. Kirby i L. J. Shepherd, „Reintroducing women, peace and security“, *International Affairs*, 92: 2 (2016) 249–254, str. 251.

## 2. Pregled istraživanja o Nacionalnim akcijskim planovima

U ovom dijelu izvješća sadržana je diskusija o NAP-ovima kao mehanizmu za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“. Opsežna istraživanja o formuliranju i provedbi nacionalnih akcijskih planova vrše se otkako je Danska objavila prvi NAP 2005. godine.<sup>2</sup> Ove studije daju pregled NAP-ova kao instrumenta za uključivanje Agende „Žene, mir i sigurnost“ u nacionalne politike i prioritete države. Općenito, NAP-ovi se znatno razlikuju od države do države, iako se većina u određenoj mjeri osvrće na svaki od četiri „stupa“ aktivnosti u oblasti žena, mira i sigurnosti (sudjelovanje, zaštita, prevencija, pomoć i oporavak).<sup>3</sup> Proteklih godina su mnogi NAP-ovi obuhvaćali druge teme kao što su klimatske promjene, trgovina ljudima i prevencija

---

<sup>2</sup> Vidjeti, naprimjer, uz brojne studije specifične za određenu zemlju ili regiju: A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, 403–433, 411; J.M. Fritz, S. Doering i F. Belgin Gumru. „Women, Peace, Security, and the National Action Plans“, *Journal of Applied Social Science* (2011), 5(1): 1–23; B. Miller, M. Pournik i A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014); N. George i L. J. Shepherd. „Women, Peace and Security: Exploring the Implementation and Integration of UNSCR 1325“, *International Political Science Review*, (2016) 37(3): 297–306; S. Aroussi, ed. *Rethinking National Action Plans on Women, Peace and Security* (Amsterdam: IOS Publishing, 2017); B. K. Trojanowska, K. Lee-Koo i L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018); M. Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, 273–292 u S. E. Davies i J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

<sup>3</sup> Odredbe i načela agende „Žene, mir i sigurnost“obično su grupirani u četiri „stupa“: *sudjelovanje* žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama, koje obuhvaća mnoge dimenzije sudjelovanja žena u intervencijama tijekom i poslije oružanih sukoba, od uključivanja ženskih organizacija civilnog društva u aktivnosti izgradnje mira do uloge koju žene igraju u nacionalnim oružanim snagama i raspoređenim međunarodnim skupinama; *zaštita* ženskih prava i tijela u okruženju tijekom i poslije oružanog sukoba, što je opet prilično široko i obuhvaća ne samo zaštitu žena od seksualnog nasilja tijekom oružanog sukoba, naprimjer, nego i stvaranje mehanizama tranzicijske pravde kojima se osigurava prekid nekažnjivosti takvih kaznenih djela; *prevencija* nasilja, uključujući i prevenciju nasilnog sukoba, u skladu s antimilitarističkim djelovanjem agende, i prevenciju seksualnog nasilja u oružanim sukobima (CRSV); i *pomoć i oporavak*, koji zahtijeva rodno odgovorne humanitarne programe nakon katastrofa i složenih izvanrednih situacija, kao i uključivanje žena u aktivnosti obnove i izgradnje mira poslije sukoba.

nasilnog ekstremizma.<sup>4</sup> Međutim, zbog širenja raspona tema kojima se NAP bavi, usložnjava se koordinacija jer se odgovornosti za takve teme često preklapaju među različitim resorima ili nadležnostima unutar vlade. Razlikuje se i mjesto koje ovaj plan zauzima unutar vladine mašinerije, što je naizgled od značaja za njegovu ukupnu učinkovitost:

*Njegovo pozicioniranje unutar vlade određuje njegov fokus (unutarnja ili vanjska politika) i njegova razina utjecaja (nacionalnim ženskim mehanizmima obično nedostaju resursi i politički status u mnogim državama pogođenim ratnim sukobom da bi mogle snažno privući istinski politički interes i financiranje).<sup>5</sup>*

Dakle, lokacija plana ima implikacije na to kako države autori tumače i provode Agendu „Žene, mir i sigurnost“.<sup>6</sup>

Osim tema i ravnoteže između različitih stupova Agende „Žene, mir i sigurnost“, koji su zastupljeni u NAP-u, postoje i drugi elementi koji se smatraju značajnim u određivanju uspješnosti NAP-a. Istraživanjem su utvrđena četiri elementa koja su zajednička djelotvornim NAP-ovima koji ostvaruju „veliki utjecaj“:

- 1. Inkluzivan proces izrade i uspostavljen koordinacijski sustav za provedbu**
- 2. Plan monitoringa i evaluacije zasnovan na rezultatima**
- 3. Identificirani i izdvojeni resursi za provedbu i**
- 4. Snažna i ustrajna politička volja.<sup>7</sup>**

---

<sup>4</sup> Trojanowska, Lee-Koo i Johnson identificiraju sljedeća novonastala pitanja: 1. nasilni ekstremizam; 2. ciljevi održivog razvoja (SDG); 3. odgovor na katastrofe i klimatske promjene; 4. raseljavanje; 5. kontinuirano nasilje; 6. seksualno iskorištavanje i zlostavljanje i trgovina ljudima; 7. raznolikost; 8. muškarci i dječaci. B. K. Trojanowska, K. Lee-Koo i L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018), str. 14

<sup>5</sup> A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, str. 417

<sup>6</sup> L. J. Shepherd, „Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the women, peace and security agenda“, *International Political Science Review*, (2016), 37(3) 324–335

<sup>7</sup> Organizacija za europsku sigurnost i suradnju i Inclusive Security, *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security*, (Tajništvo OEES-a, OSG/Odjel za rodna pitanja, 2016), str. 12



Svaki od ova četiri elementa je važan, a vrlo mali broj NAP-ova uključuje sva četiri.

„Inkluzivna izrada“ odnosi se na važnost uključivanja organizacija civilnog društva u izradu NAP-ova, i u državama autorima NAP-ova i u zemljama prema kojima su NAP-ovi orijentirani. Naprimjer, GAPS UK (Gender akcija za mir i sigurnost Ujedinjenog Kraljevstva) izradio je izvješće na temelju konzultacija koje su provedene kako bi se prikupile informacije za izradu Nacionalnog akcijskog plana UK-a za razdoblje 2018. – 2021., u kojem se ponovno naglašava „važnost analiza rodnih pitanja i sukoba koje su specifične za dani kontekst kao osnova za utvrđivanje prioriteta i aktivnosti UK-a na razini cijele zemlje.“<sup>8</sup> U popratnom izvješću se potvrđuje da „konzultacije u zemljama u fokusu treba predvoditi civilno društvo, trebaju se financirati, biti smislene, dostupne i odvijati se paralelno s tekućim dijalozima s različitim lokalnim organizacijama koje se bore za ženska prava, sa zaštitnicima ljudskih prava i graditeljima mira.“ GAPS UK smatra da je rad sa ženama i djevojčicama i u domaćem civilnom društvu i okruženjima pogođenim sukobom „ključan za kvalitativnu procjenu da li Vlada UK-a ostvaruje promjene za primarne korisnike NAP-a.“<sup>9</sup>

Osim toga, postoji potreba da se privuku svi relevantni vladini akteri i da se s njima radi u fazama planiranja. Potrebno je snažno vodstvo vlade i sudjelovanje predstavnika civilnog društva, istraživačkih organizacija i zainteresirane javnosti. Dobar primjer ovakve prakse prisutan je u Švicarskoj, gdje su organizacije civilnog društva identificirane kao partneri u provedbi, a istraživanjima i analizama koje su izvršile te organizacije osigurani su podaci za izradu četvrtog NAP-a.<sup>10</sup> Drugi nizozemski NAP se, također, navodi u literaturi kao odličan primjer inkluzivne prakse; organizacije civilnog društva su supotpisnice NAP-a, čime je „osigurano njihovo vlasništvo nad njegovom provedbom, ali i učinkovitije zagovaranje „iznutra“ u strukturama vlade.“<sup>11</sup> Ranija istraživanja pokazuju i da uključivanje civilnog društva u fazu izrade NAP-a čini ovaj plan specifičnijim, a time i djelotvornijim vodičem za praksu.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> GAPS UK, „Women’s voices in the UK National Action Plan on Women, Peace and Security“ (2016). Online, dostupno na <https://gaps-uk.org/wp-content/uploads/2017/04/GAPS-Summary-Consultations-report-NAP-April-2017.pdf>, 2.

<sup>9</sup> GAPS UK, *Assessing UK Government Action on Women, Peace and Security in 2018*, (2018), str. 4

<sup>10</sup> Swiss NAP 2018, str. 7

<sup>11</sup> M. Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, str. 273–292 u S. E. Davies i J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019), str. 279–80

<sup>12</sup> B. Miller, M. Pournik i A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014), str. 38

Koordinacija je poseban izazov. Iako se obično navodi vodeća institucija za svaki NAP, to ne vodi nužno do učinkovite koordinacije. „Vodeća agencija mora imati kapacitet za učinkovito koordiniranje brojnih i raznovrsnih agencija koje sudjeluju u provedbi. To uključuje ne samo koordinaciju aktivnosti, nego i kapacitet za određivanje „kulturnog tona“ za provedbu NAP-a, stjecanje odgovarajućeg iskustva u svim segmentima Agende „Žene, mir i sigurnost“, vođenje primjerom i pružanje potrebnog ohrabrenja agencijama koje možda ne ispunjavaju obveze.“<sup>13</sup> Ministarsko vodstvo također može biti značajno; međuagencijska ili međuresorna radna skupina ili udarna skupina je djelotvornija kad postoji podrška Agendi i provedbi NAP-a na visokoj razini.<sup>14</sup>

Monitoring i evaluacija (M&E) provedbe NAP-a i kapacitet za učenje iz manjkavih ishoda predstavljaju ključni faktor uspjeha. Sposobnost NAP-ova da se prilagođavaju i rješavaju probleme koji nastanu u provedbi u potpunosti zavisi od djelotvornog monitoringa i evaluacije. Okvir za monitoring i evaluaciju mora biti u stanju mjeriti napredak na ostvarivanju utvrđenih ciljeva. Djelotvorni okviri za monitoring i evaluaciju imaju nekoliko zajedničkih karakteristika:

- **uključivanje kvalitativnih i kvantitativnih indikatora koji su specifični i mjerljivi;**
- **uključivanje polaznih podataka;**
- **uključivanje vremenskih okvira i ciljeva;**
- **izdvajanje dovoljnih ekspertnih resursa za davanje savjeta ili izradu okvira za monitoring i evaluaciju; i**
- **prikupljanje podataka o ostvarenom utjecaju u zemlji za NAP-ove koji su orijentirani prema vani.**<sup>15</sup>

Uključivanje logičkog okvira („*logframe*“) u NAP je jasan i transparentan način informiranja o izlaznim rezultatima i ishodima koji se potom mogu pratiti i ocjenjivati tijekom razdoblja u kojemu je NAP važeći.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Trojanowska, Lee-Koo i Johnson, str. 50

<sup>14</sup> R. Coomarasway, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), str. 241

<sup>15</sup> Coffey International Development, *Final Independent Review of the National Action Plan on Women, Peace and Security 2012-2018*. (2018), str. 23

<sup>16</sup> Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, str. 281

Nedostatak adekvatnog financiranja uobičajen je problem u izradi i provedbi NAP-a. Organizacije civilnog društva (OCD), koje rade na pitanjima iz Agende „Žene, mir i sigurnost“, navele su u Globalnoj studiji iz 2015. da su izuzetno frustrirane zbog nedostatka održivog financiranja inicijativa iz NAP-a.<sup>17</sup> Djelotvorno financiranje ima dvije dimenzije: analizu troškova na početku procesa izrade i izdvojena financijska sredstva za aktivnosti provedbe tijekom trajanja NAP-a.<sup>18</sup> „Potrebno je osigurati realan financijski okvir za utvrđene prioritetne aktivnosti i provedbu plana, čak i ako će financiranje doći iz postojećeg proračuna.“<sup>19</sup> Osobito imajući u vidu donatorsko financiranje, imperativ je da takvo financiranje odgovara na potrebe, da je pouzdano i dostupno; također, donatorsko financiranje se mora uskladiti s prioritetima NAP-a i/ili agencijama ili organizacijama zaduženim za provedbu. Prioriteti donatorskog financiranja ne trebaju imati prednost nad lokalnim ili nacionalnim prioritetima koji se određuju inkluzivnim i promišljenim planiranjem.<sup>20</sup>

Politička volja je možda najteža dimenzija koju visoko učinkoviti NAP treba obuhvatiti i kvantificirati. Iako postoje neki jasni indikatori političke volje, kao što su javno opredjeljenje visokorangiranih vladinih zvaničnika za potpunu provedbu NAP-a i izdvajanje adekvatnih financijskih sredstava za sve aktivnosti provedbe, postoje mnogi faktori koji mogu dovesti do postupnog opadanja takve političke volje, uključujući promjene u vladi, globalne ili nacionalne krize i promjene u financiranju koje dolazi od vanjskih donatora. NAP koji uživa dosljednu političku podršku često je integriran u „glavne tokove“ (*mainstream*) kroz druge političke i platforme politika u svim dijelovima vlade. „Ključna demonstracija političke volje ogleđa se u tome što vlada uključuje NAP u dijaloge o miru i sigurnosti, strategije i procese, ali *ne* samo one koji se odnose na rodnu ravnopravnost i ženska prava.“<sup>21</sup> Naprimjer, na NAP mogu upućivati *bijele knjige* vanjske politike i slični dokumenti kad postoji očigledna politička volja koja pokreće uspješnu provedbu.

---

<sup>17</sup> R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), str. 246

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Fritz, Doering i Gumru, „Women, Peace, Security, and the National Action Plans“, str. 11

<sup>20</sup> Cordaid i Global Network of Women Peacebuilders, *Financing for the Implementation of National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325*. (2014), str. 24

<sup>21</sup> Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, str. 284

Djelotvorni nacionalni akcijski planovi koji ostvaruju veliki utjecaj šalju poruku o jasnoj viziji ili teoriji promjene, kao i mjerljivim, realnim i adekvatno financiranim koracima ka ostvarenju te vizije. Djelotvorni NAP-ovi također imaju holistički pristup provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“:

*NAP-ovi koji ostvaruju veliki utjecaj također nastoje prekinuti tradicionalne podjele između vlade i civilnog društva, stranih i domaćih vladinih agencija i politika i između „teških“ pitanja sigurnosti, razvoja i ljudskih prava. NAP-ovi koji su to uspješno ostvarili imali su inkluzivnije procese izrade. Iako se to možda čini napornim, tako se bolje odražava dug Agende „Žene, mir i sigurnost“ i mjesta u kojima ona funkcionira. Ipak, temeljni uzroci sukoba se neće riješiti ako se smatra da je to isključiva odgovornost vlade ili pitanje vanjske politike. Potrebno je uzeti u obzir procjepe i preklapanja između geografskih oblasti, planova i politike.<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> Trojanowska, Lee-Koo i Johnson, str. 68

# 3. Analiza NAP-ova u regiji OESS-a zasnovana na postojećim podacima (desk analiza)

U ovom dijelu izvješća predstavljena je analiza skupa podataka o nacionalnim akcijskim planovima (NAP-ovima) koje su izradile države članice OESS-a u razdoblju od 2005. do sredine 2019. godine.<sup>23</sup> Analiza je vođena u odnosu na sedam istraživačkih pitanja koja su pojedinačno obrađena u nastavku. Potpuni skup podataka uključuje sve NAP-ove koje su izradile države članice od 2005. godine (ukupno 75 NAP-ova). Nekoliko istraživačkih pitanja odnosi se na elemente važećih nacionalnih akcijskih planova, te je za potrebe odgovaranja na njih formiran podskup dokumenata koji sadrži samo važeće verzije NAP-ova (36). Analizirane su engleske verzije svih NAP-ova.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> NAP-ove koji su obuhvaćeni analizom izradile su: Albanija, Armenija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Kanada, Hrvatska, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Njemačka, Island, Irska, Italija, Kirgizija, Litva, Luksemburg, Moldavija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Norveška, Poljska, Portugal, Srbija, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Tadžikistan, Nizozemska, Ukrajina, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države. AOKO nije drugačije naznačeno, „NAP-ovi“ u ovom izvješću odnose se na NAP-ove iz regije OESS-a. Godine objavljivanja navedene su u Prilogu 1.

<sup>24</sup> Za potrebe analize, istraživački tim pristupio je engleskim prijevodima NAP-ova sljedećih država: Armenije, Belgije (2017), Bosne i Hercegovine (2017), Luksemburga (2018), Rumunjske (2014) i Slovenija (2018). Navedenih pet neslužbenih prijevoda koje je financirao ARC DP160100212 (CI Shepherd) preuzeto je sa <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/research/Rethinking-Policy-Advocacy-Implementation>. Da bi se odgovorilo na istraživačka pitanja kojima se studija rukovodila, korištena je i kvantitativna i kvalitativna analiza. Kvantitativna analiza sadržaja je korištena za identificiranje razina zastupljenosti ključnih pojmova u NAP-ovima. Primijenjena je tehnika interpretativnog kodiranja da bi se odgovorilo na pitanja o proračunu, monitoringu i evaluaciji i uključivanju organizacija civilnog društva, gdje su razine zastupljenosti kvantificirane na skali od šest bodova, tj. od 0 do 5 (gdje 0 znači da se odgovarajući pojam uopće ne spominje, a 5 znači da je u potpunosti zastupljen i da su pojedinosti sadržane u NAP-u). Kodiranje omogućava određivanje prosječne razine zastupljenosti s vremenom, tako da su trendovi vidljivi. Da bi se kvantitativna analiza dodatno obogatila detaljima, izvršena je i interpretativna kvalitativna analiza, te su pružene informacije od značaja za sva istraživačka pitanja.

### 3.1: ŠTO SE NAUČILO IZ PRETHODNE STUDIJE

Desk istraživanje koje je predstavljeno u ovom dijelu proizlazi iz analize da li su izazovi i preporuke iz *Studije OEES-a o nacionalnim akcijskim planovima za provedbu Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda* | OEES (2014.) obuhvaćeni novijim NAP-ovima. U ovoj studiji istaknute su dvije primarne bojazni u pogledu održivog, adekvatnog financiranja provedbe NAP-a i kapaciteta i opredijeljenosti aktera da izvrše potrebne aktivnosti u tom pravcu.<sup>25</sup> U nastavku se govori o pitanjima financiranja i političke volje. Studija sadrži i pronicljive komentare i preporuke vezane za primarne stupove aktivnosti u okviru Agende „Žene, mir i sigurnost“. Ovdje se osvrće na svaki takav komentar vezan za primarne stupove aktivnosti u okviru Agende „Žene, mir i sigurnost“.

***ij) Sudjelovanje – „Svi nacionalni akcijski planovi sadrže određene fraze kojima se promiče sudjelovanje žena, odnosno povećava njihova deskriptivna zastupljenost. Neke države su utvrdile konkretne ciljeve za sudjelovanje žena u policiji ili oružanim snagama, što je također značajno. Međutim, kada se radi o konkretnim mjerama za unaprjeđenje sudjelovanja žena, korišteni jezik je često manje jasan.“***<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* | OSCE (2014), str. 9.

<sup>26</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 51

U izvješću iz 2014. se zaključuje da, iako je u mnogim NAP-ovima sudjelovanje žena u mirovnim i sigurnosnim institucijama i procesima utvrđeno kao prioritet, nisu nužno navedeni i konkretni mehanizmi kojima će se povećati sudjelovanje, kao ni načini za uvođenje i korištenje promjene koja je nužna za jačanje sudjelovanja žena. Jačanje sudjelovanja znači zauzimanje holističkog pristupa pitanjima roda i sigurnosti i priznavanje da, kao što je objašnjeno u izvješću OESS-a iz 2014., deskriptivna i suštinska zastupljenost nisu ista stvar: žene iz različitih geografskih područja, različitog etničkog porijekla, različitih obrazovnih i ekonomskih mogućnosti možda imaju drugačije stavove o pitanjima i prioritetima u oblasti mira i sigurnosti. Zato su važne „intersekcionalne leće“, odnosno dimenzija koja je reafirmirana u srbijanskom NAP-u iz 2014., gdje se ukazuje na važnost „stvaranja jednakih mogućnosti u praksi za obrazovanje, zapošljavanje, karijerno usmjeravanje i napredovanje žena (naročito pripadnica višestruko diskriminiranih i manjinskih skupina) i muškaraca u sigurnosnom sustavu.“<sup>27</sup> Aktualni belgijski NAP (2017. – 2021.) uključuje i neke dobre primjere podrške značajnom sudjelovanju u vidu mjera predviđenih ovim planom.

***ii) Prevencija – „Aktivnosti na sprječavanju sukoba trebaju početi u ranoj fazi, podizanjem svijesti stanovništva u cjelini, i nastaviti se kroz utvrđivanje koraka za praktičnu prevenciju, uključujući što veći broj stanovnika“<sup>28</sup> a „...u nacionalnim akcijskim planovima se treba... jasnije navesti kako spriječiti seksualno nasilje, između ostalog i uključivanjem ove teme u širi plan mjera za prevenciju sukoba.“<sup>29</sup>***

U nekoliko aktualnih NAP-ova se konkretno spominje važnost edukacije za mir i podizanja svijesti opće populacije o vrstama orodnjenih povreda i neravnopravnosti koje nastaju tijekom i nakon sukoba. Naprimjer, u estonskom NAP-u se navodi da „promjena stavova i načela predstavlja dugotrajan proces.“<sup>30</sup> U irskom NAP-u je prevencija sukoba uključena kao prvi prioritet, gdje se navodi: „Neravnopravnost, uključujući rodnu, ključni je pokretač sukoba. Ekonomsko, društveno i političko osnaživanje žena mora biti dio aktivnosti na prevenciji sukoba i izgradnji mira.“<sup>31</sup> Na sličan način, u španjolskom NAP-u se navodi da „prevencija znači identificiranje i rješavanje duboko ukorijenjenih uzroka sukoba koji su često povezani sa strukturnim nejednakostima koje posebno pogađaju žene i djevojčice.“<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Srbijanski NAP iz 2017., str. 29

<sup>28</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 55

<sup>29</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 60

<sup>30</sup> Estonski NAP iz 2015., str. 5

<sup>31</sup> Irski NAP iz 2019., str. 15

<sup>32</sup> Španjolski NAP iz 2017., str. 16

EksPLICITNO priznavanje da je prevencija sukoba od središnjeg značaja za Agendu „Žene, mir i sigurnost“ i da strukturni i duboko orodnjeni oblici neravnopravnosti i povreda doprinose uzrocima sukoba, predstavlja prvi nužni korak u ostvarivanju pozitivnih mirovnih ishoda. Iako citirani NAP-ovi pokazuju i razumijevanje pokretača sukoba i opredijeljenost za njihovo iskorjenjivanje, u NAP-ovima iz regije OESS-a nema previše konkretnih primjera praktičnih inicijativa za prevenciju. Mnoge države navode prevenciju sukoba kao primarni prioritet u NAP-u i/ili je na produktivne načine povezuju sa sudjelovanjem žena, poput npr. Sjeverne Makedonije: „Strategije za sprječavanje sukoba su prilika za aktivnu i sveobuhvatnu ulogu žena u promjeni njihovog statusa u društvu.“<sup>33</sup> To je pohvalno i treba biti popraćeno jasnim objašnjenjem aktivnosti na ostvarivanju ovog cilja.

Kako se navodi u Studiji OESS-a iz 2014. godine, uključivanje žena je nužno, ali nije dovoljno za ostvarivanje pozitivnih mirovnih ishoda. Dok mnoge države daju određenu verziju izjave o ulozi žena u izgradnji održivog mira, samo mali broj navodi na koji način će se tim ženama pružiti podrška i omogućiti smisleno sudjelovanje u mirovnim procesima i dugoročnijim aktivnostima na izgradnji mira. Dobar primjer je švedski NAP iz 2016. godine koji sadrži sljedeći komentar:

*Da bi se omogućilo veće sudjelovanje, potreban je holistički pristup miru i sigurnosti u kojem aktivnosti moraju uključivati rodne perspektive i analizu sukoba i zasnivati se na njima. Švedska također mora zauzeti intersekcionalnu perspektivu i uzeti u obzir činjenicu da žene, muškarci, djevojčice i dječaci nisu homogene skupine; umjesto toga, imaju različite identitete, potrebe, utjecaje i uvjete života.<sup>34</sup>*

---

<sup>33</sup> Npr. Poljski NAP iz 2018., str. 22; Španjolski NAP iz 2017., str. 16; Švicarski NAP iz 2018., str. 9

<sup>34</sup> Švedski NAP iz 2016., str. 9



Formiranje ženskih medijatorskih mreža je važna inicijativa za dijeljenje kapaciteta u tom smislu.<sup>35</sup> U gruzijskom NAP-u iz 2018. također se navode inicijative i mehanizmi za podršku sudjelovanju žena u mirovnim procesima i rješavanju sukoba, npr. kroz preuzimanje obveze „organiziranja obuke o Agendi „Žene, mir i sigurnost“ (WPS) u Centru za diplomatsku edukaciju LEPL Levan Mikeldadze pri Ministarstvu vanjskih poslova Gruzije“ i „jačanja komunikacije i suradnje s donatorskim organizacijama i NVO-om na povećanju sudjelovanja žena i mladih u inicijativama za izgradnju mira i povjerenja.“<sup>36</sup> Obje ove mjere su eksplicitno namijenjene za omogućavanje značajnog sudjelovanja žena u mirovnim procesima i rješavanju sukoba.

Većina NAP-ova iz regije OEES-a tek u ograničenoj mjeri uključuje prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.<sup>37</sup> Relativno mali broj uključuje konkretne mjere za prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja. Aktualni NAP Ujedinjenog Kraljestva(2018. - 2022.) je dobar primjer plana koji uključuje opsežnu diskusiju o „sveobuhvatnim mjerama koje mogu pomoći u prevenciji rodno zasnovanog nasilja (GBV) tijekom oružanih sukoba i/ili stvoriti suštinski povoljno okruženje“ za aktivnosti prevencije.<sup>38</sup> Dodatni primjeri dobre prakse uključuju priznanje Njemačke da „borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja nije isključivo stvar unaprijedene zaštite žena i djevojčica. Ona obuhvaća i kazneno gonjenje za ratne i nasilne zločine i sveobuhvatnu podršku preživjelima putem psiholoških, pravnih, medicinskih i ekonomskih mjera.“<sup>39</sup> Iako prijetnja kaznenim gonjenjem može imati učinak odvratanja, a pružanje podrške preživjelima je ključna komponenta strategije za pružanje odgovora, to nisu strogo preventivne mjere. Njemački NAP uključuje i eksplicitno priznanje da su i muškarci i dječaci žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.<sup>40</sup>

***iii) Zaštita – „Države se možda žele više osvrnuti na druge mogućnosti i konkretnije mjere kojima će se ženama omogućiti bolji pristup pravdi (npr. posebna podrška i zaštita žrtava, pravna pomoć, razvoj kapaciteta za pribavljanje i korištenje forenzičnih dokaza itd.).“<sup>41</sup>***

<sup>35</sup> Npr. Finski NAP iz 2018., str. 6; Talijanski NAP iz 2016., str. 12; Slovenski NAP iz 2018., str. 6

<sup>36</sup> Gruzijski NAP iz 2018., str. 9

<sup>37</sup> Istraživanje koje je nedavno objavio Odjel za rodna pitanja OEES-a doprinosi širem razumijevanju pitanja rodno zasnovanog nasilja u regiji: OSCE, *OSCE-led Survey on Violence Against Women*, (2019).

<sup>38</sup> NAP UK-a iz 2018., str. 12

<sup>39</sup> Njemački NAP iz 2017., str. 2

<sup>40</sup> Njemački NAP iz 2017., str. 4

<sup>41</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 66

Holistički pristup zaštiti zahtijeva fokusiranje ne samo na zaštitu od određenih oblika nasilja, odnosno seksualnog nasilja u oružanim sukobima, nego i na zaštitu prava u sukobu i okruženjima pogođenim sukobom, a posebno prava koja se narušavaju ili krše orodnjenim oblicima povreda i diskriminacije. Ovdje je bitno povezivanje s Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), a posebno s Općom preporukom br. 30. U većini aktualnih NAP-ova iz regije OESS-a spominju se obveze iz CEDAW-a, kao primarnog mehanizma zaštite ženskih prava (28 od 36 NAP-ova poziva se na ovu Konvenciju).

U španjolskom NAP-u se zaštita ženskih prava povezuje s prevencijom sukoba i sudjelovanjem žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama. Krovni cilj NAP-a je postizanje prevencije kroz sudjelovanje, jer Vlada Španjolske nastoji „doprinijeti osiguravanju zaštite ljudskih prava žena i djevojčica i njihovom značajnom sudjelovanju u sprječavanju sukoba i postizanju i učvršćivanju mira.“<sup>42</sup> Ovo je dobar primjer kako mjere zaštite mogu afirmirati Agendu „Žene, mir i sigurnost“ kao program za zaštitu prava i povezati zaštitu s prevencijom i sudjelovanjem bez pozicioniranja žena kao žrtava. U španjolskom NAP-u se eksplicitno priznaje ova promjena:

*bez ostavljanja aspekata zaštite po strani i ne zaboravljajući da su, „kada su u pitanju žene i djevojčice, utjecaji rata usložnjeni već postojećim rodnom neravnopravnostima i diskriminacijom“ — žene se više u osnovi ne smatraju žrtvama i osnažen je njihov status pokretača promjena. Pitanja poput prevencije i sudjelovanja pomaknula su se u samo središte Agende.<sup>43</sup>*

Naravno, pozornost se mora posvetiti osiguravanju zaštite prava svakog pojedinca na tjelesni integritet i seksualno i reproduktivno zdravlje, uz politička, ekonomska i socijalna prava, pod okriljem Agende „Žene, mir i sigurnost“.

Pitanje daljnje zaštite vezano je za odgovornost za seksualno nasilje i iskorištavanje (SNI) ili seksualno i rodno zasnovano nasilje (SGBV) koje vrše mirovne snage. To je goruće pitanje za mnoge države članice OESS-a. Većina NAP-ova iz regije OESS-a (25 od 36, ili 69 %) spominju potrebu za određenom obukom i/ili mehanizmima odgovornosti za trupe koje su raspoređene u mirovnim misijama. Naprimjer, u albanskom NAP-u se govori o potrebi za

---

<sup>42</sup> Španjolski NAP iz 2017., str. 16

<sup>43</sup> Španjolski NAP iz 2017., str. 6

obukom o prevenciji i potpunoj istrazi o incidentima rodno zasnovanog nasilja koje vrše mirovne snage, u skladu s relevantnim zakonskim odredbama.<sup>44</sup>

***iv) Pomoć i oporavak – „uključivanjem žena (deskriptivna zastupljenost) ne osigurava se automatski da će se interesi žena uzeti u obzir (suštinska zastupljenost) u planovima za pomoć, oporavak i izgradnju mira. Često se pretpostavlja da su ovi procesi automatski povezani. U stvarnosti je sudjelovanje žena nužan, ali nedovoljan faktor za integriranje rodne perspektive u aktivnosti. Vlasti ne moraju samo kreirati, nego i provoditi politike.“<sup>45</sup>***

Brz, djelotvoran i rodno osjetljiv odgovor može pomoći u ublažavanju patnje zajednica tijekom krize nakon katastrofe ili ozbiljnog sukoba. Pravovremeni odgovori se, između ostalog, osiguravaju brzim informiranjem subjekata koji imaju kapacitet da pruže pomoć u oporavku o rastućoj nesigurnosti u lokalnom okruženju. To se često smatra „ranim upozorenjem“ na vjerojatni sukob ili novonastale neizvjesnosti. Nekoliko NAP-ova iz regije OESS-a uključuju odredbe o rodno osjetljivim sustavima za rano upozoravanje, a tu spadaju planovi Belgije, Gruzije, Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Sjedinjenih Američkih Država. Crnogorski NAP uključuje nekoliko ishoda i indikatora vezanih za rano upozoravanje i pomoć i oporavak u okruženjima pogođenim sukobom i krizom.

Osim toga, mnogi NAP-ovi iz regije OESS-a upućuju na značaj Ciljeva održivog razvoja (SDG) u odnosu na Agendu „Žene, mir i sigurnost“ i predlažu provedbu mjera u okviru stupa za pomoć i oporavak u kontekstu postojećih obveza vezanih za ostvarenje tih ciljeva. Cilj 5 koji se odnosi na rodnu ravnopravnost i Cilj 16 koji se odnosi na mir, pravdu i snažne institucije jasno su povezani s Agendom „Žene, mir i sigurnost“, a posebno s dimenzijom za pomoć i oporavak. Međutim, opredijeljenost za davanje prioriteta sudjelovanju žena vjerojatno neće donijeti trajnu promjenu bez prateće podrške inicijativa za dijeljenje kapaciteta i transformaciju diskriminatornih institucija i struktura. To se vezuje za holističku viziju Agende „Žene, mir i sigurnost“: da se „transformiraju štetni odnosi i osnaže žene.“<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Albanski NAP iz 2019., str. 6–7

<sup>45</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 70

<sup>46</sup> Kanadski NAP iz 2017., str. 2

**iv) Normativni** – „u mnogim nacionalnim akcijskim planovima, žene su prikazane kao „prirodne graditeljice mira“ u dijelu gdje se navode argumenti u korist uključivanja žena u mirovne procese. Tu se riskira da se žene predstave kao suštinski različite od muškaraca, pa države trebaju pazljivo birati riječi.“<sup>47</sup>

Mnogi NAP-ovi su prihvatili jezik „agenata promjene“, navodeći da, npr.:

*Norma prema kojoj se žene promatraju isključivo kao žrtve ograničava utjecaje i može naškoditi ženama. Irska priznaje žene kao agente promjena. Prepreke u osnaživanju žena mogu se prevazići strateškim fokusiranjem na političko sudjelovanje, podržavanje ženskog vodstva, širenje ženskih sposobnosti i mogućnosti izbora i stalni pristup obrazovanju i edukaciji.*<sup>48</sup>

Međutim, pozivanje na oprez u izvješću OESS-a iz 2014. vezano za pretpostavku o suštinskoj razlici između muškaraca i žena je opravdano. Ova pretpostavka počiva na ideji da žene imaju slične političke stavove zato što pripadaju istom spolu. Jasno je da to nije tačno. Ranije je istaknuta poenta o različitosti među ženama; važno je zapamtiti da su žene kao pripadnice skupine raznovrsnog porijekla i da imaju različite stavove.

Ideja o ženama kao „prirodnim“ mirotvorkama i muškarcima kao „prirodno“ sklonim sukobima ne samo da učvršćuje ideju binarnog rodnog poretka, nego i svim ženama pripisuje feminizirane karakteristike – koje se povezuju s mirom, majčinskom brigom i njegovom. Opet, očigledno je da sve žene nemaju ove karakteristike. U okruženju mira i sigurnosti, ove pretpostavke, ugrađene u problematične tvrdnje, mogu dovesti do suočavanja žena s prevelikim teretom i nerazumnim očekivanjima,<sup>49</sup> dok se sposobnost muškaraca za djelovanje također umanjuje zbog pretpostavke da su nemarni, neodgovorni s novcem i urođeno nasilni.

---

<sup>47</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 71

<sup>48</sup> Irski NAP iz 2019., str. 17

<sup>49</sup> Maha Muna, u razgovoru s Carol Cohn, Helen Kinsellom i Sheri Gibbings komentira da se od žena u okruženjima pogođenim sukobom očekuje da budu „super heroine.“ C. Cohn, H. Kinsella i S. Gibbings, „Women, Peace and Security Resolution 1325“, *International Feminist Journal of Politics*, (2004) 6(1) 130–140, str. 136

Mnogi NAP-ovi uključuju jasnu izjavu o viziji ili krovni cilj koji se odnosi na ženska prava. Naprimjer, u albanskom NAP-u se navodi da je vizija ovog plana „albansko društvo u kojem žene imaju snažniju ulogu i aktivno sudjeluju u održavanju mira, prevenciji i rješavanju sukoba, te održivo društvo koje daje međunarodni doprinos garantiranju prava žena uključenih u konfliktne situacije.“<sup>50</sup> U aktualnom španjolskom NAP-u se na sličan način objašnjava da je: „Temelj Plana je da je poštovanje ljudskih prava—posebno ljudskih prava žena i djevojčica — samo po sebi cilj, potreba koja proizlazi iz njihovog ljudskog dostojanstva,“<sup>51</sup> dok se u aktualnom irskom NAP-u jednostavno navodi da: „Ljudska prava žena predstavljaju temelj Agende „Žene, mir i sigurnost“.“<sup>52</sup> Ovaj fokus koji prevladava u mnogim NAP-ovima iz regije OEES-a određuje Agendu „Žene, mir i sigurnost“ kao program prava, a ne usko definirani sigurnosni program.

### 3.2: TEMATSKI PRIORITETI

Prava žena da sudjeluju u širokom spektru procesa i institucija za upravljanje mirom i sigurnošću je prioritetna oblast za države članice OEES-a. Kao što je prikazano na Slici 1, NAP-ovi iz regije OEES-a se od 2005. godine uglavnom fokusiraju na sudjelovanje kao jedan od četiri stupa Agende „Žene, mir i sigurnost“. Za potrebe ove analize, sadržaj NAP-ova analiziran je prema razini zastupljenosti četiriju stupova (sudjelovanje, prevencija, zaštita, pomoć i oporavak [u pretragama kodirani kao „humanitarni“]), a svaki NAP je kodiran u jednu od četiri kategorije stupova, u zavisnosti od toga koji je od četiri stupa bio najviše zastupljen u NAP-u. To je nesavršeno, ali korisno mjerilo razine prioriteta koja je dana stupovima u ovoj skupini NAP-ova.

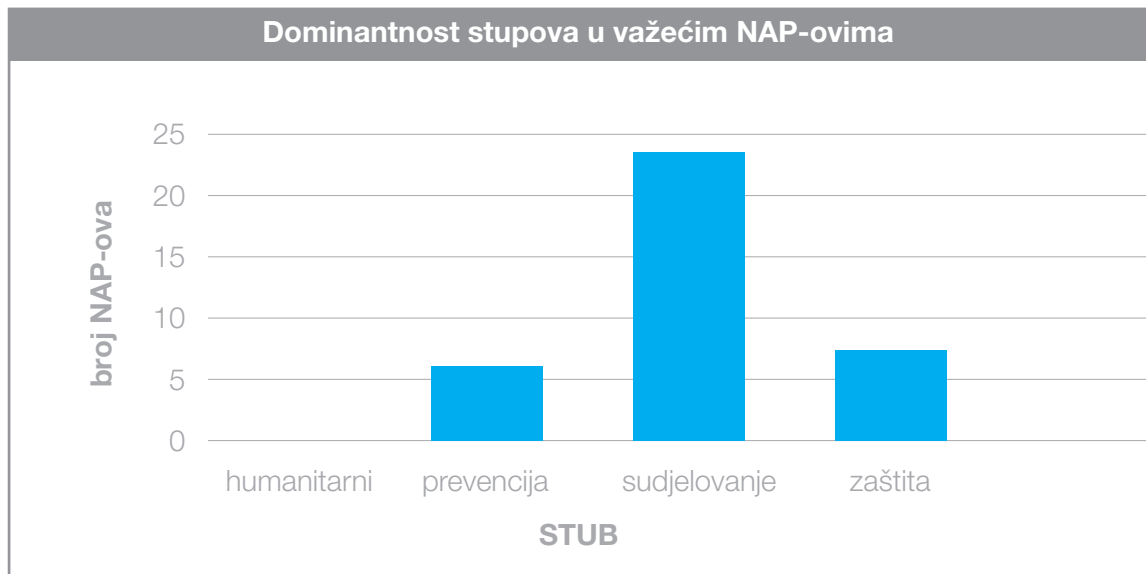
Sudjelovanje je s vremenom postalo najnaglašenije od četiri stupa, uz sve veći naglasak na prevenciji od 2014. godine. U važećim NAP-ovima iz regije OEES-a još je vidljivije da se prioritet daje sudjelovanju, što se i vidi na Slici 1:

---

<sup>50</sup> Albanski NAP iz 2018., str. 9

<sup>51</sup> Španjolski NAP iz 2017., str. 9

<sup>52</sup> Irski NAP iz 2019., str. 18



**Slika 1:**

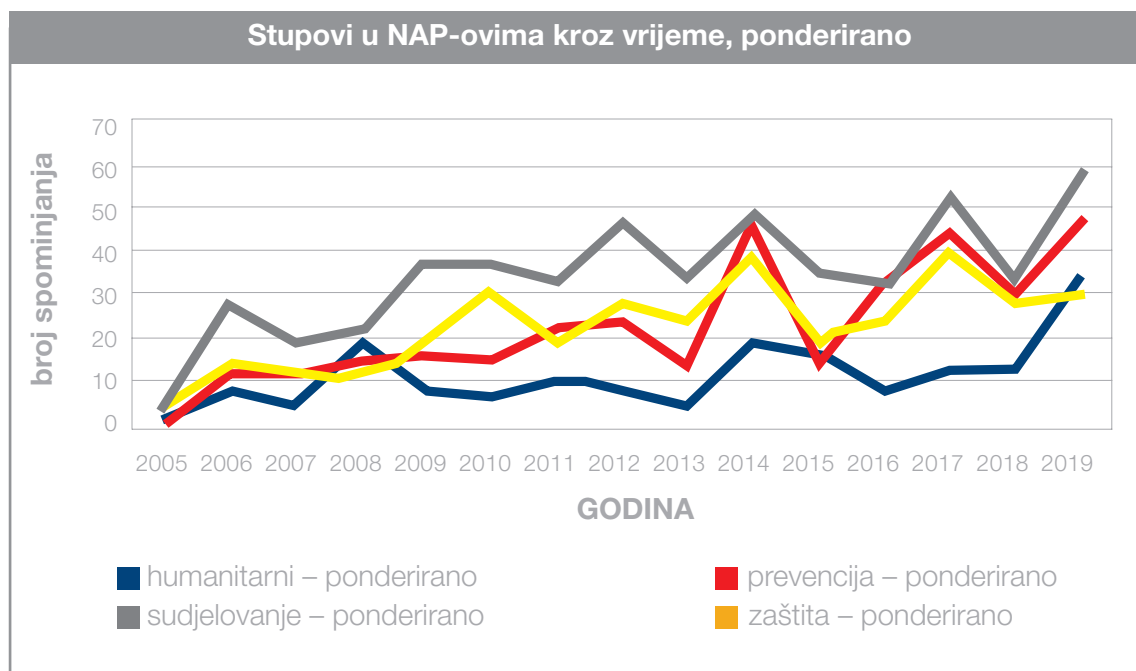
*Dominantnost stupova u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)*

Još jedan način za utvrđivanje zastupljenosti svakog stupa u NAP-ovima je da se broj spominjanja svakog stupa u NAP-ovima kvantificira i prikaže u dijagramu. Na Slici 2 je prikazano koliko su ukupno puta spomenuta četiri stupa u NAP-ovima u razdoblju 2005. – 2019., ponderirano prema broju NAP-ova objavljenih svake godine.

Očekivano, na Slici 2 prikazano je da je sudjelovanje najčešće spominjano u svim NAP-ovima iz regije OEES-a u predmetnom razdoblju. Zanimljivo je da podaci iz 2015. godine pokazuju da se prevencija spominje češće nego zaštita, koja je ranije bila drugi najspominjaniji stup. To bi mogao biti odraz sve jačeg naglaska na prevenciji sukoba, u skladu s preporukama, ali ne nužno kao odgovor na njih, iz ranijeg istraživanja o NAP-ovima u regiji OEES-a i drugim znanstvenim radovima.<sup>53</sup> Pregledom aktualnih NAP-ova iz regije OEES-a potvrđen je ovaj nalaz, a kao što je i spomenuto, nekoliko NAP-ova se uz prevenciju sukoba fokusira i na sudjelovanje žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim procesima. U aktualnom nizozemskom

<sup>53</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* (2014), str. 54; vidi i F. Ruby *Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?*, u G. Heathcote i D. Otto, eds, *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), str. 173–184

NAP-u navodi se naprimjer, kao opći cilj NAP-a, sljedeće: „Zajednički doprinosimo povoljnom okruženju za sudjelovanje i osnaživanje žena u sukobima i postkonfliktnim okruženjima, kako bi one mogle značajno sudjelovati u prevenciji i rješavanju sukoba, izgradnji mira, zaštiti, pomoći i oporavku.“<sup>54</sup>



**Slika 2:**

*Učestalost spominjanja svakog stupa kroz vrijeme u NAP-ovima iz regije OEES-a, ponderirano (n=75)*

Ostali elementi NAP-a koje vrijedi spomenuti su: prvo, tendencija NAP-ova da povezuju rad u domeni „Žene, mir i sigurnost“ na nacionalnoj razini s radom na regionalnoj razini; i drugo, učestalost kojom NAP-ovi povezuju Agendu „Žene, mir i sigurnost“ s drugim normativnim i političkim agendama. U odnosu na prvi element, mnogi NAP-ovi iz regije OEES-a, uključujući one koje su izradile Austrija, Belgija, Kanada, Njemačka, Poljska, Srbija i Španjolska, eksplicitno povezuju aktivnosti koje se provode unutar država s njihovim doprinosom i

<sup>54</sup> Nizozemski NAP iz 2016., str. 26. Ova stranica nizozemskog NAP-a posvećena je predstavljanju infografike koja prikazuje viziju, krovni cilj, specifične ciljeve, indikatore i intervencije. Takav format je zadivljujuće jasan i mogao bi se smatrati dobrom praksom koju treba masovnije pratiti.

stalnim radom regionalnih organizacija kao što su OESS, EU i NATO. To je važno zato što se smješta odgovornost za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ u širu perspektivu i priznaje se vrijedna uloga regionalnih organizacija u koordiniranju inicijativa u oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i postavljanju agende u okviru njih.

Drugo, 78 % aktualnih 36 NAP-ova iz regije OESS-a poziva se na Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i Pekinšku platformu za djelovanje, a u 25 % se spominju ciljevi održivog razvoja kao srodna platforma za politike. To odražava i ukazuje na značaj Agende „Žene, mir i sigurnost“ za širok spektar ljudskih prava i pitanja ljudske sigurnosti. Od samog njezinog nastanka, o Agendi „Žene, mir i sigurnost“ se dosljedno raspravlja u vezi s drugim normativnim i okvirima politika. Preambula Rezolucije UNSCR-a 1325 poziva se na Pekinšku platformu za djelovanje, Windhoek deklaraciju i Namibijski plan akcije za uključivanje rodne perspektive u višedimenzionalne mirovne operacije i Povelju UN-a.<sup>55</sup> Osim toga, u devetom paragrafu Rezolucije 1325, „strane u oružanim sukobima“ se podsjećaju na obveze iz brojnih drugih konvencija i ugovora.<sup>56</sup> Uključivanjem Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i Konvencije o pravima djeteta u ovaj paragraf potvrđuje se utjecaj arhitekture ljudskih prava na Agendu Žene, mir i sigurnost“ i njezin široki značaj za sve organizacije i napore da se poštuju prava žena u aktivnostima vezanim za mir i sigurnost.

---

<sup>55</sup> S/RES/1325, Preambula.

<sup>56</sup> One uključuju „Ženevske konvencije iz 1949. godine i Dodatni protokol iz 1977. godine, Konvenciju o pravima izbjeglica iz 1951. godine te Protokol iz 1967. godine, Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine te Opcionalni protokol iz 1999. godine, Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. godine i dva opcionalna protokola od 25. svibnja 2000. godine, i relevantne odredbe Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda“; S/RES/1325, para. 9



### 3.3: NOVE VAŽNE TEME

Agenda „Žene, mir i sigurnost“ obuhvaća raznovrstan niz pitanja i bojazni, od kojih neka proizlaze iz rezolucija Vijeća sigurnosti koje čine osnovnu „arhitekturu politika“ u Agendi, a neka odražavaju interese i prioritete država i drugih aktera koji sudjeluju u provedbi. Višestruki i često preklapajući problemi s kojima se npr. suočavaju izbjeglice, interno raseljene osobe i azilanti sastavni su dio Agende „Žene, mir i sigurnost“ od usvajanja Rezolucije UNSCR-a 1325, a spominju se u šest od devet rezolucija. Međutim, trgovina ljudima je tek nedavno formalno integrirana u arhitekturu politika Agende, nakon usvajanja Rezolucije UNSCR 2467, što je potaknulo Izvršnu upravu za borbu protiv terorizma da razmotri „informacije o nastojanjima država članica da se pozabave pitanjem trgovine ljudima i njezine povezanosti sa seksualnim nasiljem tijekom i nakon oružanih sukoba koje vrše terorističke skupine u okviru svojih strateških ciljeva i ideologije.“<sup>57</sup>

U novijim rezolucijama je spomenuto nekoliko novih i novonastalih sigurnosnih pitanja i stvari koji se tiču Agende „Žene, mir i sigurnost“. Naprimjer, 2015. godine, u Preambuli Rezolucije UNSCR-a 2242 spomenut je:

*promjenjivi globalni kontekst mira i sigurnosti, osobito u odnosu na rastuću razinu nasilnog ekstremizma koji može dovesti do terorizma, povećan broj izbjeglica i interno raseljenih osoba, utjecaje klimatskih promjena i globalnu prirodu zdravstvene pandemije.*<sup>58</sup>

Osim toga, u ovoj rezoluciji ponovno se spominje „važan angažman muškaraca i dječaka kao partnera u promoviranju sudjelovanja žena u prevenciji i rješavanju oružanog sukoba, izgradnji mira i postkonfliktnim situacijama.“<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> S/RES/2467, para. 29

<sup>58</sup> S/RES/2242, Preambula.

<sup>59</sup> Ibid.

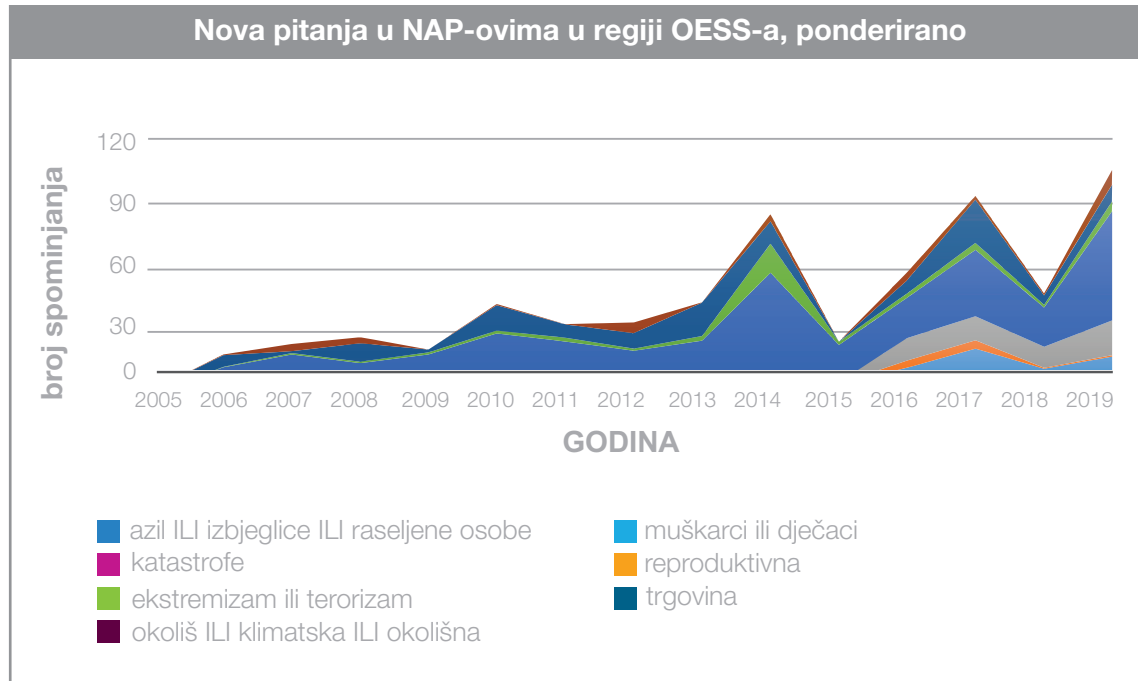
Kvantitativna analiza sadržaja može pokazati koliko su ova nova i važna područja zabrinutosti zastupljena u NAP-ovima. Na Slici 3 se prati učestalost postupnog spominjanja novih i žurnih pitanja na temelju potpunih podataka o NAP-ovima iz regije OEES-a (ponderirano prema broju NAP-ova koji se objavljuju svake godine, kao i ranije u tekstu). U ovoj se analizi tražilo spominjanje novih i žurnih pitanja: azilanti, izbjeglice i interno raseljene osobe, klimatske promjene ili uništavanje okoliša, katastrofe, nasilni ekstremizam ili terorizam, uključivanje muškaraca i dječaka u Agendu „Žene, mir i sigurnost“, reproduktivna prava ili zdravstvena zaštita i trgovina ljudima.

Države članice OEES-a bile su zabrinute zbog trgovine ljudima kao problema u domeni „Žene, mir i sigurnost“ mnogo prije nego što je ona formulirana kao globalni problem u toj oblasti. Isto tako, iako je tek 2013. godine, nakon usvajanja Rezolucije 2106, u arhitekturi politike agende spomenuto uključivanje muškaraca i dječaka u aktivnosti na prevenciji SGBV, muškarci i dječaci su dosljedno i često spominjani u NAP-ovima još od 2005. godine. Još dva istaknuta pitanja koja su evidentna u podacima iz analize sadržaja su azilanti, izbjeglice i interno raseljene osobe i, u skorije vrijeme, nasilni ekstremizam ili terorizam. Nakon usvajanja Rezolucije 2242, koja uključuje tri operativna paragrafa vezana za borbu protiv terorizma i nasilnog ekstremizma, to pitanje se spominje u nekoliko NAP-ova, uključujući Bosnu i Hercegovinu, Luksemburg, Švedsku, Švicarsku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države.

Terorizam i nasilni ekstremizam su utvrđena područja djelovanja u nekoliko NAP-ova iz regije OEES-a. Naprimjer, NAP Ujedinjenog Kraljevstva (2018.) uključuje „prevenciju i borbu protiv nasilnog ekstremizma“ kao „strateški ishod“, a aktualni norveški NAP sadrži opširnu diskusiju o nasilnom ekstremizmu i drugim novijim sigurnosnim pitanjima: „Otkako je finaliziran prethodni Norveški akcijski plan za žene, mir i sigurnost prije četiri godine, povećan je fokus na prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma u kontekstu sigurnosne politike. Više pozornosti posvećuje se sigurnosnim aspektima klimatskih promjena. Znatno je povećan broj izbjeglica i interno raseljenih osoba.“<sup>60</sup> Uključivanje ovih novih važnih područja zabrinutosti upućuje na to da NAP-ovi u regiji OEES-a reagiraju na promjene u Agendi i širem mirovnom i sigurnosnom okruženju. To je potvrđeno u aktualnom finskom NAP-u (2018.): „Zbog promjenjive prirode sigurnosti, potrebne su nove perspektive za zaštitu žena i djevojčica i uključivanje rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u oblast ljudske sigurnosti, kako bi se mogli rješavati

---

<sup>60</sup> Norveški NAP iz 2019., str. 8; vidi i norveški NAP iz 2019., str. 50–54



**Slika 3:**

*Nova važna sigurnosna pitanja u NAP-ovima iz regije OESS-a, ponderirano (n=75)*

izazovi vezani npr. za migracije (uključujući trgovinu ljudima), nasilni ekstremizam i trgovinu oružjem.<sup>61</sup>

Uz nova važna područja koja su zastupljena na Slici 4, u aktualnim i prošlim NAP-ovima iz regije OESS-a istaknuto je još nekoliko drugih bojazni. Naprimjer, u posljednjem NAP-u iz Bosne i Hercegovine<sup>62</sup>, kao i u luksemburškom NAP-u (2018.)<sup>63</sup>, spominju se nagazne mine kao poseban problem. U NAP-u Bosne i Hercegovine (2017.) i finskom NAP-u (2018.), šire se raspravlja o bojaznima u pogledu protokola malog i lakog naoružanja i trgovine oružjem. Različiti prioriteti i interesi država članica mogu se vizualizirati prema Slici 4 na kojoj je prikazana učestalost spominjanja novih važnih pitanja u važećim NAP-ovima.

<sup>61</sup> Finski NAP iz 2018., str. 13

<sup>62</sup> NAP Bosne i Hercegovine iz 2017., str. 20

<sup>63</sup> Luksemburški NAP iz 2018., str. 29

Kao što je prikazano na Slici 4, različita nova važna pitanja zastupljena su u raznim NAP-ovima u manjoj ili većoj mjeri. U svakom NAP-u se spominje najmanje jedno novo pitanje; samo se u aktualnom irskom NAP-u (2019.) i američkom NAP-u (2016.) spominje svih sedam novih važnih pitanja koja su obuhvaćena analizom. Kao skupina, aktualni NAP-ovi u regiji OEES-a iskazuju bojazan zbog pitanja azilanata, izbjeglica i raseljenih osoba, trgovine ljudima i uključivanja muškaraca i dječaka. To su najčešće spominjana nova važna pitanja u cijeloj skupini. Za očekivati je da će angažman na novim pitanjima zavisiti od političkih prioriteta država članica i potreba tih država *vis-à-vis* njihovog geopolitičkog pozicioniranja. Dakle, neki NAP-ovi obuhvaćaju širok raspon novih pitanja, dok su drugi više fokusirani.

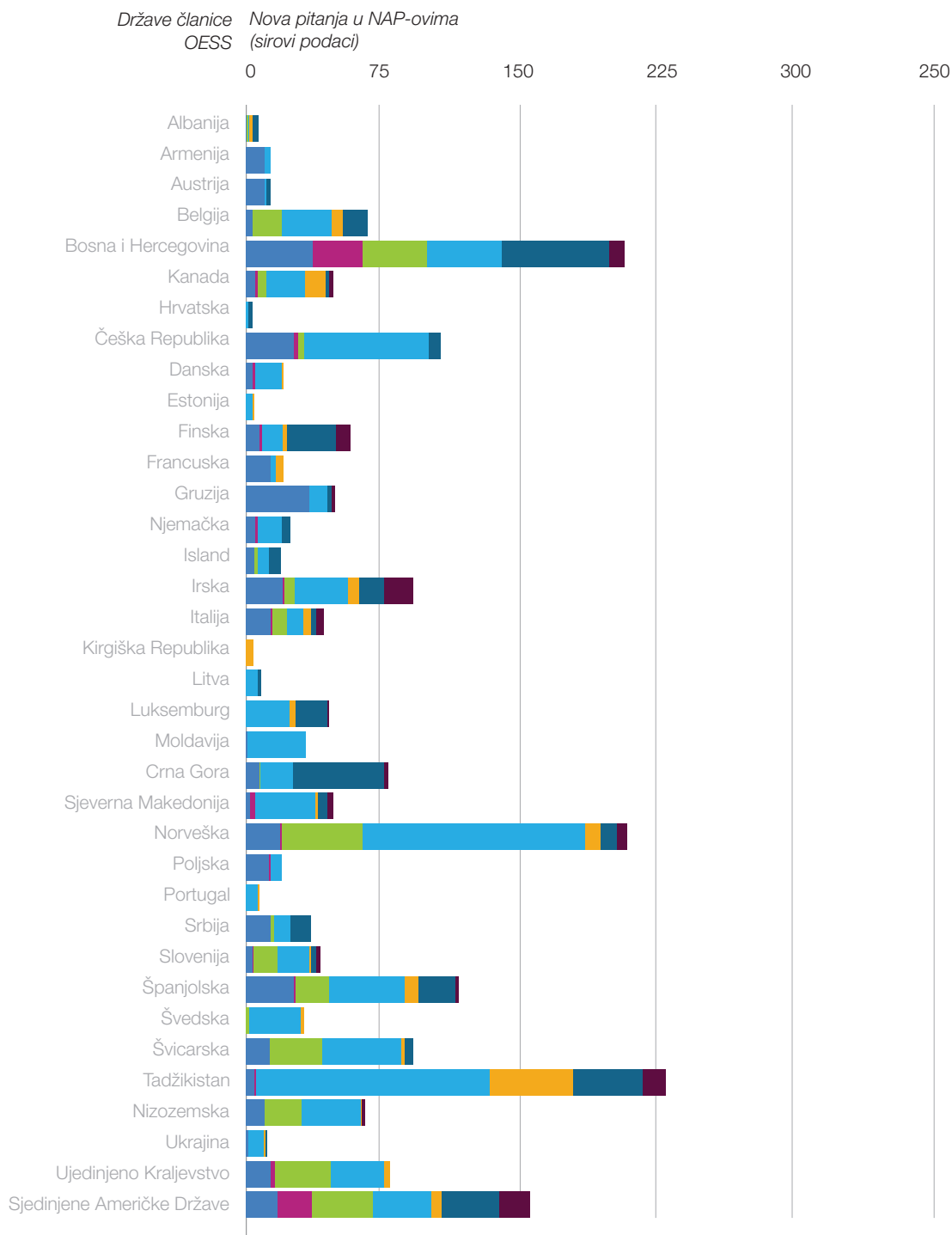
Kao što je prikazano, NAP-ovi iz regije OEES-a obuhvaćaju niz novonastalih područja zabrinutosti u okviru široke agende za mir i sigurnost koja je zasnovana na ljudskim pravima i idealima ljudske sigurnosti. Neka od njih su posebno kreativna i pokazuju istinsku opredijeljenost za ponovno promišljanje o društvenim rodnim normama, kako bi se smanjile orodnjene neravnopravnosti i orodnjeni oblici diskriminacije. Naprimjer, u NAP-u Češke Republike (2017.) podržana je potreba da se u društvu šire uspostavi pozitivna ravnoteža između posla i privatnog života, u okviru šire kampanje za rodnu ravnopravnost, i izražena je opredijeljenost za „promoviranje koncepta aktivnog očinstva i zajedničkog roditeljstva“ kao element aktivnosti u oblasti „Žene, mir i sigurnost“.<sup>64</sup> Na sličan način, u moldavskom NAP-u (2018.) se komentira: „Teret obveza u kućanstvu je najvažnija prepreka koja određuje nedovoljnu zastupljenost žena u sektoru obrane i sigurnosti.“<sup>65</sup> Ovo su pohvalni napori na povezivanju društvenih normi ili očekivanja o ulozi žena u društvu sa širim projektom za rodnu ravnopravnost u okviru Agende „Žene, mir i sigurnost“.

---

<sup>64</sup> NAP Češke Republike iz 2017., str. 14

<sup>65</sup> Moldavski NAP iz 2018., str. 3

## Nova pitanja u važećim NAP-ovima u regiji OESS-a



### Slika 4:

Zastupljenost novih važnih pitanja u važećim NAP-ovima iz regije OESS-a, neobrađeni brojevi (n=36)

azil ILI izbjeglice ILI raseljene osobe  
 katastrofe  
 ekstremizam ILI terorizam  
 okoliš ILI klima ILI okolišni

muškarci ili dječaci  
 reproduktivna  
 trgovina

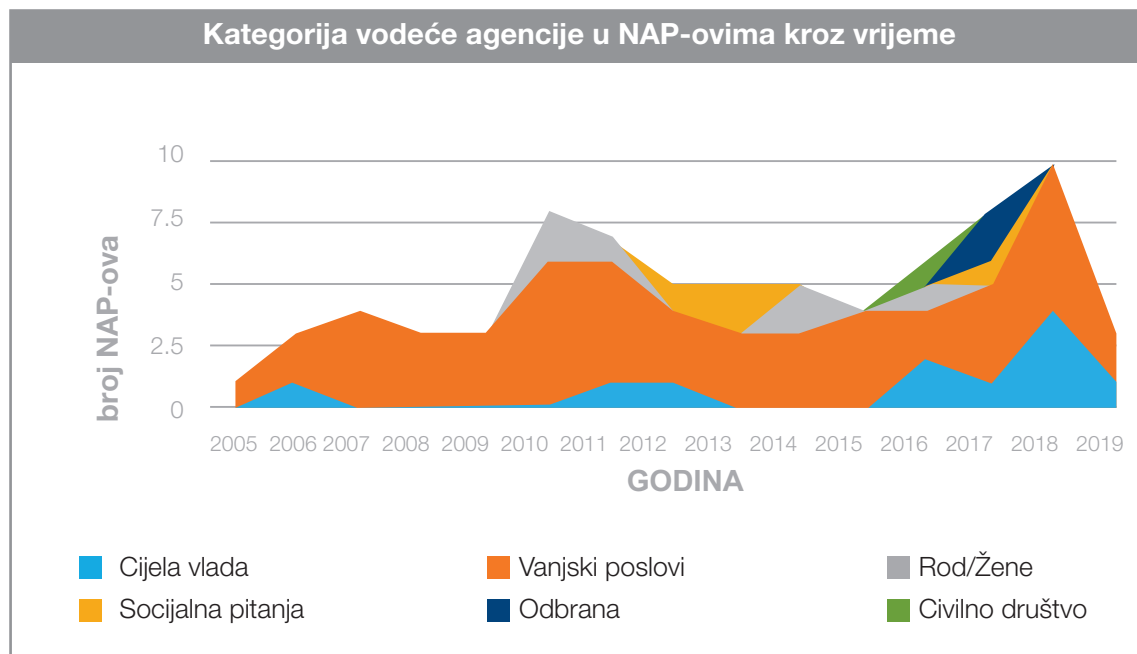
### 3.4: KOORDINACIJSKI MEHANIZMI

Učinkovita provedba NAP-ova veoma je unaprijeđena zahvaljujući aktivnom liderstvu i učinkovitom upravljanju u državama. Smještanje NAP-a u jedan odjel ili ministarstvo, a ne u druge ima određeni politički značaj: „Njegovo pozicioniranje unutar vlade određuje njegov fokus (unutarnja ili vanjska politika) i razina utjecaja (nacionalnim ženskim mehanizmima obično nedostaju resursi i politički status u mnogim državama pogođenim ratnim sukobom da bi mogle snažno privući istinski politički interes i financiranje).“<sup>66</sup> Rizik koji se povezuje sa smještanjem NAP-ova ili odgovornosti za njihovo koordiniranje u Ministarstvo vanjskih poslova u okviru vladinog aparata je u tome što se NAP tako pozicionira kao dokument „orijentiran prema vani“, umjesto da učinkovito povezuje pitanja iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ s politikama i praksama unutar države. 17 od 36 aktualnih NAP-ova u regiji OEES-a (47 %) orijentirano je prema vani, a 9 od 36 (25 %) prema unutra (preostalih 28 % imaju dvojni fokus; u toj skupini, dva NAP-a su orijentirana na državu i regionalno, a ne na državu i globalno).

Svih 75 NAP-ova je pregledano, a vodeće koordinacijsko tijelo ili vladine agencije su podijeljene u šest kategorija: civilno društvo, obrana, vanjski poslovi, rod/žene, socijalna pitanja i „cijela vlada“, tj. kada u koordinaciji sudjeluje više vladinih agencija ili kada je Ured premijera zadužen za koordinaciju i slično. Kodiranje vodeće agencije prema kategoriji u NAP-ovima s vremenom pokazuje da su NAP-ovi pretežno smješteni u Ministarstvo vanjskih poslova (ili slično), kao što je prikazano na Slici 5.

---

<sup>66</sup> A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), str. 12, 403–433, 417



**Slika 5:**

Kategorija vodeće koordinirajuće agencije za NAP-ove iz regije OEES-a kroz vrijeme (n=75)

U šest važećih NAP-ova (17 %) spominje se formiranje radne skupine ili međuresorne udarne skupine posvećene koordiniranju aktivnosti WPS-a među različitim odjelima i agencijama. Švicarski NAP iz 2018. nudi dobar primjer takve vrste koordinacije, s pojedinostima o redovitom sastajanju i različitim obvezama izvještavanja, planiranju proračuna itd., navedenim u tekstu NAP-a:

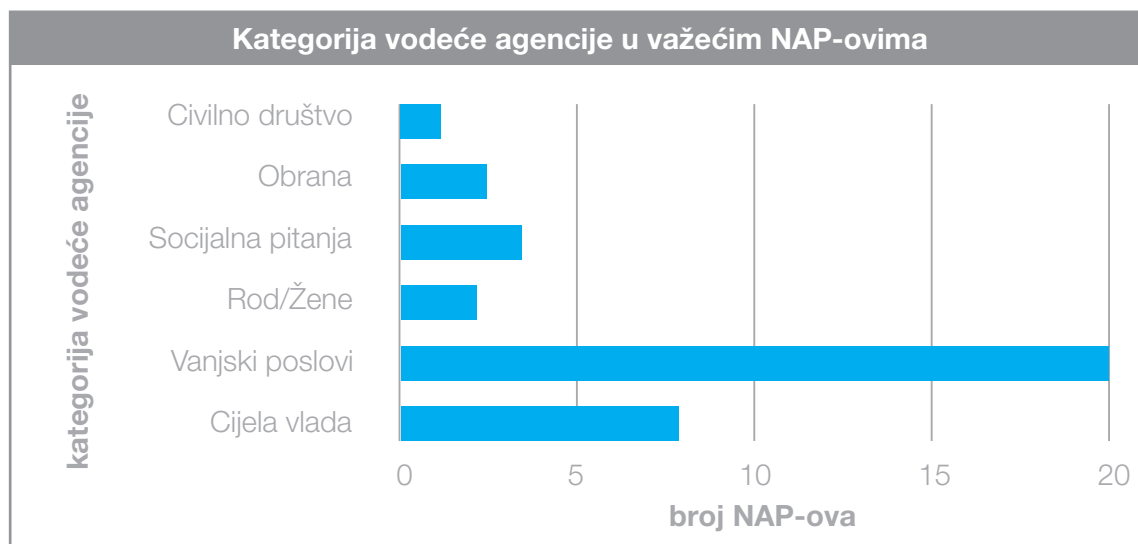
*Svaka organizacijska jedinica odgovorna je za provedbu aktivnosti za koje je zadužena, uz izdvajanje proračuna za te aktivnosti i dostavu godišnjih izvješća. Međuresorna radna skupina se sastaje najmanje dvaput godišnje da razmotri provedbu, razmijeni znanja i po potrebi prilagodi NAP. Pod zajedničkim vodstvom Ujedinjenih naroda, Odjela za međunarodne organizacije (UNIOD) i Odjela za ljudsku sigurnost (HSD), priprema se kratko godišnje izvješće u kojem se utvrđuju najvažniji uspjesi i teškoće u provedbi NAP-a.<sup>67</sup>*

<sup>67</sup> Švicarski NAP iz 2018., str. 12

Koordinaciju mogu podržati parlamentarne komisije, kao u slučaju kirgiskog NAP-a iz 2013., koji je opredijeljen za „formiranje parlamentarne skupine (komisije) za žene, mir i sigurnost“ (vidjeti i četvrti dio),<sup>68</sup> i važećeg NAP-a u Ujedinjenom Kraljevstvu, u kojem je naglašena uloga „svestranačkih parlamentarnih skupina (APPG) u oblasti ‘Žene, mir i sigurnost’ (WPS) i Inicijativi za prevenciju seksualnog nasilja (PSVI).“<sup>69</sup>

Posljednji nizozemski NAP (2016.) jedinstven je u regiji OEES-a i vrijedan je spomena na globalnoj razini, jer se u samom NAP-u nalaže sudjelovanje civilnog društva u koordinaciji njegove provedbe: „WO=MEN, koji predstavlja organizacije civilnog društva i institucije znanja, i Ministarstvo vanjskih poslova nastavit će zajednički koordinirati sve aktivnosti u ovom trećem Nacionalnom akcijskom planu.<sup>70</sup> S obzirom na ključni značaj potpunog i smislenog sudjelovanja civilnog društva u upravljanju aktivnostima WPS-a (o čemu se govori u nastavku), ovo je značajna izjava.

Samo se u vrlo malom broju NAP-ova iz regije OEES-a ne spominje direktno tko je odgovoran za koordiniranje aktivnosti WPS-a. Provedbu važećih NAP-ova uglavnom koordiniraju ministri vanjskih poslova u kontekstu određene države, kao što je prikazano na Slici 6.



**Slika 6:** Kategorija vodeće agencije u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)

<sup>68</sup> Kirgiski NAP iz 2013., str. 1

<sup>69</sup> NAP Ujedinjenog Kraljevstva iz 2018., str. 23

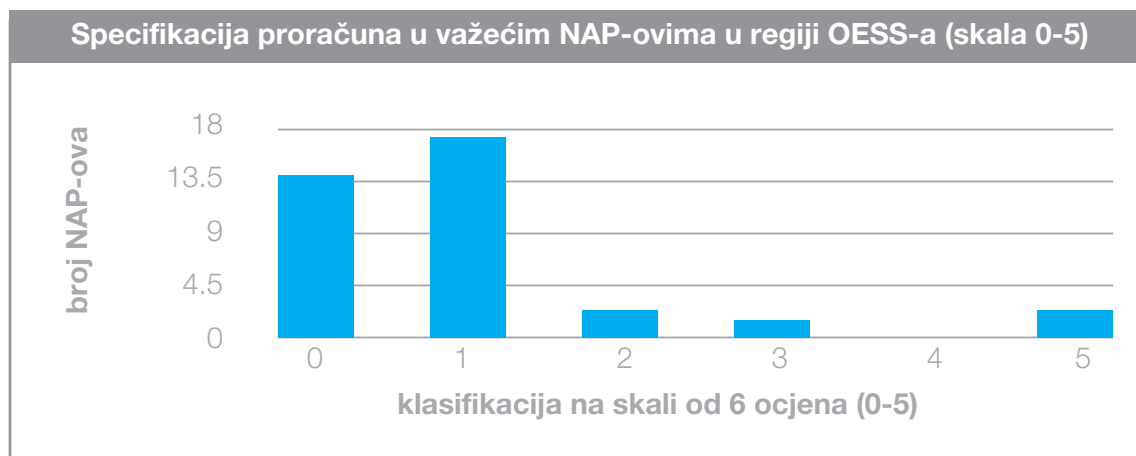
<sup>70</sup> Nizozemski NAP iz 2016., str. 6



### 3.5: FINANCIRANJE

Kao što je spomenuto u drugom dijelu ovog izvješća, istraživanje o NAP-ovima često pokazuje povezanost između dobro specificiranih proračuna i/ili mehanizama financiranja i učinkovite provedbe. U studiji OEES-a iz 2014. godine se navodi: „Za izradu, održavanje i provedbu nacionalnih akcijskih planova potrebno je nekoliko aktivnosti: sastanci se moraju koordinirati, izvješća se moraju pisati, moraju se održavati obuke za osoblje, provoditi istraživanja o posebnim potrebama žena u stanju ranjivosti itd. Za izvršenje ovih zadataka potrebni su resursi. Stoga je ključno da se izdvoji proračun za aktivnosti utvrđene nacionalnim akcijskim planom.“<sup>71</sup> Studija iz 2014. pokazala je da skoro nijedan od analiziranih NAP-ova nije obuhvaćao specificiran i izdvojen proračun. U proteklih pet godina nije postignut dovoljan napredak u tom smislu.

Provedena je jednostavna kvantitativna analiza da bi se kodirala razina specifikacije proračuna u važećim NAP-ovima na skali od šest bodova (0–5), gdje 0 znači da se proračun nikako ne spominje, a 5 da NAP sadrži potpunu specifikaciju i sve pojedinosti. Na Slici 7 je prikazana razina specifikacije proračuna u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a. Kao što se vidi, razočaravajući broj NAP-ova (86 %) trenutno sadrži minimalne ili nikakve informacije o proračunu ili mehanizmima financiranja, što je na Slici 7 kategorizirano kao „0“ i „1.“ Međutim, Albanija (2019) i Ukrajina (2016) imaju dobro specificirane proračune; u NAP-ovima je dana

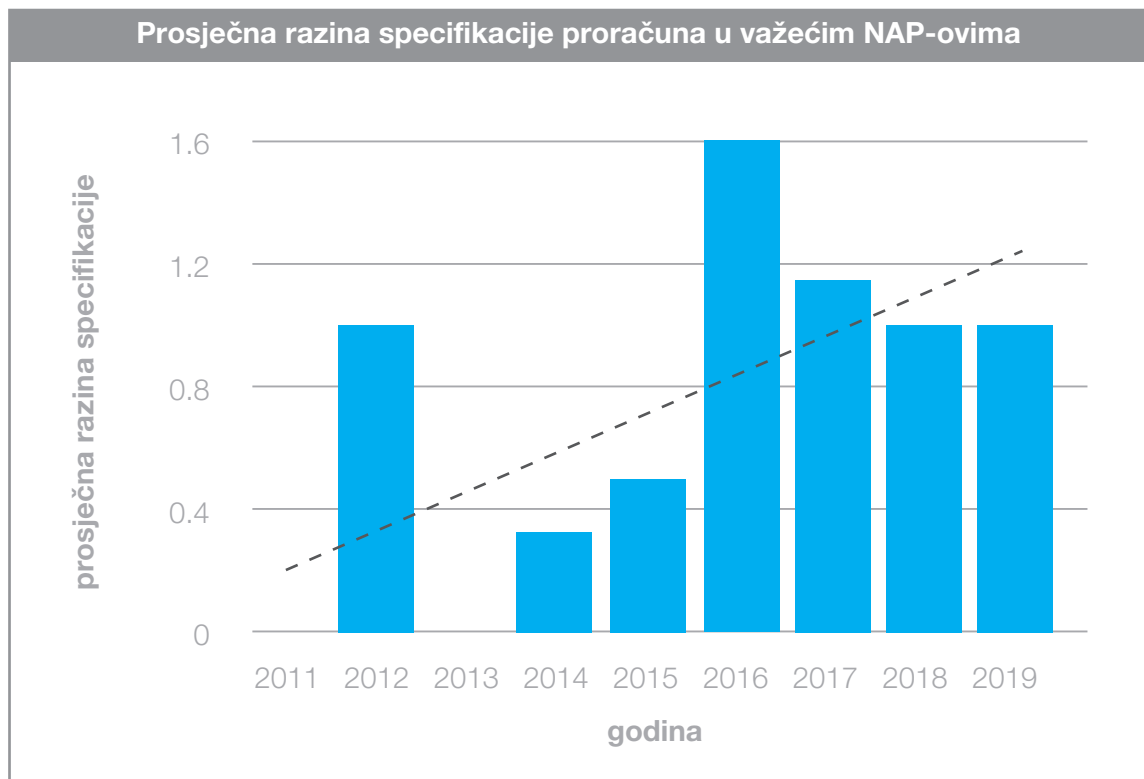


**Slika 7:** Razina specifikacije proračuna u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)

<sup>71</sup> OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 44-45.

procjena ukupnih troškova provedbe i detaljan pregled proračuna prema aktivnostima. To pomaže u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti za troškove provedbe aktivnosti WPS-a i srodnih aktivnosti.

Još jedno korisno mjerilo specifikacije proračuna je prosječna razina specifikacije u važećim NAP-ovima. Kao što je prikazano na Slici 8, izračunavanjem prosječne razine specifikacije i uključivanjem linije trenda, lakše je pokazati kako se u NAP-ovima iz regije OEES-a više pozornosti posvećuje specifikiranju proračuna. Iako se čini da osnovni histogram pokazuje smanjenje od 2016. godine, linija trenda ukazuje na postupno umjereno povećanje prosječne razine detaljnosti. Međutim, treba napomenuti da opisano povećanje ne doseže čak ni do sredine skale (2,5), što ukazuje na to da NAP-ovi u prosjeku ne sadrže čak ni „široko definiran“ proračun prema našoj shemi kodiranja (koji bi, npr., uključivao ukupan iznos potreban za provedbu NAP-a), a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za utvrđene agencije ili inicijative.



**Slika 8:** Prosječna razina specifikacije proračuna u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)

Čini se da su u NAP-ovima iz regije OEES-a, gdje takva specifikacija postoji, zastupljena dva različita modela specifikacije proračuna: proračun specificiran na najvišoj razini i preneseni proračun. U nekoliko važećih NAP-ova predlaže se da se sve potrebne aktivnosti financiraju iz postojećih proračunskih sredstava koja su dodijeljena agenciji zaduženoj za provedbu. Ovaj model uključuje prenesenu odgovornost za planiranje proračuna, kao npr. u austrijskom NAP-u (2012.), u kojem se nalaže da „financiranje aktivnosti u okviru provedbe akcijskog plana osiguraju odgovorna ministarstva u okvirima raspoloživih sredstava iz svojih proračuna;“<sup>72</sup> finski NAP (2018.) i NAP Ujedinjenog Kraljevstva (2018.) sadrže sličnu odredbu. NAP Ujedinjenog Kraljevstva podržava ovaj stav citirajući nalaze neovisne revizije NAP-a Ujedinjenog Kraljevstva za razdoblje 2014. – 2017., koja je pronašla „malo dokaza da bi zaseban izvor financiranja značajno unaprijedio provedbu inicijativa WPS-a u Ujedinjenom Kraljevstvu u usporedbi s drugim mjerama kao što je osiguravanje strateškog i smislenog integriranja aktivnosti WPS-a u programe.“<sup>73</sup> Terenska komponenta ovog istraživanja, o kojoj se govori u narednom dijelu, razmatra pitanje učinkovitog planiranja proračuna kao dijela provedbe.

### 3.6: MONITORING I EVALUACIJA

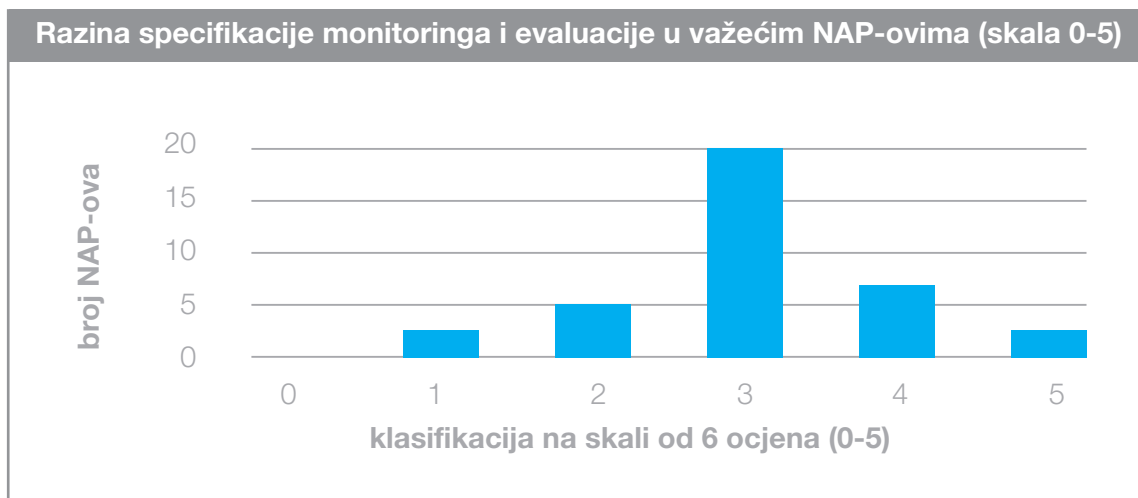
Svaka politika, kojom se nastoji uvesti promjena, zahtijeva zdrav i čvrst okvir za monitoring i evaluaciju (M&E), kako bi se procijenilo događa li se promjena uistinu. Općenito, dokument politike kao što je NAP treba uključivati izjavu o viziji na visokoj razini, usklađenu s jasnom *teorijom promjene*. Teorija promjene povezuje se s izjavom o viziji tako što se naznači *kako* će doći do promjene u poslovnom okruženju da bi se vizija ostvarila. Teorija promjene je podržana određenim brojem ciljeva, izlaznih rezultata/aktivnosti i indikatora uspjeha ili dostignuća. To su elementi politike koji se mogu pratiti i ocjenjivati. Stoga, što su detaljnije razrađeni ciljevi, izlazni rezultati/aktivnosti i indikatori u NAP-u, lakše je pratiti provedbu (uspješnost ili dostizanje različitih indikatora da je aktivnost izvršena ili da je postignut izlazni rezultat) i tako ocijeniti uvjete koji olakšavaju provedbu i promjenu koja je omogućena različitim pothvatima.

Na Slici 9 prikazana je razina detaljnosti u opisu okvira za monitoring i evaluaciju (M&E) u zbirci NAP-ova iz regije OEES-a. Provedena je jednostavna kvantitativna analiza da bi se kodirala razina specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima na skali od šest bodova (0–5), gdje 0 znači da se monitoring i evaluacija ne spominju nikako, a 5 da NAP sadrži

<sup>72</sup> Austrijski NAP iz 2012., str. 4

<sup>73</sup> NAP Ujedinjenog Kraljevstva iz 2018., str. 24

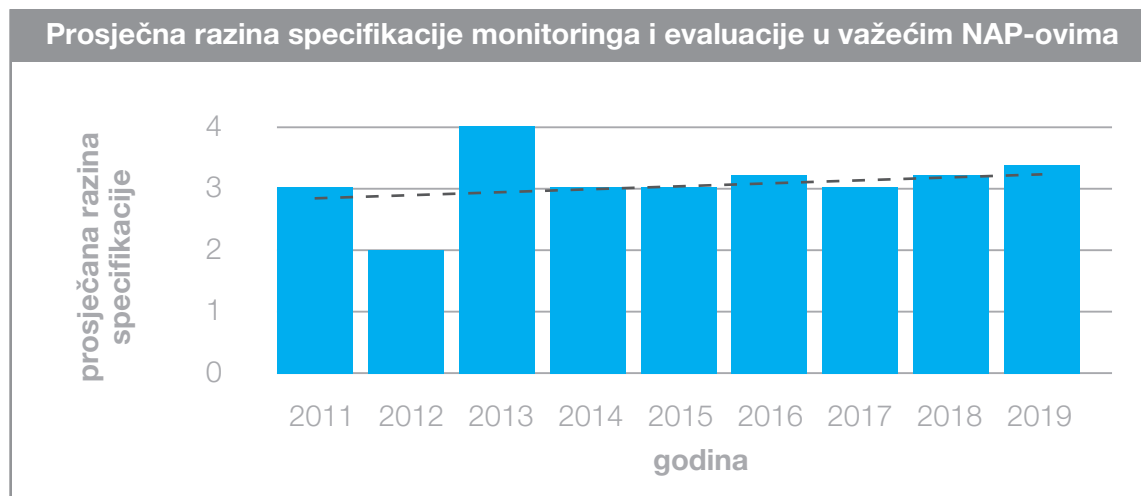
potpunu specifikaciju i sve pojedinosti. Kao što je prikazano na Slici 9, može se smatrati da je segment monitoringa i evaluacije bolje specificiran od proračuna u većini slučajeva. Više od polovice NAP-ova sadržavalo je umjereno detaljno razrađen okvir za monitoring i evaluaciju sa široko definiranim aktivnostima, uključenim rokovima i općenito utvrđenim relevantnim agencijama ili stranama. Samo 7 od 36 NAP-ova sadrže okvire za monitoring i evaluaciju koji su loše ili relativno loše specificirani, ili ih uopće ne sadrže. Dva NAP-a sadrže okvire za monitoring i evaluaciju koji su kodirani kao odlični ili primjerni: albanski i ukrajinski. Naprimjer, albanski NAP iz 2018. sadrži odredbe o polugodišnjim izvješćima o napretku i evaluaciji, kao i detaljan okvir za monitoring i evaluaciju s jasnim indikatorima i proračunskim izdvajanjem za svaku aktivnost.



**Slika 9:**

*Razina specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)*

Još jedan ključni faktor u monitoringu i evaluaciji aktivnosti / izlaznih rezultata je raspoloživost i uključivanje polaznih podataka o različitim oblastima ili elementima koji se prate. Ako država, npr., namjerava ciljanom intervencijom povećati broj žena uključenih u prevenciju sukoba, nužno je prije intervencije znati koliko je žena već uključeno u takve aktivnosti. To se uglavnom odnosi na sve oblasti rada WPS-a, a ipak se u relativno malom broju NAP-ova uključuju ili spominju polazni ili „status quo“ podaci prema kojima se može mjeriti napredak. U nekima se ipak spominju, kao što su NAP-ovi koje su izradile Austrija, Hrvatska, Češka Republika, Gruzija, Crna Gora i Moldavija. To se može smatrati dobrom praksom.



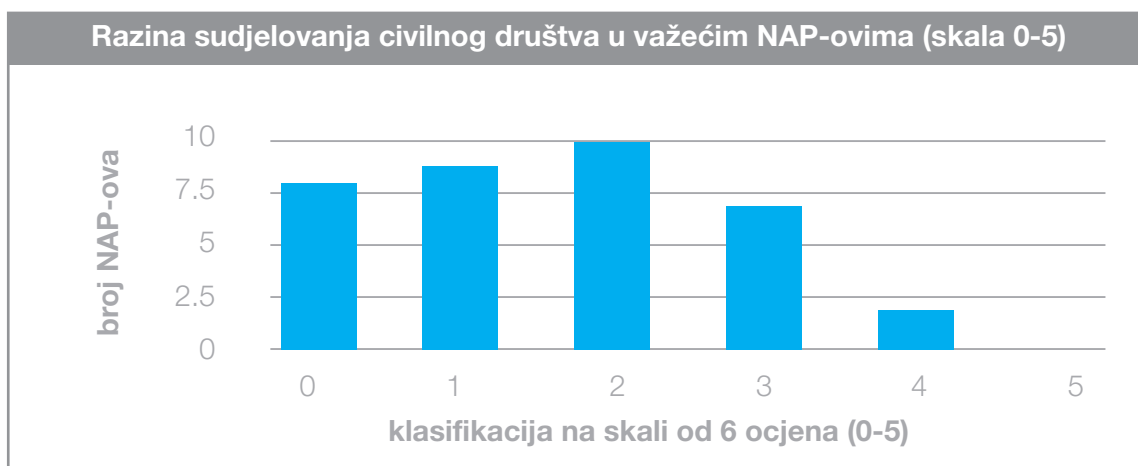
**Slika 10:**

*Prosječna razina specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regije OESS-a (n=36)*

**3.7: INKLUZIVNA PRAKSA**

Agenda „Žene, mir i sigurnost“ ima vrlo aktivnu komponentu civilnog društva, koja je institucionalizirana kao stavka na dnevnom redu Vijeća sigurnosti UN-a, uglavnom zahvaljujući naporima ženskih organizacija civilnoga društva. Kontinuiran angažman civilnoga društva u upravljanju procesom WPS-a pokreće ovu agendu od samog njezinog nastanka. Osim toga, kao što je spomenuto u drugom dijelu, novija istraživanja pokazuju da inkluzivan proces izrade koji obuhvaća organizacije civilnoga društva, može povećati utjecaj NAP-a. Da bi se istražila razina sudjelovanja civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OESS-a, NAP-ovi su kodirani na skali od šest bodova, gdje 0 označuje da se sudjelovanje civilnog društva nikako ne spominje, a 5 da je ono potpuno i detaljno opisano u relevantnom NAP-u. Kako je prikazano na Slici 11, dominantna vrijednost je 2/5, a u NAP-ovima se pretežno ne navode visoke razine sudjelovanja civilnog društva. Zapravo, nijedan iz uzorka važećih NAP-ova iz regije OESS-a nije kodiran na razinu 5, što bi bila najviša razina sudjelovanja civilnog društva navedena u NAP-ovima. Uključivanje se u NAP-ovima uglavnom spominje kroz općenite izjave o vrijednosti i značaju sudjelovanja civilnog društva, bez suštinske diskusije o mehanizmima za osiguravanje takvog sudjelovanja ili preuzimanju obveza za pružanje stalne financijske podrške u tu svrhu.

Dva najbolje rangirana NAP-a prema kodiranju koje je ovdje izvršeno su nizozemski (2016.) i irski NAP (2019.). Oni predstavljaju dobru praksu u pogledu sudjelovanja organizacija civilnog društva u izradi i monitoringu NAP-a. Organizacije civilnog društva sudjelovale su u izradi nizozemskog NAP-a i njegove su potpisnice. Irski NAP na sličan način okuplja vladine agencije i aktere iz civilnog društva oko vizije NAP-a: „Nadzornom skupinom će se neovisno predsjedavati i 50 % njezinog članstva će činiti predstavnici relevantnih vladinih odjela i državnih agencija, a preostalih 50 % predstavnici civilnog društva, akademske zajednice i neovisni predstavnici.“<sup>74</sup>

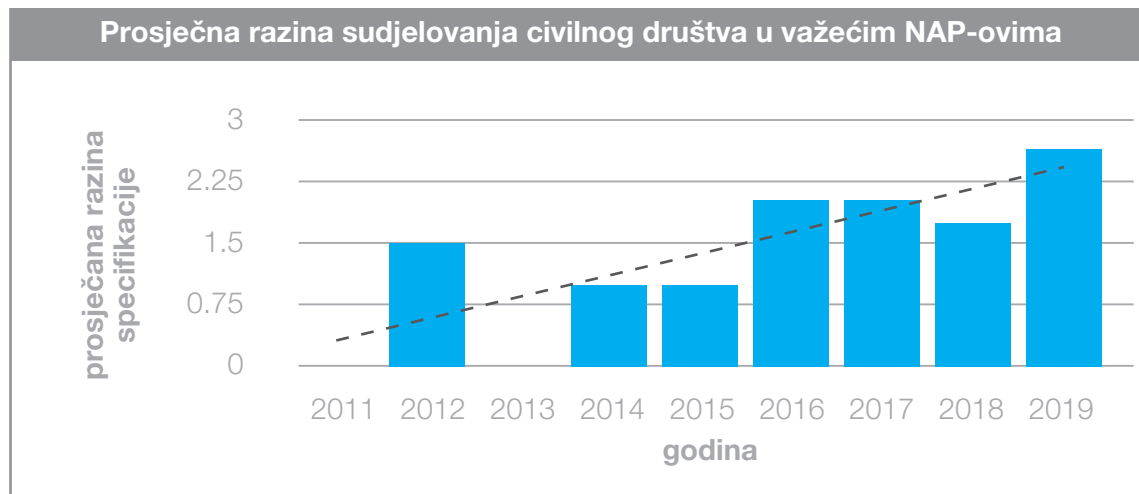


**Slika 11:**

*Razina sudjelovanja civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)*

Na Slici 12 se može vidjeti pozitivan trend kada se razmatra prosječna razina sudjelovanja civilnog društva tijekom vremena. U razdoblju između 2011. i 2019. godine, došlo je do izvanrednog povećanja razine sudjelovanja civilnog društva. NAP-ovi bi mogli ponuditi bolje mogućnosti za sudjelovanje civilnog društva i učinkovitije uključiti civilno društvo u izradu i monitoring NAP-ova, jer je prosječna razina spominjanja / detaljnosti niža od 3, što znači da se u prosjeku u NAP-ovima iz regije OEES-a ne spominje sudjelovanje civilnog društva u radnoj skupini, upravnom odboru ili sličnom procesu upravljanja. Terenska komponenta ovog istraživanja, o kojoj se govori u narednom dijelu, razmatra razvijaju li doista zemlje članice OEES-a bližu suradnju u aktivnostima WPS-a između vlade i organizacija civilnoga društva.

<sup>74</sup> Irski NAP iz 2019., str. 24



**Slika 12:**

*Prosječna razina sudjelovanja civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OEES-a (n=36)*

**3.8: ZAKLJUČCI**

U navedenoj analizi razmatran je skup podataka o NAP-ovima koje su izradile države članice OEES-a u razdoblju od 2005. do sredine 2019. godine, s posebnim fokusom na NAP-ovima koji su nastali poslije 2014., kako bi se prikazao trend u razdoblju od prethodne studije OEES-a. Jasno je da raste broj pitanja kojima se NAP-ovi bave, a određeni broj se rješava pod okriljem širenja Agende „Žene, mir i sigurnost“, iako se pozornost i dalje posvećuje tradicionalnim „stupovima“ aktivnosti WPS-a, odnosno sudjelovanju i prevenciji. Došlo je do povećanog fokusiranja na prevenciju od 2014. godine, a NAP-ovi su počeli uključivati i novonastala pitanja vezana za WPS, kao što su poplave, terorizam i nasilni ekstremizam. Kada govorimo o odlikama koje NAP čine djelotvornim, u sferi planiranja proračuna i specifikacije financijskih aranžmana i dalje ima mnogo prostora za unaprjeđenje, jer većina NAP-ova u regiji OEES-a ne sadrži čak ni „široko definiran“ proračun, a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za određene agencije ili inicijative. Monitoring i evaluacija su postojano prisutni u promatranom razdoblju, a u sferi monitoringa i evaluacije su evidentne mnogo veće razine detaljnosti i konkretnosti nego u planiranju proračuna. Od 2014. godine su primjetno povećane razine inkluzivne prakse u NAP-ovima iz regije OEES-a, iako bi svejedno mogle ponuditi bolje prilike za uključivanje civilnog društva.

# 4. Provedba NAP-a u regiji OESS-a

Tekuća diskusija o NAP-ovima za provedbu Rezolucije UNSCR 1325 poziva na posvećivanje veće pozornosti njihovoj djelotvornoj provedbi. U ovom poglavlju se razmatra provedba NAP-ova u pet država članica OESS-a: Bosni i Hercegovini, Kirgiziji, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Istraživanje se bavilo iskustvima u izradi i provedbi NAP-ova; koordinacijom između državnih institucija i agencija; suradnjom između državnih institucija, civilnog društva i međunarodnih partnera; najčešćim izazovima kao što su monitoring i evaluacija ili proračuni; iskustvima u lokalizaciji NAP-ova; time kako se NAP-ovi uklapaju u šire nacionalne ženske mehanizme (NWM); kao i novonastalim dobrim praksama.

Ova studija nije komparativna ocjena NAP-ova iz spomenutih pet država. Ovi NAP-ovi su neusporedivi iz više razloga: u različitim su fazama provedbe; neke države su imale brojne NAP-ove, a neke tek provode prvi; administrativne strukture i ustroji za NAP-ove se razlikuju; a akcijski planovi obuhvaćaju različita tematska pitanja.

Ukupno je 108 osoba iz pet zemalja sudjelovalo u intervjuima za potrebe studije, uključujući predstavnike državnih ministarstava i drugih državnih institucija i agencija, institucija iz sektora sigurnosti, članove parlamenta, tijela lokalne uprave, civilno društvo i međunarodne organizacije, uključujući osoblje OESS-a. Sve informacije u ovom poglavlju zasnivaju se na intervjuima i diskusijama u okviru fokus skupina koje su provedene u navedenih pet zemalja, osim ako su navedeni drugi izvori. Svi intervjui su anonimizirani radi povjerljivosti. Analizirani su i odgovarajući NAP-ovi i drugi relevantni dokumenti.

Ovih pet zemalja odabrano je da bi studija dobila određenu geografsku širinu (središnja Azija, istočna Europa, jugoistočna Europa), te da bi se napravio snimak stanja u tim zemljama u različitim fazama provedbe, od novousvojenog prvog NAP-a pa do završetka NAP-a treće generacije. Ovih pet zemalja na određene načine predstavljaju veliki dio država članica OESS-a jer se radi o zemljama srednje, a ne visoke razine prihoda koje prolaze kroz reformske



procesu – i u sektoru sigurnosti, što je ovdje od značaja. Ovim dijelom studije obuhvaćene su samo zemlje u kojima OESS ima terenske operacije, kako bi se bolje ispitalo kako je OESS promicao provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ u praksi, u skladu s odredbama Akcijskog plana OESS-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine.

Iako između ovih pet zemalja postoje očigledne povijesne, političke, geografske i druge razlike, utvrđene su i neke sličnosti. Za razliku od mnogih NAP-ova iz regije OESS-a (vidjeti dio 3.4.), svih pet zemalja imaju NAP-ove koji su više „fokusrani prema unutra“ nego „prema vani“. Drugim riječima, umjesto da se uglavnom fokusiraju na integriranje Agende „Žene, mir i sigurnost“ u sudjelovanje u mirovnim operacijama u inozemstvu ili razvojnu pomoć, uglavnom su orijentirani na aktivnosti unutar zemlje. Elementi poput obuke o rodnom pitanjima za sudionike u mirovnim operacijama u inozemstvu posebno su uključeni u NAP-ove ovih pet zemalja, ali to je mnogo manje u fokusu od unutarnjih aktivnosti. Taj unutarnji fokus djelomično je odredio koji akteri su uključeni, kao i vrste pitanja na koje se NAP-ovi fokusiraju. Naprimjer, dok NAP-ovi koji su orijentirani prema vani središnju ulogu uglavnom namjenjuju ministarstvima vanjskih poslova i institucijama za međunarodnu razvojnu pomoć, procesi iz NAP-ova u pet ovdje analiziranih zemalja zabilježili su mnogo manje angažmana državnih vanjskopoličkih aktera.

U svakoj od analiziranih studija slučaja, individualne aktivistice i ženske organizacije sudjelovale su u diskusijama na nacionalnoj, regionalnoj ili globalnoj razini o Agendi „Žene, mir i sigurnost“, ali i o Pekinškoj platformi za djelovanje i CEDAW-u mnogo prije nego što su relevantni NAP procesi započeti. Dakle, OCD su često imale više mogućnosti od državnih institucija da se dublje uključe u globalne debate o Agendi „Žene, mir i sigurnost“ i njezinoj provedbi. Istovremeno, u svim zemljama postoji niz ženskih organizacija i drugih OCD-a koje direktno rade na pitanjima vezanim za NAP-ove, kao što su prevencija i odgovor na rodno zasnovano nasilje ili rad na povećanju društvenog, ekonomskog i političkog sudjelovanja marginaliziranih žena koje nisu direktno uključene – ili čak i ne znaju za – postojanje NAP procesa.

#### **4.1: OSNOVNE INFORMACIJE O PRILIKAMA U DRŽAVAMA**

Može se smatrati da je svih pet zemalja pogođeno sukobom, iako su u različitim fazama konfliktnog ciklusa. I Bosna i Hercegovina i Srbija su tijekom 1990-ih prošle kroz nasilni sukob. Moldavija je u procesu rješavanja statusa regije Pridnjestrovlje od 1990. godine. Ukrajina je

u aktivnom sukobu na istoku zemlje od 2014. godine, gdje se vode borbe oko statusa i kontrole nad dijelovima istočnog područja Donbas i Krimskog poluotoka. Kirgizija se suočila s međuetničkim nasiljem u Južnoj Kirgiziji 2010. godine. U skorije vrijeme, 2019. godine, došlo je do sukoba u Batkenskoj oblasti na granici između Kirgizije i Tadžikistana. Kirgizija i šira regija središnje Azije proteklih godina su također izloženi prijetnji nasilnog ekstremizma.

Kao i u slučaju svih nasilnih sukoba, utjecaji na civile imaju rodnu dimenziju. Naprimjer, bila je raširena uporaba seksualnog nasilja kao ratnog oružja protiv civila u bivšoj Jugoslaviji, a osobito (iako ne isključivo) žena i djevojčica. Stoga je procesuiranje počinitelja pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) predstavljalo prvo priznavanje silovanja kao ratnog zločina i zločina protiv čovječnosti. Posljedice masovnog raseljavanja izazvanog ratnim sukobom također su duboko rodno uvjetovane: naprimjer, u Ukrajini gdje ima mnogo raseljenih osoba,<sup>75</sup> žene snose nerazmjern teret brige za obitelj. OHCHR je izvijestio o porastu broja slučajeva transakcijskog seksa zbog teških ekonomskih prilika izazvanih sukobom.<sup>76</sup>

Mnogi oblici nasilja i neizvjesnosti, a koji posebno pogađaju žene, prisutni su i nakon nasilnog sukoba. Naprimjer, u nedavnom istraživanju OESS-a utvrđeno je da su mnoge žene od svoje 15. godine izložene fizičkom ili seksualnom nasilju trenutnog ili bivšeg partnera: u Bosni i Hercegovini (11 %), Moldaviji (34 %), Srbiji (17 %) i Ukrajini (26 %).<sup>77</sup> Slična studija koja je provedena u Kirgiziji 2012. godine pokazala je da je jedna od četiri žene koje su bile udane doživjela fizičko nasilje od partnera.<sup>78</sup> U mnogim od ovih okruženja razina povjerenja u institucije je niska, a žene rijetko prijavljuju nasilje policiji.<sup>79</sup> Prevladavaju i drugi oblici rodno zasnovane nesigurnosti: prema nedavnom istraživanju koje je proveo Populacijski fond Ujedinjenih naroda (UNFPA), usprkos zakonskoj zabrani, otmice mlade – gdje muškarci otmu ženu ili djevojčicu kako bi prisilili njezinu obitelj da im dopusti da je ožene – i dalje predstavlja problem u Kirgiziji.<sup>80</sup> Osim toga, svih pet zemalja su u različitoj mjeri izvorne i tranzitne zemlje za žene i djevojčice kojima se trguje radi seksualnog iskorištavanja ili prisilnog rada.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> Trenutno u Ukrajini ima 1,3 milijuna interno raseljenih osoba. Vijeće za ljudska prava UN-a, A/HRC/40/CRP. 3

<sup>76</sup> OHCHR, *Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine, 14 March 2014-31 January 2017* (2017.).

<sup>77</sup> OSCE, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019.), str. 34

<sup>78</sup> Nacionalni statistički odbor Kirgiske Republike, *Kyrgyz Republic Demographic and Health Survey 2012*, (2012.), str. 245

<sup>79</sup> OSCE, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019.), str. 96

<sup>80</sup> Otimanje mlade je ponekad sporazumno, ali je u drugim slučajevima prisilno i uključuje fizičko i seksualno nasilje. Vidi UNFPA, *Gender in Society Perception Study* (2016.).

<sup>81</sup> Ministarstvo pravde Sjedinjenih Američkih Država, *2019 Trafficking in Persons Report* (2019).

Usprkos ovim izazovima, žene u svih pet država su odigrale uloge u izgradnji mira i promicanju sigurnosti. Naprimjer, u Bosni i Hercegovini i Srbiji su se žene i ženske organizacije mobilizirale kako bi se suprotstavile nasilju i etnonacionalizmu, promovirale pomirenje preko političkih i društvenih podjela, te pravdu i odgovornost za rodno zasnovanu štetu nanесenu ženama tijekom sukoba. Međutim, žene su često isključivane iz formalnih mirovnih pregovora. Naprimjer, nijedna žena iz Bosne i Hercegovine nije sudjelovala u pregovorima o Dejtonskom mirovnom sporazumu iz 1995. godine, koji su mnoge ženske organizacije kritizirale da je rodno slijep.<sup>82</sup> Iako je dijalog između Prištine i Beograda, koji je omogućila EU, uključen u NAP za oblast „Žene, mir i sigurnost“, u Srbiji je postignut tek neznatan napredak u pogledu sudjelovanja žena u službenom procesu, dok je bilo neslužbenih aktivnosti predvođenih civilnim društvom. Žene u Ukrajini i Moldaviji su isto tako nedovoljno zastupljene u tekućim službenim procesima, dok mnoge inicijative civilnog društva za mir i dijalog predvode žene.<sup>83</sup>

Postignut je određeni napredak u povećanju sudjelovanja žena u političkom životu u širem smislu. Naprimjer, Kirgizija je u mnogo pogleda lider kada se radi o sudjelovanju žena u središnjoj Aziji, kao zemlja s prvom predsjednicom u regiji i prvim NAP-om za oblast „Žene, mir i sigurnost“. Nova kvota od minimalno 30 % zastupljenosti žena u seoskim vijećima uvedena je u lipnju 2019. i već je uspješno primijenjena na izborima u pokrajini Issyk-Kul u rujnu 2019.; ova kvota će se primjenjivati i na izborima za seoska vijeća u cijeloj zemlji koji će se održati 2020. godine. U Moldaviji su 2016. godine ženske organizacije civilnog društva i parlamentarke zajedno radile na uspješnom usvajanju Zakona 71, paketa mjera za promicanje rodne ravnopravnosti, uključujući kvotu od 40 % žena među izbornim kandidatima i osobama imenovanim u kabinet. U Ukrajini je stopa zastupljenosti žena u Skupštini skočila s 11,6 % na više od 20 % na izborima 2019. godine, usprkos značajnom otporu prema rodnim pitanjima u proteklim godinama.<sup>84</sup> U Srbiji su kvote dovele do većeg političkog sudjelovanja žena koje zauzimaju 37,7 % mjesta u Narodnoj skupštini i 19 % ministarskih pozicija.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Kvinna til Kvinna, *To Make Room for Changes: Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina* (2006.), str. 12

<sup>83</sup> Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OEES), *OSCE Toolkit on the Inclusion of Women and Effective Peace Processes*, 2019.

<sup>84</sup> Za analizu, pogledati: Međunarodna fondacija za izborne sustave (IFES), *IFES Comment on women's representation in the new parliament and further steps to maintain and facilitate better women's representation in politics* 26. srpnja 2019.

<sup>85</sup> Međuparlamentarna unija, *Women in Politics: 2019* (2019).

## 4.2: KOORDINACIJA I VLASNIŠTVO NAD NAP-ovima

Kao što je prikazano u Tablici 2, pet zemalja koristilo je različite sustave za koordiniranje izrade i provedbe NAP-ova. Sve su imale određeni stupanj suradnje između institucija sektora sigurnosti i njihovih resornih ministarstava, ministarstava za rodnu ravnopravnost i/ili državnih agencija, organizacija civilnog društva i razvojnih partnera.

Kada je uloga koordinatora NAP-a smještena unutar vladinog aparata, to može imati važne implikacije po njegovu provedbu (vidjeti i dio 3.4). Naprimjer, u Moldaviji je trenutno za izradu NAP-a zadužen Ured za reintegraciju kojim rukovodi zamjenik premijera Moldavije za pitanja reintegracije. Iako nema vlastito ministarstvo, ograničeno osoblje, niti direktne ovlasti za odlučivanje o institucijama sektora sigurnosti, ima određenu hijerarhijsku polugu nad resornim ministarstvima, naročito ako je jedno od resornih ministarstava autor, što NAP-u daje visok status. Isto tako, u Ukrajini, ispitanici smatraju da je koordinirajuća uloga Ureda zamjenika premijera za europske i euroatlantske integracije Ukrajine u provedbi NAP-a bila važan korak u davanju većeg zaleta procesu NAP-a. Ranije se Ministarstvo socijalne politike ponekad borilo da koordinira ministarstva i agencije u sektoru sigurnosti i obrane.

U drugim slučajevima formirana su posebna međuresorna tijela za promicanje provedbe, kao što je Koordinacijski odbor za praćenje provedbe Akcijskog plana u Bosni i Hercegovini kojim zajednički predsjedavaju Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo obrane. Koordinacijski odbor uključuje neke predstavnike organizacija civilnoga društva, omogućavajući bliži nadzor civilnog društva nad provedbom, iako su ispitanici iz organizacija civilnoga društva smatrali da njihov glas treba biti jači.

ZEMLJA	TEKUĆE RAZDOBLJE NAP-A	PRETHODNI NAP-OVI	VODEĆA AGENCIJA	GLAVNE AGENCIJE ZA PODRŠKU
Bosna i Hercegovina	2018.–2022.	2010.–2013. 2014.–2017.	Agencija za ravnopravnost spolova Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice	Koordinacijski odbor za praćenje provedbe Akcijskog plana kojim zajednički predsjedavaju Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo obrane
Kirgizija	2018.–2020.	2013.–2014. 2016.–2017.	Ministarstvo unutarnjih poslova i Odjel za obranu, provedbu zakona i izvanredne situacije pri Uredu premijera	Državni odbor za pitanja obrane i Ministarstvo za izvanredne situacije, Državna agencija za samoupravu i međuetničke odnose
Moldavija	2018.–2021.	Nacrt verzije iz 2016.	Ured za reintegraciju kojim upravlja zamjenik premijera Moldavije za pitanja reintegracije	Ministarstvo obrane, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalne zaštite, Ministarstvo unutarnjih poslova
Srbija	2017.–2020.	2010.–2015.	Koordinacijsko tijelo za rodnu ravnopravnost pri Uredu potpredsjednice Vlade i ministra građevinarstva, prometa i infrastrukture	Ministarstvo obrane
Ukrajina	2016.–2020. (izmijenjen 2018.)		Ured zamjenika premijera za europske i euroatlantske integracije Ukrajine i Ministarstvo socijalne politike	Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova

**Tabela 2:**

Pregled NAP-ova u pet zemalja obuhvaćenih studijama slučaja

## PREDNOSTI I NEDOSTACI RAZLIČITIH „AUTORA“ NAP-ova

- **Neovisne „stručne agencije“** (npr. nacionalne agencije za rodnu ravnopravnost) u stanju su pomicati granice i izazivati institucije da urade još više, također mogu pružiti tehničku pomoć, ali im često nedostaju kadrovski kapaciteti i resursi ministarstava, te ih ministarstva mogu ostaviti po strani jer nemaju ovlasti.
- **Ministarstva u domeni sigurnosti** imaju utjecaja u institucijama sektora sigurnosti i stručno znanje o sigurnosti, ali često ne i o rodnim pitanjima. Mogu biti prisutni i „ratovi za prevlast“ između različitih ministarstava u sektoru sigurnosti i obrane.
- **Ministarstva i državne agencije za rodnu ravnopravnost** često posjeduju ekspertizu o rodnim pitanjima, ali im nedostaje ekspertiza u oblastima sigurnosti i obrane, kao i utjecaj na institucije sektora sigurnosti i ministarstva sigurnosti.
- Smještanje NAP-a u **visokorangiranu instituciju**, npr. u Ured premijera, zamjenika premijera ili predsjednika omogućuje utjecaj na ministarstva, ali kako su ona često vezana za političke ličnosti, stupanj institucionalizacije može biti nizak.

### 4.3: PROCESI IZRADE NAP-a

Procesi izrade NAP-ova razlikuju se od zemlje do zemlje, neki podrazumijevaju vrlo visok stupanj sudjelovanja organizacija civilnoga društva, dok druge uglavnom vode državne institucije uz malo sudjelovanja civilnog društva i uz različite razine inputa vanjskih aktera (vidjeti i dio 3.7). U svih pet obuhvaćenih zemalja, posebno su u izradi prvih NAP-ova odabrani predstavnici ministarstava bitnih za sigurnost blisko surađivali s predstavnicima civilnog društva koji posjeduju ekspertizu u odnosu na oblast „Žene, mir i sigurnost“, uz povremenu značajnu tehničku podršku razvojnih partnera, uključujući OESS.

U svih pet zemalja, suradnja između državnih institucija i organizacija civilnoga društva, koje su bile uključene u proces, općenito je opisana kao dobra, transparentna i puna suradničkog

duha. Međutim, procesi su zahtijevali pronalaženje zajedničkog jezika i identificiranje internih prvaka i saveznika u institucijama sektora sigurnosti i drugim državnim institucijama. Organizacije civilnoga društva trebale su imati potrebnu ekspertizu kako bi mogle surađivati sa sektorom obrane i sigurnosti. Ispitanici su istaknuli da su organizacije civilnoga društva unijele vrijednu ekspertizu u ovaj proces, često sa stručnim znanjem o određenoj temi koje je uključivalo istraživanje, formuliranje politika, analizu i zagovaranje, te pružanje usluga i provedbu programa. Osim toga, one iznimno dobro poznaju proces izrade programa i projekata, monitoring i evaluaciju – vještine koje nisu uvijek postojale na strani državnih institucija. Suradnja je bila naročito bliska u slučaju Moldavije, gdje su organizacije civilnoga društva pružile ne samo tematsku podršku, nego i praktičnu podršku u pisanju i razvoju indikatora. Oni koji su sudjelovali u procesu na strani države i organizacija civilnoga društva smatrali su ga vrlo kolaborativnim gdje, prema riječima jednog predstavnika organizacija civilnoga društva, “organizacije civilnoga društva nisu samo konzultirane, nego su sudjelovale u stvaranju NAP-a.” Ispitanici su često isticali da je zajednički rad na NAP-ovima ilustrirao promjenu nakon ranijih više antagonističkih odnosa.

Međutim, nisu sve organizacije civilnoga društva bile u potpunosti zadovoljne procesima izrade NAP-a. Neki predstavnici organizacija civilnoga društva, koji su intervjuirani za ovu studiju, smatrali su da je sudjelovanje organizacija civilnoga društva bilo selektivno i da je postojala neravnoteža između predstavnika države i organizacija civilnoga društva u koordinacijskim skupinama. Također su primijetili manjak transparentnosti i ograničene diskusije između vladinih aktera i organizacija civilnoga društva, kao i među samim organizacijama civilnoga društva. Najmanje jedna organizacija civilnoga društva u Srbiji odlučila je da ne sudjeluje u onome što je nazvala militarizacijom oblasti „Žene, mir i sigurnost“, pitanja koje je i u drugim mjestima izazvalo intenzivnu raspravu među ženskim organizacijama. Općenito, organizacije civilnoga društva sa sjedištem u glavnim gradovima i orijentirane na politike često su imale prednost u pristupanju ovim procesima, iako su bar u Kirgiziji i Srbiji aktivno ulagani naponi na proširenju obuhvata organiziranjem radionica o sudjelovanju civilnoga društva širom zemlje.

Sudjelovanje predstavnika institucija sektora sigurnosti u procesu izrade NAP-a je bilo važno u svih pet zemalja, gdje su ispitanici vidjeli potpunu promjenu u načinu pristupanja sektora sigurnosti i obrane rodnim pitanjima. Naprimjer, ispitanik u Srbiji smatra da je izlaganje službenika iz sektora sigurnosti i obrane širem rasponu shvaćanja konkretnog značenja „sigurnosti“ za ljude različitog porijekla, uključujući etničke manjine, osobe s invaliditetom ili osobe različite seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, samo po sebi imalo veliki utjecaj. Ministarstva obrane i sigurnosti i institucija sektora sigurnosti nisu uvijek dosljedna

kad se radi o razini entuzijazma za provedbu NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“, koja često ovisi o osobnoj posvećenosti ključnog osoblja. Ipak, nekoliko ispitanika/ca u Srbiji i Ukrajini ih je spomenulo kao pozitivne primjere ministarstava koja su manje orijentirana na sigurnost i koje treba slijediti u pogledu prihvaćanja i „vlasništva“ nad NAP-om, a kasnije i provedbe i izvještavanja o njoj.

Vanjski akteri, kao što su OESS, UN Women, bilateralni i multilateralni donatori i tematski fokusirane međunarodne NVO i „trustovi mozgova“ (*think-tank*) kao što su DCAF – Ženevski centar za upravljanje sektorom sigurnosti i Inclusive Security, odigrali su važne uloge na pružanju podrške i omogućavanju provedbe u svih pet zemalja (pogledati i dio 4.10.) NATO i Nordijski centar za rod u vojnim operacijama također su bili važni partneri za neke od oružanih snaga, ali ne za sve. Ovisno o kontekstu međunarodni partneri su imali različite uloge koje su uključivale financiranje, izgradnju kapaciteta i obuke, savjetovanje i stvaranje platformi kao što su radionice, seminari i konferencije za razmjenu informacija i održavanje zaleta. Važnost međunarodnih razmjena i studijskih posjeta zemljama koje su već izradile NAP-ove istaknuta je u svih pet zemalja.<sup>86</sup> Misije OESS-a su u svih pet zemalja pružale podršku procesima u oblasti „Žene, mir i sigurnost“, odigrajuši nedvojbeno najaktivniju ulogu u Kirgiziji. U Bosni i Hercegovini i Moldaviji, gdje je OESS ranije odigrao poticajnu ulogu i od tada se malo povukao, dok su drugi razvojni partneri postajali aktivniji, intervjuirane osobe iz vlade i civilnog društva pozvale su ovu organizaciju da obnovi svoj angažman u spomenutim procesima.

#### **4.4: NAP-ovi I ŠIRI NACIONALNI ŽENSKI MEHANIZMI/DRUGI AKCIJSKI PLANOVI**

Nacionalni akcijski planovi za žene, mir i sigurnost samo su jedan dio u mnoštvu pravnih mehanizama i akcijskih planova na nacionalnoj razini koji se bave unaprjeđenjem rodne ravnopravnosti i pitanjima orodnjene sigurnosti. Drugi nacionalni instrumenti mogu uključivati krovne nacionalne strategije za promicanje rodne ravnopravnosti; planove za provedbu i izvještavanje o Pekinškoj platformi za djelovanje i Konvenciji o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena; različite akcijske planove za borbu protiv nasilja nad ženama i djevojčicama ili rodno zasnovano nasilje u širem smislu; ili akcijske planove za trgovinu ljudima ili prevenciju nasilnog ekstremizma. Osim toga, mogu postojati i sektorski planovi za provedbu, kao npr. u oblasti reforme policije.

---

<sup>86</sup> U svim zemljama su spomenute razmjene s kolegama iz Gruzije i studijski posjeti toj zemlji kao osobito važni, ali i uzajamne razmjene između pet proučavanih zemalja. Navedene uzajamne razmjene smatraju se i vidom praktičnog rada na pomirenju poslijeratnog sukoba, posebno u slučaju Zapadnog Balkana.



Stoga postoji rizik od preklapanja NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i drugih akcijskih planova i strategija, što vodi do dupliranja aktivnosti, konfuzije oko planova, nadmetanja oko nadležnosti ili čak u određenoj mjeri do suprotstavljenih ciljeva ako izostane adekvatno usklađivanje. Nepostojanje pregleda planova i njihovih područja djelovanja može dovesti i do pojave jazova, tj. oblasti koje nisu pokrivene nijednim planom. Često se prave razni planovi s različitim ciljevima na umu, različitim rokovima i mehanizmima izvještavanja. To može postati teret za tijela koja rade na provedbi, a posebno tijela lokalne vlasti koja su ionako preopterećena i nemaju dovoljno resursa.

U Bosni i Hercegovini su uloženi pojačani naponi na usklađivanju NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“ s krovnim Gender akcijskim planom. Treći, aktualni NAP za oblast „Žene, mir i sigurnost“ obuhvaća isto razdoblje kao i Gender akcijski plan Bosne i Hercegovine, tj. razdoblje 2018. – 2022. godine.<sup>87</sup> Gender akcijski plan je usklađen s međunarodnim obvezama države u oblasti roda, uključujući Pekinšku platformu za djelovanje, Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a o ženama, miru i sigurnosti i ciljeve održivog razvoja UN-a. Gender akcijski plan ima namjenski fond za provedbu, Financijski mehanizam za provedbu Gender akcijskog plana u Bosni i Hercegovini (FIGAP) u kojem su objedinjena državna sredstva i sredstva od četiri bilateralna donatora. Taj mehanizam je korišten i za financiranje provedbe NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“. Gender akcijski plan se eksplicitno poziva na NAP, a ispitanici/ce su smatrali da je u NAP-u za oblast „Žene, mir i sigurnost“ utvrđen širi plan rodne ravnopravnosti za sektor sigurnosti i obrane.<sup>88</sup> Agencija za ravnopravnost spolova koja koordinira i GAP i NAP svjesno ulaže napore na usklađivanju procesa izvještavanja i pruža podršku agencijama zaduženim za provedbu u tom procesu. Agencija je zajedno s ministarstvima zaduženim za provedbu također nastojala ugraditi ciljeve oblasti „Žene, mir i sigurnost“ u druge politike, strategije i akcijske planove, npr. za borbu protiv korupcije. Međutim, iz perspektive civilnoga društva, čini se da se odvojeno radi na raznim rodnim strategijama i akcijskim planovima i da tu nedostaje sinergija, a vladine aktere smatraju nespremna da idu izvan okvira usko definiranih uloga i odgovornosti.

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2017. – 2021. je ključni krovni dokument u Moldaviji. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne politike je kontaktna točka za pitanja mira i sigurnosti u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne politike u početku nije u potpunosti podržavalo izradu posebnog NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“. Međutim, formuliranje sektorskih aktivnosti i ciljeva

<sup>87</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Gender akcijski plan Bosne i Hercegovine 2018. – 2022.* (2018.).

<sup>88</sup> Gender akcijski plan Bosne i Hercegovine za razdoblje 2018. – 2022.

u NAP-u za oblast „Žene, mir i sigurnost“ značilo je da on sada dopunjava Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost, čineći je konkretnijom a time i lakšom za provedbu za sektor sigurnosti.

Uz NAP-ove za oblast „Žene, mir i sigurnost“, Kirgizija je imala pet uzastopnih NAP-ova u oblasti rodne ravnopravnosti (aktualni pokriva razdoblje 2018. – 2020.) i opću dugoročnu Strategiju za rodnu ravnopravnost koja se provodi u razdoblju 2012. – 2020. Vodeća agencija za provedbu NAP-ova u oblasti rodne ravnopravnosti je Ministarstvo rada i socijalnog razvoja kojem agencije zadužene za provedbu podnose izvješća, dok MUP prikuplja informacije o NAP-u za oblast „Žene, mir i sigurnost“. Ispitanici/e na razini ministarstava u Biškeku smatrali su da su različiti NAP-ovi usklađeni i uklopljeni u krovnu Strategiju za rodnu ravnopravnost. Međutim, drugi ispitanici/e smatrali su da je postojala određena razina konfuzije, posebno na lokalnoj razini, i da su se upravne strukture zbog nedovoljnih resursa često mučile da uspješno provedu brojne akcijske planove.

Srbija ima Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za razdoblje od 2016. do 2020. godine, čiju provedbu koordinira Koordinacijsko tijelo za rodnu ravnopravnost. Strategija je usklađena s Pekinškom platformom za djelovanje, Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena i drugim obvezama prema UN-u i Vijeću Europe. Ispitanici/e su ocijenili da je drugi NAP za oblast „Žene, mir i sigurnost“ bio bolje usklađen i integriran u šire državne političke okvire za rodnu ravnopravnost od prvog plana. Nekoliko ispitanika/ca je izrazilo bojazan da je mnoštvo različitih akcijskih planova povećalo obim posla i dovelo do konfuzije između širih planova za rodnu ravnopravnost i lokalizacije NAP-za za oblast „Žene, mir i sigurnost“, posebno na razini tijela lokalne samouprave. Na razini tijela lokalne samouprave, neki ispitanici/e su smatrali da su pitanja iz oblast „Žene, mir i sigurnost“ manje opipljiva od drugih pitanja rodne ravnopravnosti i to im je predstavljalo dodatno opterećenje. Tome je možda doprinijela i činjenica da su od samog početka Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo obrane u Srbiji revnosnije sudjelovali u procesu provedbe NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“ od Ministarstva za rad i socijalna pitanja, i da su i kasnije imali snažniji osjećaj vlasništva nad tim NAP-om.

U Ukrajini je Ministarstvo socijalne politike zaduženo za izvještavanje o NAP-u za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i širem Akcijskom planu za rodnu ravnopravnost. Ispitanici/e su naveli da prvi NAP za oblast „Žene, mir i sigurnost“ nije bio potpuno usklađen sa širim politikama za osnaživanje žena i rodnu ravnopravnost. Međutim, polovinom razdoblja napravljene su korisne izmjene u tom smislu, jer su pripremljene istovremeno kada i planovi za provedbu šire

politike za rodnu ravnopravnost i preporuka Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, omogućujući uzajamno povezivanje i usklađivanje ovih dokumenata. Naprimjer, i u Bosni i Hercegovini i Kirgiziji je činjenica da su iste osobe radile na različitim akcijskim planovima djelomično pomogla u procesu usklađivanja. U Ministarstvu unutarnjih poslova uložen je napor na internom usklađivanju institucionalnih planova za provedbu NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i obveza u oblasti Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, rodne ravnopravnosti, prevencije i odgovora na nasilje nad ženama i djevojkama i drugih obveza.

#### 4.5: TEMATSKE OBLASTI U FOKUSU

U svih pet zemalja, NAP-ovi obuhvaćaju sva četiri stupa Agende „Žene, mir i sigurnost“ (sudjelovanje, prevencija, zaštita, i pomoć i oporavak), prilagođavajući ih specifičnim potrebama i kapacitetima države i djelomično ih koristeći za strukturiranje relevantnog NAP-a. Definicije stupova su se s vremenom mijenjale i razlikovale od zemlje do zemlje. Naprimjer, široka definicija sudjelovanja odnosi se na sudjelovanje žena u politici, društvu i ekonomiji u pitanjima mira i sigurnosti, dok je uska definicija ograničena na sudjelovanje žena u institucijama sektora sigurnosti, mirovnim pregovorima ili mirovnim operacijama. Iz ove perspektive, opći trend u Bosni i Hercegovini i Kirgiziji je prijelaz sa širih NAP-ova na bolje i uže fokusirane, iako se u posljednjim NAP-ovima ističe nekoliko novonastalih pitanja vezanih za oblast „Žene, mir i sigurnost“, kao što su prevencija nasilnog ekstremizma, malokalibarsko i lako naoružanje, migracije ili prirodne katastrofe. I moldavski i ukrajinski NAP su smješteni u relativno uske okvire. Dva srbijanska NAP-a snažno su fokusirana na institucije sektora sigurnosti, iako drugi obuhvaća širi spektar pitanja od prvog.

Fokusiranje na uske, ali konkretne korake omogućilo je izradu planova koje je lakše provesti, ali je značilo da je sudjelovanje žena u izgradnji mira, upravljanju i rješavanju sukoba uglavnom izostavljeno iz NAP-ova. Fokusiranje brojnih NAP-ova na sektor sigurnosti ponekad je izazivalo percepciju da je pitanje iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“, kojim se primarno bave institucije sektora sigurnosti, ministarstva obrane i sigurnosti i organizacije civilnog društva koje se bave sigurnosnim pitanjima. Prema izjavama ispitanika/ca, to je dovelo do situacije da su akteri, koji ne rade izravno na tradicionalnim „klasičnim“ pitanjima sigurnosti, manje angažirani na aktivnostima u oblasti „Žene, mir i sigurnost“ ili uopće ne sudjeluju u njima. Stoga sveobuhvatni pristup sigurnosti, koji je u samoj suštini Agende „Žene, mir i sigurnost“, može biti manje istaknut u NAP-ovima i njihovoj provedbi.

U Moldaviji je smještaj NAP-a u relativno uske okvire djelomično proizišao iz putanje samog procesa koja djelomično vodi korijene iz internih planova koji su izrađeni za oružane snage i policiju. Ispitanici/e su također naveli da je on prilagođen potrebama i sposobnostima moldavskih aktera zaduženih za provedbu. Slični osjećaji su izraženi i u Srbiji. I predstavnici vlada i organizacija civilnoga društva u ove dvije zemlje smatraju da je zadržavanje uskih okvira bilo dobra odluka, jer su opće nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost trebale obuhvatiti šira pitanja, a NAP ih je sadržajno dopunio u pogledu opredjeljenja i obveza sektora sigurnosti. Jasno utvrđeni zadaci i ciljevi olakšali su provedbu u sektoru sigurnosti i obrane, odgovarali su institucionalnoj kulturi i povećali internu podršku u institucijama sektora sigurnosti. Također, kako je naveo predstavnik jedne moldavske organizacije civilnoga društva, bolje fokusiran plan je bilo „lakše pratiti i procijeniti,“ a tijela zadužena za provedbu su mogla „ostvarivati male pobjede koje su ih motivirale za daljnji rad.“ Predstavnik druge moldavske organizacije civilnoga društva naveo je da su točno utvrđeni konkretni zadaci, ciljevi i indikatori olakšali suradnju s ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti na izradi NAP-a i učinili je opipljivijom nego što bi bila da je fokus bio širi.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji su se u drugom NAP-u (a u Bosni i Hercegovini i u trećem) nastojali više fokusirati na ljudsku sigurnost, kako bi ove planove učinili relevantnijim za neposredne i stvarne sigurnosne prijetnje s kojima se stanovništvo suočava, uključujući npr. odgovore na prirodne katastrofe. Rod i prirodne katastrofe su uključene kao tema i u kirgiski NAP (2018.), a fokus je uglavnom na prevenciji rodno zasnovanog nasilja u tom kontekstu. Međutim, imajući u vidu podložnost ove zemlje utjecajima klimatskih promjena, to bi potencijalno mogla biti oblast u kojoj bi se moglo uraditi više posla na široj prevenciji u vezi s pitanjima roda i sigurnosti.

## **ORGANIZACIJE CIVILNOGA DRUŠTVA POVEZUJU LOKALNE, NACIONALNE I MEĐUNARODNE RAZINE: SKUPINE ŽENSKIH INICIJATIVA U KIRGIZIJI**

U svih pet zemalja obuhvaćenih terenskim istraživanjem, ženske skupine civilnog društva bile su na ključnim pozicijama da zagovaraju usvajanja NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“, pomognu u njihovoj izradi, sudjeluju u provedbi i monitoringu procesa provedbe. Organizacije civilnoga društva mogu odigrati važnu ulogu u povezivanju različitih razina: mnoge imaju veoma dobre regionalne i međunarodne veze, ali su i dobro uvezane na lokalnoj razini. One mogu pomoći u spuštanju koncepata i planova s međunarodne i državne na lokalnu razinu i istovremeno doprinijeti diskusijama na državnoj i međunarodnoj razini tako što će podijeliti iskustva, bojazni i informacije s lokalne razine.

Skupine ženskih inicijativa u Kirgiziji su dobar primjer kako su organizacije civilnoga društva uz podršku međunarodnih aktera počele raditi na pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i prije nego što je država usvojila prvi NAP i od tada neprestano pružaju podršku izradi i provedbi NAP-ova. Ove skupine je prvotno formirala NVO Ensan Diamond u gradovima Osh, Batken i Jalal-Abad 2011. godine, nakon nasilja iz 2010., uz podršku terenskog ureda OEES-a u Oshu koji je u to vrijeme tamo bio prisutan. Skupine su u početku bile aktivne samo na jugu Kirgizije, ali do sada već postoji 35 skupina širom zemlje koje čine mrežu „Žene, mir i sigurnost“.

Članice skupina su volonterke različitog etničkog porijekla i starosti. Skupine aktivno rade na sprječavanju sukoba u etničkim zajednicama iz svojih područja, pomažu u izgradnji društvene kohezije, promiču rodnu ravnopravnost i podržavaju žrtve rodno zasnovanog nasilja. Rade samostalno, ali i s vladinim akterima na lokalnoj razini, a imale su i opsežnu podršku od OEES-a. Ta podrška je obuhvatila obuku na teme prevencije sukoba i posredovanja, pisanja pritužbi, podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja i planiranja proračuna.<sup>89</sup> Skupine ženskih inicijativa djeluju, dakle, kao „lokalizirajući“ akteri u provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“, ali su doprinijele i procesima izrade NAP-a iznošenjem bojazni s lokalne razine tijekom diskusija na državnoj razini.

---

<sup>89</sup> OSCE Centre in Bishkek trains women in southern Kyrgyzstan on conflict prevention and mediation, 20. svibnja 2016.

Pitanje prevencije nasilnog ekstremizma postajalo je sve značajnije u nekoliko zemalja, a osobito u Bosni i Hercegovini, Kirgiziji, a u manjoj mjeri i u Srbiji. Na tu temu je OESS objavio dvije smjernice za dobre prakse 2019. godine, u kojima se posebno pozabavio ulogom civilnog društva i roda u oblasti prevencije nasilnog ekstremizma.<sup>90</sup> U sve tri zemlje, kao i u široj regiji OESS-a, javna rasprava se fokusirala na nasilne oblike radikalnog islama, umjesto na širu perspektivu etnonacionalističke radikalizacije. U sve tri zemlje izražene su različite razine zabrinutosti oko uključivanja ove teme u Agendu „Žene, mir i sigurnost“, s obzirom na njezin potencijal da stigmatizira određene skupine stanovništva i žene izloži riziku. U nedavnom istraživanju civilnog društva u Kirgiziji istaknute su dvije šire bojazni u odnosu na aktivnosti na prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma: mjere prevencije nasilnog ekstremizma mogu dovesti do pretjeranog nadzora države nad nekim manjinskim zajednicama, a preusmjeravanje sredstava za izgradnju mira i razvoj na aktivnosti prevencije nasilnog ekstremizma može dovesti do zanemarivanja dubljih strukturnih pitanja.<sup>91</sup> Ipak, i ispitanici iz civilnog društva i državnih institucija su masovno podržali uključivanje pitanja islamske radikalizacije i njezinih orodnjenih utjecaja u NAP-u za oblast „Žene, mir i sigurnost“ u Kirgiziji.

U Bosni i Hercegovini, Kirgiziji i Srbiji, rodno zasnovani odgovori na prirodne i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem također su uključeni u važeće NAP-ove. Poplave iz 2014. godine su bile faktor koji je to potaknuo u Bosni i Hercegovini. Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini podržala je pripremu rodne analize odgovora na poplave. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine izradilo je program za zaštitu i spašavanje za razdoblje 2018. - 2022., a tema prirodnih katastrofa je ugrađena u treći NAP za oblast „Žene, mir i sigurnost“.<sup>92</sup> NAP u Srbiji obuhvaća osmišljavanje i provedbu obuka na temu rodne osjetljivosti za civilne aktere u oblasti obrane i zaštite koji igraju ključnu ulogu u odgovoru na katastrofe. Pitanje takve obuke su pokrenuli i ispitanici/e u odnosu na lokaliziranje NAP-a. U Kirgiziji je Ministarstvo za izvanredne situacije uz podršku OESS-a, UNDP-a i OCD-a predvodilo proces za integriranje rodne perspektive u segment pripremljenosti na katastrofe i smanjenja rizika, posebno kroz izgradnju kapaciteta i podizanje svijesti na lokalnoj razini. Ministarstvo za izvanredne situacije trenutno radi na osmišljavanju obuka za prevenciju nasilja nad ženama i djevojčicama u izvanrednom situacijama, kao što je navedeno u NAP-u za „Žene, mir i sigurnost“.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> OSCE, *The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe* (2019.); i OSCE, *Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism - Good Practices for Law Enforcement* (2019.).

<sup>91</sup> K. Tricot O'Farrell i J. Street, *A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan*, (Saferworld, 2019.).

<sup>92</sup> NAP Bosne i Hercegovine iz 2017., str. 21-22

<sup>93</sup> Uredba Vlade Kirgiske Republike, 21. rujna 2018., br. 334-p (r)

Seksualno nasilje u oružanim sukobima spominje se kao problem u NAP-ovima Bosne i Hercegovine, Srbije i Ukrajine. U prva dva slučaja, fokus je više na povijesnom naslijeđu sukoba iz 1990-ih. Rješavanje potreba preživjelih žrtava seksualnog nasilje vezanog za oružani sukob u Bosni i Hercegovini i Srbiji je izuzetno spor i visoko ispolitiziran proces. Mnoštvo prepreka, izazova i nedostataka u reparacijama i pristupu pravdi za žrtve rješava se na drugim mjestima, uključujući OESS, i prevazilazi okvire ove studije, a u određenoj mjeri i okvire NAP-a.<sup>94</sup> U Srbiji je pitanje sudjelovanja te zemlje u sukobu tijekom 1990-ih još uvijek politički izuzetno osjetljiva tema, a iako se u NAP-u spominje pitanje seksualnog nasilje vezanog za oružani sukob, napredak u tom smislu teče sporo. Raspravlja se o tome trebaju li se NAP-ovi za oblast „Žene, mir i sigurnost“ posebno fokusirati na seksualno nasilje vezano za oružani sukob ili šire na rodno zasnovano nasilje, uključujući seksualno nasilje vezano za oružani sukob.

Naprimjer, u Ukrajini je u srednjoročnoj evaluaciji NAP-a zaključeno da je uključivanje obiteljskog nasilja bilo „greška“ i preporučeno je da se NAP treba fokusirati na seksualno nasilje vezano za oružani sukob, a da druge politike i planovi trebaju obuhvatiti ostale oblike rodno zasnovanog nasilja.<sup>95</sup> U Srbiji je pak integriranje nasilja u obitelji / između intimnih partnera i policijskog odgovora na njega u NAP-u promatrano u pozitivnom svjetlu. Vode se rasprave i oko toga šta pojam seksualno nasilje vezano za oružani sukob obuhvaća, a što ne, jer se uz uže fokusiranje na izravno seksualno nasilje koje vrše sukobljene strane može smatrati da uključuje i iskorištavanje neravnoteže moći od strane pripadnika oružanih snaga u slučajevima transakcijskog seksa, trgovinu ljudima u svrhu seksualnog rada od strane oružanih aktera ili povećanu razinu nasilja u obitelji / među intimnim partnerima koje vrše aktivni i bivši borci, što je problem koji je istaknut i u nedavnom istraživanju OESS-a.<sup>96</sup> Osim toga, rad na prevenciji je uglavnom usmjeren na podizanje svijesti i naglasak se stavlja na rodno zasnovano nasilje / nasilje nad ženama i djevojčicama, a ne na nasilje u širem smislu. Kako je naveo jedan ispitanik iz Moldavije, kampanje za podizanje svijesti i povećanje broja žena u institucijama su koraci koje je bilo jednostavno napraviti, ali je trebalo ostvariti i utjecaj koji ide dalje od pukih brojeva, posebno na lokalnoj razini, a ista mišljenja su se mogla čuti i u Bosni i Hercegovini, Kirgiziji i Srbiji.

<sup>94</sup> Vidi npr. Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini, *Towards Justice for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina: Progress before Courts in BiH 2014–2016* (2017.).

<sup>95</sup> A. Niazova, *Midterm Evaluation of the Ukrainian National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on “Women, Peace and Security” Until 2020*. Kijev: UN Women/Ured zamjenika Premijera za evropske i euroatlantske integracije Ukrajine, (2018.) str. 54

<sup>96</sup> OSCE, *OSCE-led survey on violence against women: Main report*, (2019.).

Ispitanici/e iz civilnog društva pozitivno su ocijenili uključivanje novih važnih pitanja, kao što su rod i migracije, trgovina ljudima, prirodne katastrofe ili malokalibarsko i lako naoružanje, u NAP-ove. Međutim, izrazili su i bojazni oko kapaciteta državnih institucija da se realno pozabave ovim pitanjima, budući da su ionako već preopterećene i nemaju dovoljno resursa, posebno na lokalnoj razini. U Ukrajini je spomenuta posebna prijetnja od hibridnog rata, koja je relevantna i za druge kontekste, kao i uloga koju rasprave o rodnoj ravnopravnosti igraju u tome. U širem smislu, jedan ispitanik je smatrao da su digitalne prijetnje oblast koja do sada nije bila obuhvaćena NAP-ovima. Nove sigurnosne prijetnje su smatrane složenim i rodno uvjetovanim, ali su ispitanici/e vidjeli/e nedostatak razumijevanja uloge roda u ovim tematskim oblastima među akterima koji se bave Agendom „Žene, mir i sigurnost“. Ispitanici/e su smatrali/e da i državne institucije i civilno društvo previše odvojeno rade na različitim temama da bi mogli učinkovito odgovoriti na složene i rodno zasnovane prijetnje. Širi NAP-ovi za oblast „Žene, mir i sigurnost“ su u prednosti jer realnije odgovaraju na stvarne prijetnje i ne fokusiraju se samo na povećanje broja žena u institucijama sektora sigurnosti. Međutim, pod rizikom su od „zastranjenja misije“ i pretjeranog naprezanja, posebno imajući u vidu nedostatak resursa, i mogu dovesti do dupliranja pitanja u NAP-ovima za oblast „Žene, mir i sigurnost“ koja su već (ili bolje) obuhvaćena drugim strategijama.

U svih pet zemalja, što je i globalno slučaj u NAP-ovima za oblast „Žene, mir i sigurnost“, vrlo se malo bave pitanjima muškaraca i maskuliniteta i ne koriste uvijek „intersekcionalne leće“ za razmatranje ženskih pitanja. Iako postoje određene iznimke, žene se uglavnom tretiraju kao homogena kategorija, a zanemaruju se posebne potrebe povezane, npr., s dobi, klasom, etničkim porijeklom, lokacijom, seksualnom orijentacijom ili invaliditetom.<sup>97</sup> Rad na transformiranju muških stavova, ponašanja i razumijevanja maskuliniteta nije eksplicitno uključen u NAP-ove.<sup>98</sup>

#### **4.6: PROVEDBA NAP-a I PLANIRANJE PRORAČUNA**

Općenito, ispitanici u svih pet zemalja smatrali su da su NAP-ovi imali najveći utjecaj na prihvaćanje rodni perspektiva u institucijama sektora sigurnosti, povećanje broja žena u

---

<sup>97</sup> H. Myrntinen, *Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender, Gender and Security Toolkit Tool 1* (Geneva/Warsaw/New York: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019.)

<sup>98</sup> U Bosni i Hercegovini i Srbiji postoji nekoliko lokalnih organizacija civilnog društva koje rade na transformiranju maskuliniteta, UNFPA je objavila studiju o maskulinitetima u Ukrajini, a Promundo trenutno tamo provodi istraživanje. U regiji Zapadnog Balkana i Moldaviji, SEESAC je započeo s razmatranjem pitanja maskuliniteta i malokalibarskog naoružanja.



institucijama sektora sigurnosti i unaprjeđenje njihovog položaja. Širem sudjelovanju žena, naprimjer u rješavanju sporova, medijaciji ili odlučivanju, posvećivalo se manje pozornosti.

U svih pet zemalja, postojao je opipljiv osjećaj vlasništva nad NAP-om i ponosa na dosadašnja postignuća, osobito među ispitanicima iz državnih institucija u sektoru obrane i sigurnosti, resornim ministarstvima zaduženim za provedbu, a naročito onima koji izravno rade na provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u institucijama sektora sigurnosti. Neki od konkretnih koraka koji su poduzeti na provedbi NAP-a su:

- **usvajanje politika za borbu protiv uznemiravanja i diskriminacije;**
- **otvaranje pozicija za žene koje im ranije nisu bile dostupne;**
- **povećan priliv žena u institucijama sektora sigurnosti (posebno u vojnim, policijskim i drugim akademijama vezanim za sektor sigurnosti);**
- **izgradnja kapaciteta u oblasti roda;**
- **imenovanje savjetnika za rodna pitanja i kontakt osoba u ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti;**
- **povećano sudjelovanje žena u mirovnim operacijama i unaprijeđena obuka o rodnim pitanjima za sudionike/ce mirovnih operacija;**
- **bolje kadrovske politike (naprimjer, za porodiljni/roditeljski dopust) kojima se nastoji promovirati rodno ravnopravna zastupljenost.**

NAP-ovi u Moldaviji, Srbiji i Ukrajini uključili su i državni obavještajni aparat, što je zahtijevalo više povjerljivosti nego kod angažmana s drugim institucijama sektora sigurnosti. U nekoliko zemalja, ispitanici/e su naveli da se pojavila „zdrava konkurencija“ između resornih ministarstava i institucija sektora sigurnosti oko toga tko je bolje provodio NAP.<sup>99</sup> Hijerarhijska struktura institucija sektora sigurnosti pomogla je u osiguravanju provedbe kada su odluke o aktivnostima i ciljevima donesene.

Pojedinačni projekti u institucijama sektora sigurnosti u navedenih pet zemalja testirali su inovativne pristupe uključivanju rodne perspektive u glavne procese (*gender mainstreaming*), uključujući primjenu *gender coaching-a* u okviru podrške švedske policije srbijanskom MUP-u i državnoj policiji.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> U određenoj mjeri se može vidjeti ta „zdrava konkurencija“ i između zemalja u danoj regiji u odnosu na njihove NAP-ove za oblast „Žene, mir i sigurnost“.

<sup>100</sup> <http://moismeu.rs/index.php/en/projects/spap-ii-en/43-english/projects/spap-ii/241-gender-agenda-at-the-moi-of-the-republic-of-serbia>

## GENDER COACHING

*Gender Coaching* (integracija rodne perspektive u radne procese) je prvobitno osmišljen u privatnom sektoru, ali je Švedska bila pionir u njegovom uvođenju u sektor sigurnosti i pravosuđa.<sup>101</sup> Ovaj model za izgradnju kapaciteta preslikan je i u srbijanskoj policiji putem švedskog programa pomoći, kao i u Tajništvu OEES-a na razini Glavnog tajnika i direktora Tajništva.<sup>102</sup> Standardni pristupi uvođenju rodne perspektive u glavne procese često se fokusiraju na obuke nižerangiranog osoblja, uz pretpostavku da je rukovodeće osoblje već upoznato s rodnom ravnopravnošću i da podržava taj koncept. Međutim, rukovoditeljima na višim i srednjim razinama često je potrebna obuka, podrška i pomoć u omogućavanju institucionalne promjene kroz rodno odgovorno liderstvo, bilo u okviru dugoročne strategije ili u svakodnevnom radu.

*Gender Coaching* program pruža svakom rukovoditelju - sudioniku pristup osobnom gender treneru, iskusnom stručnjaku za rodnu ravnopravnost i oblast „Žene, mir i sigurnost“. Ovaj vid osobnog treninga podržan je radionicama i seminarima koji su osmišljeni kako bi se prenijelo dodatno znanje i posredovalo u uzajamnom učenju sudionika. Na kraju programa, sudionici izrađuju individualni razvojni plan kako bi unaprijedili integriranje novih znanja i vještina u oblasti rodne ravnopravnosti u organizaciji.

Obuka svake skupine traje dvije godine, gdje se u prvoj godini fokusiraju na povećanje razina znanja o rodnoj ravnopravnosti i njezinom integriranju u glavne procese, napredujući od širih okvira znanja ka razvoju sve konkretnijih vještina i praksa. U drugoj godini, od sudionika se očekuje da sve to primjenjuju u svojim organizacijama, uz podršku svog gender trenera. Tijekom cijelog procesa, naglasak je na prijelazu sa simplističkih ideja o „dodavanju žena“ na sveobuhvatnije razumijevanje rodno zasnovanih dinamika moći i preispitivanje određenih maskuliniziranih norma i institucionalnih kultura.

---

<sup>101</sup> Za sveobuhvatnu studiju o uključivanju rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u glavne procese u oružanim snagama Švedske, vidjeti npr. R. Egnell, P. Hojem & H. Berts, *Implementing a Gender Perspective in Military Organisations and Operations: The Swedish Armed Forces Model*, Izvješće / Odljel za istraživanja o miru i sukobima 98, (2012.).

<sup>102</sup> Za procjenu pristupa, pogledati L. Olsson i A. Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program*, (Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2017.).

U istraživanju je naglašena važnost profesionalnih udruga žena u institucijama sektora sigurnosti u pokretanju provedbe NAP-ova u njihovim institucijama i uvođenju ekspertize i stvarnih iskustava u proces NAP-a, kao i u izgradnju kapaciteta i obuku. Iako one znaju biti važni saveznici „iznutra“ u procesima NAP-a, njihove članice su ipak u određenoj mjeri vezane ograničenjima određene institucije sektora sigurnosti. Često rade volonterski i s vrlo malim proračunima, te im je stoga potrebna podrška i financiranje da bi učinkovitije funkcionirale.

## UDRUGE ŽENA U INSTITUCIJAMA SEKTORA SIGURNOSTI I PRAVOSUĐA

Profesionalne udruge žena u institucijama sektora sigurnosti i pravosuđa formirane su u svih pet zemalja, često uz tehničku podršku relevantnih terenskih operacija OESS-a. Neka od njih su:

**Bosna i Hercegovina:** Mreža policijskih službenica u Bosni i Hercegovini i Mreža žena u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Srpske;

**Kirgizija:** Kirgiska udruga žena u sektoru sigurnosti i Udruga sutkinja;

**Moldavija:** Udruga žena u provedbi zakona;

**Srbija:** Mreža žena u policiji Republike Srbije;

**Ukrajina:** Udruga žena u agencijama za provedbu zakona.

Ove udruge su bile ključni saveznici u formuliranju potreba i bojazni, kao i izazova s kojima se suočavaju žene koje rade u institucijama sektora sigurnosti, te u uključivanju ovih pitanja u NAP-ove zahvaljujući njihovim insajderskim perspektivama. One za NAP-ove pružaju i važnu širu ekspertizu o pitanjima vezanim za sektor sigurnosti. Iako su neke ostvarene koristi simbolične, npr. da se ne koriste isključivo nazivi radnih mjesta u muškom rodu ili povećana vidljivost žena iz institucija sektora sigurnosti na javnim skupovima ili u internim i eksternim publikacijama, ti naizgled mali koraci su važni za promjenu institucionalnih kultura i postizanje da se žene osjećaju cijenjenim i dobrodošlim. Oni pomažu i u pozitivnoj promjeni percepcija javnosti o institucijama sektora sigurnosti, kao što je npr. pokazalo istraživanje u Moldaviji koje je financirao OESS.<sup>103</sup> Udruge vojnkinja su također važni partneri u provedbi i praćenju provedbe NAP-ova, iako zahtjevi u pogledu institucionalne lojalnosti mogu ograničiti mjeru u kojoj te udruge mogu nadzirati rad javnih tijela.

Udruge često pružaju važnu i ključnu podršku ženama koje rade u institucijama sektora sigurnosti i mogu, na sličan način kao i kontakt osobe i savjetnici za rodna pitanja, postati adresa na koju se osoblje može javiti kada se npr. suoči s problemima rodne diskriminacije, seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja ili seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja. Iako je pružena podrška često iznimno potrebna i korisna, odjel za ljudske resurse, pravne, disciplinske i institucije ombudsmana i žalbeni mehanizmi su ti koji se trebaju baviti ovakvim pitanjima, a ne volonterske udruge. Udruge trebaju imati više resursa za rad, uz zajamčenu političku i institucionalnu neovisnost, koliko je to moguće.

---

<sup>103</sup> V. Bodrug-Lungu i I. Triboi, *Report on the Survey "Perception of the Public of the Gender-Responsiveness in Institutions of the Security and Defence Sector"* (Chisinau: Misija OESS-a u Moldaviji, 2016.).

Usprkos ostvarenim naprecima, i dalje su prisutni izazovi u provedbi NAP-ova u institucijama sektora sigurnosti. Neki od njih su raširene maskulinističke institucionalne kulture, manjak kapaciteta za rad na pitanjima rodne ravnopravnosti, izostanak napredovanja žena na najviše pozicije i činove i osjećaj da više rukovodstvo i lideri možda samo „označavaju polja“ ili javno daju prazna obećanja kada se radi o promoviranju rodne ravnopravnosti i Agende „Žene, mir i sigurnost“.

U svih pet zemalja, neki ispitanici/e su procijenili da su maskulinističke institucionalne kulture dovele do de facto obezvrjeđivanja Agende „Žene, mir i sigurnost“ usprkos praznim javnim obećanjima, kao i do kontinuiranog nedostatka transparentnog odlučivanja u neformalnim prostorima kojima dominiraju muškarci (ili isključivo muškim prostorima). Javno prihvaćanje Agende „Žene, mir i sigurnost“ promatrano je kao potencijalna „brza pobjeda“ za političke lidere i institucije, posebno u odnosu na donatore i međunarodnu zajednicu, dok nužna temeljna promjena rodno zasnovanih stavova, norma i dinamike moći i dalje izostaje. Kao što su ispitanici/e istaknuli, često je apstraktno angažiranje na pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ lakše nego kada se to radi kroz konkretnu osobnu i institucionalnu promjenu. Izazovi koji su prepoznati u svih pet zemalja su otpor prema rodnoj ravnopravnosti i Agendi „Žene, mir i sigurnost“, ili nedostatak interesa za nju, i sveprisutni rodni stereotipi. U mnogim zemljama je došlo do povećanog politiziranja svega što se odnosi na „rod“, bilo da se radi o raspravama oko Istanbulske konvencije ili LGBTI zajednice. Iako to još uvijek nije utjecalo na NAP-ove, budući utjecaji se ne mogu isključiti. U Ukrajini, neki ispitanici/e su smatrali da otpor prema rodnim pitanjima predstavlja dio širih prijetnji koje bi trebale biti tematski tretirane u budućim NAP-ovima.

Razne institucije sektora sigurnosti u pet zemalja su se s različitom razinom uspjeha hvatale u koštac s pitanjima rodno zasnovane diskriminacije i seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja. Nekoliko institucija je u procesu razvoja mehanizama za odgovor na seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje i diskriminaciju, a Glavni inspektorat Oružanih snaga Bosne i Hercegovine se naročito istakao u tom smislu s ambicijom da poduzme korake na rješavanju tog pitanja. Iako su organizacije civilnog društva potvrdile spremnost institucija sektora sigurnosti da se bavi ovim pitanjem, mnoge su bile skeptične oko šansi za uspjeh, osim ako ne dođe do temeljnih promjena institucionalnih kultura, gdje bi više rukovodstvo ozbiljno shvatilo ovaj problem, a nižerangirano osoblje (posebno žene) dobilo priliku da izrazi svoje bojazni i pritužbe, te ako bi se uveli vjerodostojni mehanizmi za odgovor. Strah institucija od negativnog publiciteta ako bi izvješća ugledala svjetlo dana identificiran je kao dodatna prepreka u rješavanju problema seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja u institucijama sektora sigurnosti.

Osobna posvećenost i stručno znanje ključnih osoba u civilnom društvu, ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti u procesima provedbe NAP-ova i dalje su snažna pokretačka sila u svih pet zemalja. Iako je to bio pohvalan i ključni faktor uspjeha, on pokreće pitanje kako bolje institucionalizirati oblast „Žene, mir i sigurnost“ kako ne bi sve ostalo samo na razini posvećenih pojedinaca. Visoka fluktuacija osoblja na svim razinama znači da se aktivnosti obuke i izgradnje kapaciteta moraju često ponavljati, a time će se stvarati izazovi u pogledu sistematizacije i održivosti. Ispitanici/e iz ministarstava zaduženih za provedbu u svih pet zemalja istaknuli su izazove u zadržavanju i prijenosu institucionalnog znanja. Identificirani su dodatni izazovi u osiguravanju da oni koji prođu obuku prenose nova znanja na kolege/ice, te neovisno i proaktivno primjenjuju naučeno i izvan obuke. Hijerarhijska priroda državnih institucija, a posebno institucija sektora sigurnosti znači da obučeno nižerangirano osoblje često nije u prilici govoriti i potencijalno se usprotiviti višerangiranom osoblju koje slabije poznaje ovu tematiku.

Izazov broj jedan koji je istaknulo svih pet zemalja je bilo nepostojanje posebnog proračuna za NAP i njegove aktivnosti, što je u skladu s nalazima o NAP-ovima iz šire regije OESS-a (vidjeti dio 3.5.). U nekim zemljama su direktno izdvojeni određeni iznosi, kao npr. u drugom srbijanskom NAP-u i u Ukrajini, ali su oni prilično mali i očekuje se da se većina aktivnosti iz NAP-a financira iz vanjskih izvora. U Ukrajini se samo četiri do pet posto aktivnosti NAP-a financira iz nacionalnog proračuna, 15 % iz oblasnih proračuna, a ostatak iz donatorskih izvora. U većini slučajeva se očekivalo da će donatorska sredstva pokriti veliki dio troškova.

Nepostojanje izdvojenog proračuna može dovesti do natjecanja za sredstva između aktivnosti vezanih za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i drugih potreba, ili natjecanja oko prioriteta u okviru Agende „Žene, mir i sigurnost“, npr. da li dograditi vojarnu kako bi se napravili odvojeni sanitarni objekti za muško i žensko osoblje ili uložiti u izgradnju kapaciteta u oblasti „Žene, mir i sigurnost“. Osobe zadužene za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ u ministarstvima i drugim institucijama često su nastojale pronaći kreativne načine da to zaobiđu, kao npr. primjenom besplatnih rješenja kada je to moguće, iako to može učiniti nevidljivim vrijeme i napore koje osoblje mora uložiti na njihovoj provedbi.<sup>104</sup> Zavisnost provedbe NAP-a od donatorskih sredstava podrazumijeva izloženost neočekivanim promjenama prioriteta donatora i uglavnom kratkim ciklusima financiranja, kao i činjenici da održivost nije osigurana. Ispitanici/e iz civilnog društva također su spomenuli probleme u pristupu financiranju, osobito za manje ženske organizacije koje nisu smještene u glavnim gradovima. Jedan ispitanik je

---

<sup>104</sup> Međutim, čak i besplatne aktivnosti zahtijevaju da osoblje posveti vrijeme njihovoj provedbi i imaju proračunske implikacije, a zahtijevaju i određen stupanj ovlasti i poznavanja procesa putem kojih se mogu provesti.

posebno kritizirao međunarodne organizacije i međunarodne NVO koje se natječu za sredstva s lokalnim organizacijama, a potom ih angažiraju kao podugovarače za pružanje usluga.

Djelomično i zbog proračunskih problema, kontakt osobe zadužene za rodna pitanja, a u manjoj mjeri i savjetnici za rodna pitanja često tu dužnost obavljaju volonterski, što je dobro za motivaciju, ali znači i da prioritet često daju drugim zadacima i odgovornostima. Većinu vremena oni često potroše rješavajući pitanja kojima bi se trebali baviti odjeli za ljudske resurse ili ombudsmani. Uz pretjerano opterećivanje kontakt osoba zaduženih za rodna pitanja i izdvajanje nedovoljnih resursa za rad na rodnim pitanjima, time se može poslati poruka da se rad na pitanjima roda i pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ ne cijeni. U nekim zemljama (npr. Moldavija, Srbija), kapaciteti koji nedostaju nadoknađuju se dovođenjem stručnjaka koji se financiraju izvana, a iako se tako mogu popuniti kratkoročne praznine, takvi aranžmani zavise od donatorskih prioriteta i često ne dovode do institucionalizacije znanja o oblasti „Žene, mir i sigurnost“. Isto tako, angažiranje organizacija civilnog društva da obave posao putem podugovora može pomoći, ali znanje i vlasništvo djelomično ostaju izvan institucija. Osim toga, to može dovesti do angažiranja civilnog društva za obavljanje zadataka koji bi trebali biti odgovornost države.

#### 4.7: LOKALIZACIJA

Lokalizacija NAP-ova je bila pitanje koje je u različitoj mjeri analizirano u svih pet zemalja, a ta tema sve više privlači pozornost nacionalnih i međunarodnih aktera, uključujući OEES, UN Women i Globalnu mrežu mirotvorki (GNWP) koja je objavila skup alata koji se bave ovim pitanjem.<sup>105</sup> OEES je podržao i izradu lokalnih akcijskih planova (LAP).<sup>106</sup> U idealnom slučaju, lokalizacija čini NAP-ove značajnijim u pogledu utjecaja koji ostvaruju, boljima u reagiranju na potrebe u oblasti ljudske sigurnosti, a uzima u obzir i da se razni dijelovi zemlje suočavaju s različitim vrstama sigurnosnih rizika. Iako su ispitanici/e smatrali da je lokalizacija pozitivan korak u teoriji, mnogi su bili skeptični oko njezine primjene i učinkovitosti u praksi. Međutim, sveobuhvatan pregled aktivnosti na lokalizaciji nije bio moguć, s obzirom na nepostojanje centraliziranih podataka o LAP-ovima i njihovoj provedbi u svim zemljama, što također predstavlja ključni izazov za tijela koja rade na provedbi pitanja iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ na nacionalnoj razini.

<sup>105</sup> M, Cabrera-Balleza i A. Fal Dutra Santos, *From Best Practice to Standard Practice: A toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and Security*, (New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2018.).

<sup>106</sup> <https://www.osce.org/secretariat/353751?download=true>

U Kirgiziji je izrađeno nekoliko LAP-ova u kojima je djelomično preuzet sadržaj iz NAP-a za primjenu na lokalnoj razini, a NVO Centar za podršku ženama je radio s Uredom UN-a za droge i kriminal (UNODC) na pilot projektu za jačanje kapaciteta ženskih odbora i javnih centara za prevenciju u deset „novoizgrađenih naselja“ („novostrojki“) u okolini Biškeka. Fokus ovog projekta je na jačanju sudjelovanja žena, prevenciji rodno zasnovanog nasilja i kriminala općenito.<sup>107</sup> U Moldaviji su održane početne radionice o lokalizaciji pitanja iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“, između ostalog i u Autonomnoj teritorijalnoj jedinici Gagauziji. U Bosni i Hercegovini, Srbiji i Ukrajini uloženi su odlučniji i sustavni naponi na lokalizaciji. U Bosni i Hercegovini su LAP-ovi testirani kroz pilot aktivnosti u nekoliko općina; u Srbiji je lokalizacija eksplicitno utvrđena kao cilj u drugom NAP-u, a u Ukrajini su oblasti, koje su u NAPU-u identificirane kao agencije zadužene za provedbu, dobile zadatak da izrade akcijske planove na oblasnoj razini.

U Bosni i Hercegovini su LAP-ovi izrađeni u šest pilot općina u razdoblju 2015. - 2016. s ciljem adresiranja „svakodnevnih sigurnosnih bojazni žena, uključujući: zaštitu od rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima, pristup pravnoj zaštiti, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, prirodnim i ekonomskim resursima, kao i implikacije u odnosu na okoliš i infrastrukturu poput nedavnih poplava, nagaznih mina, ulične rasvjete i javnog prijevoza.“<sup>108</sup> Nakon pilot faze, usvojeno je pet lokalnih akcijskih planova, a još tri tijela lokalne vlasti su radila na izradi LAP-ova.<sup>109</sup> Međutim, provedba je bila spora i pretvorila se u sporno pitanje između državnih i entitetskih tijela vlasti.

U Srbiji su i Stalna konferencija gradova i općina – Savez gradova i općina Srbije i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sudjelovali u Radnoj skupini koja je radila na izradi drugog NAP-a, a predstavnik Stalne konferencije je bio zamjenik predsjedavajućeg te Radne skupine.<sup>110</sup> Ministarstvo i Stalna konferencija mogu biti ključni akteri u pomaganju općinama u izradi i provedbi lokalnih akcijskih planova, ali je nekoliko ispitanika/ca izrazilo bojazni da oni nakon izrade plana nisu više bili aktivni u procesu provedbe. S druge strane, Ministarstvo unutarnjih poslova je naložilo svojim regionalnim direkcijama policije (njih 27) da podrže lokalne uprave u provedbi akcijskih planova.

---

<sup>107</sup> Partneri zaduženi za provedbu su autorima omogućili uvid u neobjavljene projektne dokumente.

<sup>108</sup> K. Babić-Svetlin, M. Jacević, i M. Mansury *Localization of Women, Peace, and Security Agenda – Case Study of Six Local Governments in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo/ Washington DC: Agencija za ravnopravnost spolova Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Bosna i Hercegovina/Inclusive Security (2016.), str. 4

<sup>109</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, *Sixth Periodic Report to CEDAW Committee by Bosnia and Herzegovina*, (2018.) (Šesto periodično izvješće Bosne i Hercegovine o primjeni CEDAW-a).

<sup>110</sup> Srbijanski NAP iz 2017.



OEES je podržao proces lokalizacije, između ostalog organiziranjem javnih konzultacija o drugom NAP-u u šest gradova širom Srbije, zajedno s Uredom za suradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije i Stalnom konferencijom gradova i općina 2016. godine i kontinuiranom podrškom izgradnji kapaciteta za oblast „Žene, mir i sigurnost“, koja je uključivala prezentiranje NAP-a pred 25 općinskih predstavnika 2018. godine.<sup>111</sup> Na razini tijela lokalne samouprave, lokalne komisije za rodnu ravnopravnost i sigurnost su u ključnoj poziciji za izradu i provedbu lokalnih akcijskih planova. Međutim, često se smatralo da im nedostaje kapacitet i vanjska podrška u izvršenju tog zadatka. Ovisno o lokaciji, i lokalne ženske organizacije i druge organizacije civilnog društva su bile aktivne u izradi planova, npr. u vezi s pitanjima nasilja u obitelji / nasilja među intimnim partnerima, malokalibarskog naoružanja ili migracija. Uz manjak interesa ili razumijevanja za oblast „Žene, mir i sigurnost“, nedostatak financijskih sredstava i kapaciteta za izradu akcijskih planova je bio ključna prepreka lokalizaciji. Ipak, izrađeno je nekoliko planova, između ostalog u Nišu, Tutinu i Pirotu, a nekoliko ispitanika/ca je posebno spomenulo ovaj posljednji kao dobar primjer.

## ŠEST PUTEVA LOKALIZACIJE

**Lokalizacija NAP-ova može se postići na različite načine, a svaki ima prednosti i nedostatke.**

1. Izrada akcijskog plana za oblast „Žene, mir i sigurnost“, neovisno od pristupa odozdo ka gore koji počiva na lokaliziranoj analizi pitanja roda i sigurnosti;
2. Provedba NAP-a odozgo ka dolje putem lokalnih struktura državnih ministarstava ili institucija sektora sigurnosti;
3. Integriranje aktivnosti koje se mogu provesti na lokalnoj razini u planove na nacionalnoj razini;
4. Kopiranje aktivnosti iz nacionalnih akcijskih planova, njihovo prilagođavanje i provedba na lokalnoj razini;
5. Integriranje aspekata od značaja za oblast „Žene, mir i sigurnost“ u postojeće ili šire lokalne planove za primjenu rodne ravnopravnosti;
6. Provedba pojedinačnih projekata od značaja za oblast „Žene, mir i sigurnost“ koji nisu direktno povezani s planom.

---

<sup>111</sup> OSCE Mission to Serbia Supports Public Consultations on Implementation of UN SCR 1325–Women, Peace and Security (2016–2020) National Action Plan, 10. lipnja 2016.

U Ukrajini je lokalizacija NAP-a upisana u nacionalni plan, a oblasne vlade je Ministarstvo socijalne politike zadužilo da izrade akcijske planove. Izradu oblasnih akcijskih planova podržali su vanjski partneri, uključujući OESS, UN Women i Globalna mreža mirotvorki (GNWP). Najmanje 18 oblasnih vlada izradile su vlastite planove, a ostali su ih integrirali u šire akcijske planove za pitanja rodne ravnopravnosti i/ili društvenog razvoja. Planovi su mješovitog obima i kvalitete, gdje su neki izradili planove na temelju lokalizirane analize roda i sigurnosti, često uz značajnu podršku organizacija civilnoga društva (npr. Luganska oblast); drugi su integrirali elemente iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ u druge planove (npr. Herson i Žitomir); a neki su se fokusirali na lokalnu provedbu aktivnosti zacrtanih u NAP-u (npr. Odesa), dok su ostali jednostavno kopirali sadržaje iz NAP-a.<sup>112</sup> Iako su ispitanici/e smatrali idealnom izradu akcijskog plana specifičnog za kontekst i zasnovanog na rodnoj analizi, posebno spominjući Lugansku oblast kao dobar primjer, druge opcije – osim jednostavnog kopiranja NAP-a – su smatrali ekonomičnim načinima za provedbu aktivnosti u oblasti „Žene, mir i sigurnost“, osim što se nisu nužno mnogo oslanjale na analizu lokalnih potreba. Većina regionalnih planova nema posebno izdvojen proračun. Smještanje akcijskih planova na oblasnu razinu približilo je oblast „Žene, mir i sigurnost“ lokalnoj razini, ali to nužno ne dovodi do učinkovite lokalne primjene ako nije propisno uključena neposredna niža razina uprave, tj. općine.

Kapaciteti i spremnost lokalnih aktera da se uključe u proces bavljenja pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i otvorenost lokalnih tijela vlasti za rad s civilnim društvom na tim pitanjima, bili su na različitim razinama u pet zemalja. Iskustva ispitanika/ca su se kretala od veoma dobre suradnje do otvorene sumnje i neprijateljstva prema organizacijama civilnog društva. Lokalna tijela vlasti su dobila različitu količinu smjernica. U Srbiji i Ukrajini nije dan nikakav tipski obrazac ili model planova, te su oni stoga različitog obima i ambicija. U Kirgiziji je djelomično korišten standardizirani tipski obrazac. U svim zemljama se proces prikupljanja sveobuhvatnih informacija o lokalnim akcijskim planovima pokazao zahtjevnim i bio je potreban sustavan pristup da bi bio uspješan, uključujući podršku lokalnim tijelima vlasti u izgradnji kapaciteta i bolje mehanizme za prikupljanje povratnih informacija između lokalne i nacionalne razine. Lokalizacija također može naići na probleme s konkurentnim i preklapajućim nadležnostima aktera na nacionalnoj i lokalnoj razini.

---

<sup>112</sup> Pregled oblasnih akcionih planova Luganska i Odeze za WPS koji su izvršili autori.

## 4.8: MONITORING, EVALUACIJA, IZVJEŠTAVANJE I UTJECAJ

Izrada i primjena učinkovitih okvira za monitoring i evaluaciju za NAP-ove nosi niz praktičnih izazova (vidjeti i dio 3.6.). Dok izvještavanje o provedenim aktivnostima u oblasti „Žene, mir i sigurnost“ može biti relativno jednostavno, pronalaženje načina za smisleno mjerenje ishoda i utjecaja navedenih aktivnosti često nosi mnogo više izazova. Koordinacijska tijela koja rade na pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ često su preopterećena i nemaju dovoljno financijskih sredstava. Stoga se pravi kompromis između prikupljanja podataka i izvještavanja u okviru monitoringa i evaluacije kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost s jedne, i ulaganja vremena i resursa u provedbu obveza iz NAP-a s druge strane. Iako oslanjanje na postojeće podatke koji su već prikupljeni kroz druge procese može biti djelomično rješenje u nekim slučajevima, obično je teško doći do pouzdanih podataka koji se redovito prikupljaju i detaljno pokazuju napredak u ostvarivanju ciljeva iz NAP-a. Može se javiti i tenzija između želje da se NAP-ovima obuhvati duže razdoblje kako bi se ostavilo vrijeme za mjerljive utjecaje i mogućnosti da zbog značajnih promjena u okruženju ciljevi i pokazatelji iz NAP-a s vremenom postanu manje relevantni.<sup>113</sup> Usprkos ovim izazovima, redovito izvještavanje je ključno za odgovornost, a NAP-ovi širom svijeta sve više uključuju obveze izrade redovitih (često godišnjih) izvješća o napretku koji se predstavljaju zakonodavnim tijelima i civilnom društvu na razmatranje, a organizacije civilnog društva često iz sjene izrađuju vlastita izvješća.<sup>114</sup>

Promjene u političkom vodstvu ili nedostatak kapaciteta u koordinacijskim tijelima može izazvati uska grla u izvještavanju. U Moldaviji je promjena političkog vodstva, uključujući smjenu zamjenika premijera koji je odgovoran za NAP, stvorila osjećaj da je proces izvještavanja na čekanju. U širem smislu, ministarstva su smatrala da je sustav u Moldaviji u kojem je jedno ministarstvo odgovorno za izvještavanje o jednom dijelu plana (uključujući njegovu provedbu od strane drugih ministarstava) nezgrapnan. U Srbiji se Koordinacijsko tijelo za rodnu ravnopravnost suočavalo s problemom nedostatka kapaciteta koji je doveo do kašnjenja u izvještavanju.

Lekcija koja je naučena u procesima vezanim za NAP u Bosni i Hercegovini je da je mnogo vremena potrebno posvetiti razvoju indikatora kako bi oni bili ostvarivi, prilagođeni korisnicima, jednostavni za izvještavanje, te kako bi imali smisla za strane koje sudjeluju u provedbi.

<sup>113</sup> Neki ispitanici/e su smatrali da su kratki ciklusi provedbe bili problematični, naročito u Kirgiziji i Srbiji.

<sup>114</sup> R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015.), s. 248.

Također, broj indikatora treba biti praktičan, što npr. nije bio slučaj u prvom bosanskom NAP-u koji je prvobitno sadržavao oko 300 indikatora. U Kirgiziji i Srbiji, agencije zadužene za provedbu su istaknule potrebu da se u NAP-ovima jasnije identificiraju tijela odgovorna za provedbu i osigura da indikatori ne budu previše uopćeni ili da se ne odnose na višestruke aktivnosti. Organizacije civilnog društva su izrazile želju za ciljanim i bolje prilagođenim indikatorima da bi se provedba bolje pratila i identificirali propusti. Općenito, indikatori u NAP-ovima su uglavnom bili kvantitativni i fokusirani na aktivnosti, izlazne rezultate (outpute) i brojčane rezultate (npr. postotak žena u danoj instituciji), a manje ili nikako na utjecaje.

Jedan izazov u pogledu evaluacije je bio u tome što relevantna ministarstva ili institucije sektora sigurnosti u nekim slučajevima mogu izvještavati samo o aktivnostima koje su proveli, a ne o svim svojim obvezama.<sup>115</sup> Iako bi se time mogli prikriti nedostaci, to može značiti i da druga postignuća u odnosu na oblast „Žene, mir i sigurnost“ mogu proći nezapaženo. Ispitanici/e u nekoliko zemalja su istaknuli stalnu potrebu za prikupljanjem većeg broja podataka razvrstanih prema spolu iz državnih institucija. U nekoliko zemalja je navedeno da su niz aktivnosti vezanih za oblast „Žene, mir i sigurnost“ provodili različiti akteri (npr. strukture lokalne uprave, organizacije civilnog društva) koji potpadaju pod široke teme relevantnih NAP-ova, ali se o tome nije izvještavalo, niti je to igdje zabilježeno.

#### **4.9: IZAZOVI SPECIFIČNI ZA ODREĐENI KONTEKST**

Od ispitanika/ca se tražilo da navedu ključne izazove u učinkovitoj provedbi NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“ u njihovoj zemlji. Tenzije između državnih i entitetskih tijela su navedene kao ključni izazov u Bosni i Hercegovini, što je ometalo provedbu NAP-a na državnoj i nižim razinama. Što se tiče izazova s kojima su se suočavale institucije zadužene za provedbu, institucije sektora sigurnosti su imale problema sa zapošljavanjem žena – ali i muškaraca – s obzirom na konkurentno tržište rada i visoku razinu iseljavanja mladih i kvalificiranih radnika.

U Moldaviji je ključni izazov bio u tome što se upravni odbor za NAP nije sastajao nekoliko mjeseci u vrijeme pisanja izvješća zbog političkih promjena. Iako je postojao interes da se Pridnjestrovlje šire obuhvati NAP-om ili bar aktivnostima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“, tu su se javili brojni izazovi jer moldavska državna tijela ne mogu izravno podržavati ili provoditi aktivnosti na lijevoj obali, što ostavlja prostora isključivo civilnom društvu i međunarodnim

---

<sup>115</sup> Vidi i A. Amling i M. O'Reilly, *From Global Promise to National Action – Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone*, (Washington DC: Inclusive Security, 2016.).

organizacijama s odgovarajućim mandatom da rade na tim pitanjima. NAP spada u odgovornost zamjenika premijera Vlade za reintegraciju, koji je istovremeno i glavni pregovarač Moldavske vlade u procesu pregovora oko Pridnjestrovlja. Moldavska strana je uključila i nekoliko žena u ekspertne radne skupine koje sudjeluju u procesu pregovora. Međutim, potpuno uključivanje aktivnosti u sektoru sigurnosti u Agendu „Žene, mir i sigurnost“ je i dalje izazov, uključujući upravljanje zalihama malokalibarskog i lakog naoružanja i municije i praćenje primirja.

U Kirgiziji su ispitanici/e iz civilnog društva i državnih institucija više puta spomenuli/e pitanja islamske radikalizacije i prekograničnih sukoba kao ključna u oblasti „Žene, mir i sigurnost“, i ona su obuhvaćena važećim NAP-om. Međutim, i dalje je diskutabilno u kojoj se mjeri oblast „Žene, mir i sigurnost“ uzima u obzir u aktivnostima prevencije nasilnog ekstremizma i reakcijama na prekogranične incidente. Reakcija sigurnosnih službi uključenih u različite NAP-ove na stvarnu krizu u Batkenu i izostanak angažmana ženskih organizacija u upravljanju sukobom posebno su naveli ispitanike/ce da preispituju mjeru u kojoj su NAP-ovi doista ostvarili pravi utjecaj u oblikovanju sigurnosnih odgovora ili aktivnosti na izgradnji mira. Još jedna bojazan, koja je iznesena više puta, odnosila se na rizik od pretjeranog opterećivanja državnih tijela koja nemaju dovoljno resursa, a posebno na lokalnoj razini, različitim akcijskim planovima i strategijama uz njihove obvezne rutinske aktivnosti, a oblast „Žene, mir i sigurnost“ smatrala se dodatnim opterećenjem.

Nedostatak resursa i kapacitet u Koordinacijskom tijelu za rodnu ravnopravnost za koordiniranje i izvještavanje o provedbi drugog NAP-a predstavljalo je ključni izazov u Srbiji. Iako je OEES svojom podrškom pomogao u ublažavanju tog problema, potreba za vanjskom podrškom pokreće pitanja o održivosti. Također, iako se provedba u institucijama sektora sigurnosti nastavlja, nekoliko ispitanika/ca je spomenulo da se politička volja gubi, posebno u Ministarstvu obrane. Iako su politički osjetljiva pitanja uključena u drugi NAP, napredak je u tom smislu bio spor, uključujući i pitanje sudjelovanja žena u pregovorima o Kosovu.

U Ukrajini su izbori i promjena vlade krajem kolovoza 2019. utjecali barem na izvještavanje o NAP-u, jer je došlo do promjena ključnog osoblja u ministarstvima i državnim agencijama. U vrijeme terenskog istraživanja, još uvijek su se očekivale dalje promjene strukture ministarstava koja rade na pitanjima vezanim za oblast „Žene, mir i sigurnost“, kao što su boračka pitanja i interno raseljene osobe. Aktivno sudjelovanje Ureda bivšeg zamjenika premijera dalo je ključni zalet procesu u oblasti „Žene, mir i sigurnost“, a ispitanici/e su se nadali da će se taj angažman nastaviti. Ispitanici/e su identificirali nedostatke u boljem ugrađivanju oblasti

„Žene, mir i sigurnost“ u rad s interno raseljenim osobama i veteranima, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini.

#### 4.10: IZVANJSKA PODRŠKA

Međunarodne organizacije kao što su OESS, bilateralni donatori, međunarodne NVO i „trustovi mozgova“ (*think tank*) imali su ključne uloge u pružanju podrške izradi i provedbi NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ širom regije OESS-a. Podrška je bila direktna, npr. pružanje tehničke pomoći, ili indirektna, npr. kataliziranje razmjena iskustava kroz organiziranje regionalnih radionica. U slučaju OESS-a, podrška procesima iz NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ je bila i direktna i indirektna i obuhvatila je relevantne terenske operacije OESS-a, a pružana je i putem Tajništva OESS-a i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Ključna podrška Tajništva OESS-a uključivala je npr. seriju Akademija OESS-a za nacionalne akcijske planove za žene, mir i sigurnost o izradi inkluzivnih strategija za održivu sigurnost putem NAP-ova orijentiranih na rezultate (organizirane zajedno s organizacijom Inclusive Security u razdoblju 2016. - 2018.).<sup>116</sup> OESS je podržao i održavanje političkog zaleta objavljivanjem godišnjih izvješća o napretku u provedbi Akcijskog plana OESS-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine u kojem je istaknut rad ove organizacije na pitanjima žena, mira i sigurnosti.<sup>117</sup> Godišnja razmjena informacija o Kodeksu ponašanja OESS-a također pruža mogućnost svim državama članicama da dobrovoljno izvještavaju o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u svojim nacionalnim kontekstima.

Različiti načini na koje su međunarodni akteri i razvojni partneri podržavali procese iz NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ uključuju tehničku podršku i jačanje kapaciteta, financijsku, organizacijsku i kadrovsku podršku, okupljanje snaga i korištenje utjecaja, omogućavanje razmjene iskustava i uporabu njihovog političkog kapitala kao poticaja za pokretanje procesa iz NAP-ova i hvatanje zaleta da bi se ti procesi mogli nastaviti. Tehnička podrška i jačanje kapaciteta uključivalo je pružanje stručnog inputa o temama vezanim za oblast „Žene, mir i sigurnost“, ali i tehničke pojedinosti izrade, formuliranja, troškova, monitoringa i evaluacije NAP-ova. Ta je podrška bila naročito korisna tijekom faza izrade. Vanjski partneri su također pružali ciljano podršku za određene vrste aktivnosti (npr. *gender coaching* ili integriranje roda u programe obuke) ili određena tematska pitanja (npr. rod i upravljanje rizikom od katastrofa). Razvojni partneri dodatno su podržavali sudjelovanje osoblja na obukama u inozemstvu,

---

<sup>116</sup> <https://www.osce.org/secretariat/294731>

<sup>117</sup> <https://www.osce.org/secretariat/260986>

npr. na tečajevima obuke za pripadnike mirovnih snaga. U Moldaviji i Ukrajini istraživanja podržana izvana pomogla su u pružanju argumenata za integriranje Agende „Žene, mir i sigurnost“ u institucije sektora sigurnosti i podržala navedene institucije u boljem integriranju rodni perspektiva.<sup>118</sup> Naprimjer, u Moldaviji je DCAF-ov obrazac za samoprocjenu integriranja rodni pitanja u glavne procese u sektoru sigurnosti korišten kako bi se osigurali argumenti u korist NAP-a za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i pomoglo u njegovoj izradi.<sup>119</sup>

Imajući u vidu nedostatak sredstava posebno izdvojenih za NAP-ove za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i šira proračunska ograničenja, razvojni partneri su također bili ključni u financiranju provedbe aktivnosti iz NAP-ova u svih pet zemalja. Uz direktno financiranje aktivnosti, međunarodni partneri su pokrivali i troškove plaća izvanjskih konzultanata koji su angažirani da bi podržali nacionalne institucije koje su radile na pitanjima iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i pomogli im da prevaziđu uska grla. Osim toga, razvojni partneri su pružali ključnu podršku u uspostavi lokalnih institucija koje su se nametnule kao ključni igrači u provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“, poput udruge vojnkinja ili skupine ženskih inicijativa.

Međunarodni partneri mogu odigrati i odigrali su važne uloge u okupljanju različitih nacionalnih aktera u provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u civilnom društvu, akademske zajednice, institucija sektora sigurnosti i resornih ministarstava, a iskoristili su i svoj „dobar utjecaj“ za poticanje rasprava, što je u svih pet zemalja smatrano ključnim, posebno u pokretanju procesa definiranih NAP-ovima. U svih pet slučajeva, međunarodni akteri su također omogućili nacionalnim akterima koji rade na izradi politike za NAP u oblasti „Žene, mir i sigurnost“ da razmjenjuju iskustva, dobre prakse i izazove s kolegama iz drugih zemalja. To je omogućeno kroz studijske posjete, kao i kroz organiziranje regionalnih radionica i konferencija, što su mnogi ispitanici/e smatrali ključnim trenucima u procesima izrade. Prema mišljenju ispitanika/ca, neke od najkorisnijih razmjena odvijale su se u regiji između kolega iz zemalja koje se suočavaju sa sličnim ograničenjima i izazovima. Povremeno je dolazilo do prijenosa znanja u suprotnom pravcu, koji nije uobičajen u razvojnoj suradnji, kao npr. kada su iskustva Bosne i Hercegovine s NAP-om pomogla u izradi trećeg finskog NAP-a (2018.). Ispitanici/e su također istaknuli politički kapital i zamah koji razvojni partneri kao što je OEES mogu unijeti u procese u oblasti „Žene, mir i sigurnost“, bilo na samom početku ili u situacijama kada su nacionalni procesi u zastoju ili pod rizikom od zastoja zbog izgubljenog zaleta, nedostatka političke volje, propusta u provedbi ili promjena osoblja.

<sup>118</sup> T. Bodrug-Lungu (2016), i UN Women u Ukrajini, *Gender Impact Assessment of the Security and Defense Sector in Ukraine*, (Kijev: UN Women u Ukrajini, 2017.).

<sup>119</sup> <https://www.dcaf.ch/gender-self-assessment-guide-police-armed-forces-and-justice-sector>

# 5. Zaključci i preporuke

Kako je naveo jedan ispitanik, NAP-ovi za oblast „Žene, mir i sigurnost“ su uglavnom bili „odlični za žene u sektoru sigurnosti, donijeli su koristi u odnosu na žene i sigurnost [šire], ali su imali mnogo manje utjecaja na žene i mir.“ NAP-ovi u pet zemalja su bez sumnje utjecali na institucije sektora sigurnosti u pogledu uvođenja roda u diskusije o sigurnosti i unaprijeđenja načina na koji se sektori sigurnosti i obrane bave pitanjima rodne ravnopravnosti, usprkos stalnim izazovima. Iako sudjelovanje žena u institucijama sektora sigurnosti polako raste, u elementima izgradnje mira i prevencije, kao i u okviru stupa za pomoć i oporavak ostvaren je manji napredak. Unaprijeđeni su mehanizmi odgovora na nasilje u obitelji / nasilje između intimnih partnera i druge oblike rodno zasnovanog nasilja, a mehanizmi za borbu protiv seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanje u institucijama sektora sigurnosti se razvijaju, ali je malo pozornosti posvećeno temeljnoj promjeni rodno zasnovanih institucionalnih kultura. Iako su sektori sigurnosti i obrane djelomično pokazali entuzijastičan osjećaj vlasništva, „civilni se bore da pronađu svoje mjesto u Agendi „Žene, mir i sigurnost“,“ bilo da se radi o ministarstvima koja se ne bave pitanjima sigurnosti ili organizacijama civilnog društva. Agenda „Žene, mir i sigurnost“ treba se promatrati kao nešto više od NAP-ova koji se bave samo sektorom sigurnosti, a i lokalizacija akcijskih planova i proširivanje tematskog obuhvata mogu dati uvod za to.

U studijama slučaja naglašen je i ključni nedostatak Agende „Žene, mir i sigurnost“, koji se ogleda u tome da dok se NAP-ovi izrađuju, usvajaju i provode, oni donekle ostaju na periferiji učinkovitog rada na pitanjima mira i sigurnosti, osobito u slučaju kriznih situacija. Usprkos postojanju NAP-ova, ostvaren je mali napredak u pogledu sudjelovanja žena, a posebno u uključivanju ženskih organizacija u službeni proces. Kako su istaknuli brojni ispitanici/e u Kirgiziji, odgovor države na incidente u Batkenu pokazao je izostanak integriranja perspektiva iz Agende „Žene, mir i sigurnost“, bilo u zaštitu ili sudjelovanje u upravljanju sukobom. Ipak, oblast „Žene, mir i sigurnost“ bi potencijalno mogla postati uvod i ulazna točka i za izgradnju mira i za pomirenje. Posebno na neslužbenoj razini za različite aktivne i zamrznute sukobe s kojima se suočava ovih pet zemalja, pomažući tako u ostvarenju nekih od prvobitnih nada



koje je ženski pokret polagao u Rezoluciju UNSCR 1325. Međutim, NAP-ovi možda nisu pravi instrument za to, jer su blisko povezani s određenom državom i njezinom sigurnosnom mašinerijom.

## PREPORUKE

Tijekom procesa istraživanja pojavile su se razne dobre prakse, od kojih su neke primijenjene a neke ne, ali se, sudeći po nalazima istraživanja, čini da obećavaju.

### FAZA 1: Oblikovanje i izrada NAP-ova

- Poduzeti aktivnosti za razmjenu znanja s državnim akterima i akterima iz civilnog društva iz okruženja koja se suočavaju sa sličnim izazovima, a skupini koja radi na izradi pružiti podršku u izgradnji kapaciteta kada je to potrebno.
- Osigurati sudjelovanje osoba i predstavnika organizacija civilnoga društva iz različitih sredina, koje nije ograničeno na organizacije sa sjedištem u glavnim gradovima i orijentirano na politike, kako bi se osiguralo uzimanje u obzir različitih potreba žena i djevojčica, strukturiranih prema linijama različitosti.
- Osigurati sudjelovanje ministarstava financija u procesima izrade NAP-a od samog početka, kako bi se maksimalno povećala usklađenost i podrška u utvrđivanju proračuna/ troškova, i primijeniti rodno odgovorne procese planiranja proračuna kao ulaznu točku za pokretanje pitanja od značaja za oblast „Žene, mir i sigurnost“ sa ministarstvima financija.
- Integrirati u NAP utvrđene troškove i proračune za sve dimenzije aktivnosti iz NAP-a, uključujući neovisne izvanjske evaluacije. Tempirati revizije NAP-a tako da se poklapaju s vladinim utvrđivanjem proračuna i razmotriti uključivanje ministarstava financija u rodno odgovorno planiranje proračuna.
- Ugraditi aktivnosti agencija zaduženih za provedbu koje su u tijeku i koje će trajati i nakon isteka važenja NAP-a i osigurati usklađenost između NAP-ova za oblast „Žene, mir i sigurnost“ i drugih strategija i planova u oblasti rodne ravnopravnosti.

## **FAZA 2: Provedba NAP-a**

- Osigurati vlasništvo, podršku i razumijevanje oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i rodni pitanja na svim razinama vlasti, uz propisno opremljene službe za pomoć tijelima zaduženim za provedbu i podršku lokalnim upravnim strukturama.
- Integrirati zadatke i indikatore učinka u opise poslova i revizije učinka da bi se osigurala odgovornost za provedbu.
- Reformirati institucionalne propise kako bi se više radnih mjesta otvorilo za žene u institucijama u sektoru sigurnosti i obrane i razmotriti primjenu afirmativnih mjera kada je primjereno.
- Osigurati da savjetnici i kontakt osobe za rodna pitanja imaju potreban mandat, političku i institucionalnu podršku, resurse i kapacitet za izvršavanje zadataka i da nadređeni razumiju njihovu ulogu i mandat.

## **FAZA 3: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i utjecaj**

- Osigurati da tijelo zaduženo za prikupljanje podataka o provedbi NAP-a, evaluaciju i izvještavanje ima potrebne resurse u pogledu osoblja, vještina i finansijskih sredstava za izvršavanje ovog zadatka i da ima utjecaj na agencije zadužene za provedbu kako bi se osiguralo podnošenje izvješća. Učinkovito izvještavanje unaprjeđuje se razvojem specifičnih i realnih indikatora koji su dostižni i koji se mogu pratiti.
- Koliko je moguće, uskladiti procese izvještavanja o različitim akcijskim planovima u oblasti roda i sigurnosti (npr. oblast „Žene, mir i sigurnost“, prevencija nasilja nad ženama i djevojčicama, prevencija trgovine ljudima, smanjenje rizika od katastrofa).
- Stvoriti više prilika za ministarstva i institucije zadužene za provedbu da zajedno rješavaju probleme i uče jedni od drugih, a ne samo u okviru izvještavanja o provedbi.
- Uspostaviti posebno parlamentarno tijelo odgovorno za kontrolu vladinih izvješća o provedbi NAP-a, da bi se pomoglo u osiguravanju odgovornosti prema izabranim zastupnicima.

## **Preporuke za OESS i druge međunarodne organizacije**

- Ispitati načine za razvijanje bližih veza između savjetnika i kontakt osoba za rodna pitanja u agencijama zaduženim za provedbu u državama članicama.
- Omogućiti redovitu i inkluzivnu razmjenu dobrih praksa između država članica.
- Razviti dostupne resurse poput kratkih vodiča (jedna strana) i infografike kako bi se usmjerila izrada, provedba i monitoring i evaluacija NAP-ova na temelju dobre prakse u državama članicama.
- Pružiti podršku u pronalaženju boljih načina za provedbu principa iz oblasti „Žene, mir i sigurnost“ i obveza u mirovnim procesima.

## ANEKS 1: SAŽETAK PODATAKA O NAP-ovima IZ REGIJE OESS-a

ZEMLJA	Prvi NAP	Drugi NAP	Treći NAP	Četvrti NAP
Albanija	2018.			
Armenija	2019.			
Austrija	2007.	2012.		
Belgija	2009.	2013.	2017.	
Bosna i Hercegovina	2010.	2013.	2018.	
Kanada	2010.	2017.		
Hrvatska	2011.			
Češka Republika	2017.			
Danska	2005.	2008.	2014.	
Estonija	2010.	2015.		
Finska	2008.	2012.	2018.	
Francuska	2010.	2015.		
Gruzija	2011.	2016.	2018.	
Njemačka	2012.	2017.		
Island	2008.	2013.	2018.	
Irska	2011.	2015.	2019.	
Italija	2010.	2014.	2016.	
Kirgiška Republika	2013.	2018.		
Litva	2011.			
Luksemburg	2018.			
Moldavija	2018.			
Crna Gora	2017.			
Nizozemska	2007.	2011.	2016.	
Sjeverna Makedonija	2012.			
Norveška	2006.	2011.	2015.	2018.
Poljska	2018.			
Portugal	2009.	2014.		
Srbija	2010.	2017.		
Slovenija	2010.	2018.		
Španjolska	2007.	2017.		
Švedska	2006.	2009.	2016.	
Švicarska	2007.	2010.	2013.	2018.
Tadžikistan	2014.			
Ukrajina	2016.			
Ujedinjeno Kraljevstvo	2006.	2012.	2014.	2018.
Sjedinjene Američke Države	2011.	2016.		

Potpuni podaci o NAP-ovima iz regije OESS-a po državama i godinama (n=75)  
 Godine u crvenoj boji označavaju da su podaci o važećim NAP-ovima uključeni (n=36)



**Organizacija za evropsku  
sigurnost i suradnju (OESS)**

Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org  
www.osce.org

OESS

