

Upravljanje granicama i rodna pitanja

SADRŽAJ

Zbog čega su rodna pitanja bitna za upravljanje granicama?

Na koji se način rodna pitanja mogu integrirati u upravljanje granicama?

Izazovi i mogućnosti u postkonfliktnom periodu

Pitanja vezana za upravljanje granicama

Dodatne informacije

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

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

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

Zbog čega su rodna pitanja bitna za upravljanje granicama?

Upravljanje granicama „podrazumijeva graničnu administraciju. Premda precizno značenje ovog pojma varira u zavisnosti od nacionalnog konteksta, on se obično odnosi na pravila, tehnike i procedure kojima se regulišu aktivnosti i kretanje koji se odvijaju u definisanim graničnim oblastima ili zonama”.¹ Granična policija, imigraciona i carinska služba su glavni akteri zaduženi za upravljanje kretanjem ljudi i roba preko granica

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

Sprječavanje i otkrivanje trgovine i krijumčarenja ljudi

- Usvajanjem rodno odgovornog pristupa sprječavanju, istraživanju i kontroli trgovine i krijumčarenja ljudi, može se unaprijediti otkrivanje i zaštita žrtava.

Zaštita i promovisanje ljudskih prava

- Osoblje službi nadležnih za upravljanje granicama koje štiti ljudska prava muškaraca, žena, mladića, djevojaka, djevojčica i dječaka će prije obezbijediti povjerenje javnosti u svoje usluge. Ovim se, istovremeno, povećava kretanje osoba, roba i usluga i unaprijeđuje kapacitet osoblja službi nadležnih za upravljanje granicama za sprječavanje i otkrivanje kriminala.

Kod graničnih kontrola može doći do kršenja ljudskih prava, poput:

- Fizičkog nasilja poput prebijanja, silovanja i torture.
- Uskraćivanja prava na azil i proceduru za sticanje statusa izbjeglice.
- Seksualnog uznemiravanja i diskriminacije na osnovu polne pripadnosti i seksualnog opredjeljenja.
- Rasnog/etničkog profilisanja čime se uskraćuje pravo na slobodu kretanja.
- Korupcije, zlostavljanja i nasilja počinjenog nad trgovcima koji se bave prekograničnom trgovinom.
- Uskraćivanja prava na zdravstvenu zaštitu.

Reprezentativne institucije nadležne za upravljanje granicama

- Obezbeđivanje veće zastupljenosti žena među graničnim službenicima može



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

1. Mala je vjerovatnoća da će žena koja je žrtva trgovine ljudima odgovarati na pitanja muških istražitelja. U ovakvim slučajevima preferiraju se žene istražitelji, posebno kako bi se kod žrtve stvorio osjećaj bezbjednosti.
2. Uvijek u pratnji žrtve treba da, u ulozi svjedoka, bude žena. Ukoliko u toj službi ne rade žene službenice, predstavnik poznate i povjerljive organizacije žena može da preuzme ulogu posmatrača.
3. Žrtvu treba odvojiti od trgovca ljudima.
4. Službenica treba da izvrši fizički pretres i pretres lične imovine.
5. Treba uspostaviti neposredni kontakt sa organizacijama žena i zastupnicima prava žrtava.
6. Treba se pozabaviti fizičkim i medicinskim potrebama žrtve.

biti od pomoći jer su muškarci trenutno u velikoj meri prezastupljeni:

- Treba omogućiti adekvatno neformalno i formalno ispitivanje, pretres i dalje procedure koje se tiču borbe protiv trgovine i krijumčarenja ljudi.
- Treba osnovati reprezentativnije institucije koje odražavaju društvo kojemu služe u smislu etničke pripadnosti, jezika, pola, vjere, itd., čime se jača legitimitet ovih institucija i „normalizuje“ okruženje na granicama.
- Treba spriječiti kršenje ljudskih prava na granicama poput seksualnog uznemiravanja, neodgovarajućih pretresa i prekomjerne upotrebe sile.

Lokalno vlasništvo, civilni nadzor i saradnja

- Treba povećati učešće ključnih relevantnih aktera, poput organizacija žena, u procesima reforme upravljanja granicama jer se time jačaju lokalno vlasništvo i civilni nadzor.
- Saradnja sa organizacijama žena, kao i sa ostalim organizacijama civilnog društva, može da dovede do prikupljanja ključnih obavještajnih informacija sa lokalnog nivoa, vezanih za kriminalne radnje na

tom nivou, do dobijanja stručnih savjeta u vezi sa određivanjem politike i do ekspertize vezanih za obuku o rodnim pitanjima. Organizacije civilnog društva su, takođe, ključne organizacije na koje se upućuju žrtve zločina i koje im pružaju dodatnu pomoć.

Poštovanje obaveza predviđenih međunarodnim zakonima i podzakonskim aktima

Preduzimanje inicijative za integraciju rodnih pitanja u upravljanje granicama je neophodno radi postupanja u skladu sa međunarodnim i regionalnim zakonima, podzakonskim aktima i normama koje se tiču bezbjednosti i rodnih pitanja. Ključna dokumenta iz ove oblasti obuhvataju:

- Pekinšku deklaraciju i Platformu za akciju (1995.)
- Protokol o sprječavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, a posebno ženama i djecom (Protokol iz Palerma) (2000.)

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

Na koji se način rodna pitanja mogu integrisati u upravljanje granicama?

Prikupite informacije

- Treba prikupiti, analizirati i distribuirati tačne podatke o migraciji stanovništva, trgovini ljudima i krijumčarenju ljudi kako bi se unaprijedile politike i prakse upravljanja granicama. U najmanju ruku, podatke treba razvrstati po polu, starosti, destinaciji i svrsi/namjeri putovanja.

Uspostaviti rodno osjetljive politike, protokole i procedure

- Treba razviti rodno odgovorne politike, protokole i procedure (vidi Odjeljak 1) za identifikaciju, ispitivanje, pretres, istragu, pritvaranje i ostale procese kojima će se uzeti u obzir različite potrebe žena i muškaraca i koje će definisati razlike između migracije, trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi.
- Treba ustanoviti jasna pravila ponašanja; internog i spoljnog podnošenja žalbi, istražnih i disciplinskih procedura i procese spoljne revizije.
- Politike i smjernice za upravljanje granicama treba da budu dostupne javnosti i treba sprovesti redovne konsultacije sa različitim relevantnim učesnicima o načinu na koji javnost doživljava bezbjednosne prijetnje i reagovanje na njih.

1. Ne nanosite štetu - prema svakoj osobi se odnosite kao da postoji ogromna mogućnost da joj bude nanešeno zlo dok se ne nađu dokazi za suprotno.
2. Treba dobro poznavati ovu temu i procijeniti rizike prije nego što započnete ispitivanje.
3. Pripremite informacije za upućivanje na odgovarajuću pravnu službu, zdravstvenu službu, sklonište, socijalnu i bezbjednosnu službu.
4. Na adekvatan način izaberite i pripremite prevodiocice.
5. Obezbjedite anonimnost i povjerljivost.
6. Od osobe koju ispitujete dobijte saglasnost, ali tako što ćete ga prethodno dobro informisati.
7. Saslušajte i ispoštujte svaku individualnu procjenu ispitanika o datoj situaciji i rizicima po njenu/njegovu bezbjednost.
8. Nemojte nikoga nanovo izložiti traumi postavljanjem pitanja koja bi mogla da isprovociraju emotivan odgovor.
9. Budite spremni na hitnu intervenciju.
10. Dobijene informacije iskoristite na način od kojeg će koristiti imati dati pojedinac ili za unaprijeđivanje razvoja politika i intervencija za rad na trgovini ljudima.

- Treba sprovesti kadrovske politike i prakse koje su rodno odgovorne i omogućavaju usklađenost profesionalnog i porodičnog života, uključujući i politike o seksualnom uznemiravanju.
- Treba sprovesti reviziju platnih listi, napredovanja u službi i ostalih stimulacija u sistemu upravljanja granicama, kao osnovni korak ka eliminaciji mita i ostalih oblika korupcije. Zaposleni će bolje odgovoriti na reformske mjere ukoliko su im obezbijeđeni adekvatna plata i radni uslovi.

Sprovesti obuku o rodnim pitanjima

- Treba izraditi materijal za obuku i izgradnju kapaciteta, posebno namjenjen osoblju nadležnom za upravljanje granicama, uključujući tu graničnu policiju, carinsku i imigracionu službu, i specifičnim izazovima sa kojima se oni suočavaju.
- U pripremu i izvođenje obuke o rodnim pitanjima i ostale inicijative za izgradnju kapaciteta treba uključiti organizacije žena.

Unaprijediti otkrivanje i zaštitu žrtava trgovine ljudima

- Treba obezbijediti da osoblje nadležno za upravljanje granicama ima kapaciteta da prepozna i identifikuje trgovinu ljudima i da je razlikuje od krijumčarenja, prostitucije, dobrovoljne migracije radi zaposlenja i ostalih oblika prekograničnog kretanja ljudi:
 - Treba sprovesti detaljnu obavještajnu prismostru i višestruku provjeru
 - Treba prepoznati različite svrhe i iskustva trgovine ženama, muškarcima, djevojkama, djevojčicama mladićima i dječacima.
 - Treba izgraditi kapacitet osoblja da pruže adekvatnu pomoć žrtvama trgovine ljudima (vidi Odjeljak 2) – prepoznajući njihovu ranjivost, otpor i potrebe - i upoznati osoblje sa standardnim operativnim procedurama za upućivanje žrtava na druge službe i istragu.
 - Treba saradivati sa organizacijama žena i ostalim nevladinim organizacijama na pružanju usluga žrtvama.

Stvoriti reprezentativnije i više uključene institucije nadležne za upravljanje granicama

- Treba isplanirati i usmjeriti politiku zapošljavanja kako bi se njom privukao veći broj žena kandidata, uključujući reviziju kriterijuma za izbor kandidata, izradu odgovarajućih opisa poslova, obuku referenata

Odjeljak 3

Zapošljavanje žena na Kosovu

Odmah po okončanju rata na Kosovu, učinjeni su značajni napori da se regrutuju žene kao kadeti za novi program osnovne policijske obuke koji je ustanovio OEBS. Tokom prvih nekoliko godina zabilježeno je da je 33% žena završilo date kurseve, ali se nije svakoj ženi svidio posao, neke su napustile službu kada su oformile porodicu, dok su neke dobile bolje poslovne ponude negdje drugo. Danas procenat žena u policijskoj službi Kosova iznosi oko 14%. Granična i pogranična policija Kosova (GPP) je kasnije formirana. U januaru 2007. godine, od ukupnog broja od 1.009 službenika granične policije, 76 su bile žene, a general koji se nalazi na čelu ove službe je žena.

Odjeljak 4

Nadzor civilnog društva³

„Mreža za graničnu akciju“, u saradnji sa organizacijama iz zajednica u pograničnim državama SAD-a, je razvila „Smjernice za sprovođenje alternativne pogranične politike i prakse“ kojima bi se obezbijedilo postojanje odgovornosti, poštovanja ljudskih prava i bezbjednosti u zajednicama. U junu 2006. godine, „Granična mreža za ljudska prava“ u El Pasu, u Teksasu, i južnom Novom Meksiku je podnijela izvještaj o promatranju Komisiji za ljudska prava kojim se dokumentuje kršenje ljudskih prava u pograničnoj oblasti između SAD-a i Meksika.

za kadrovska pitanja o rodnim pitanjima, revidiranje materijala koji se koriste u procesu zapošljavanja i revidiranje načina intervjuisanja kandidata.

- Treba unaprijediti i imenovati kvalifikovane žene na vodeće pozicije u sistemu upravljanja granicama (vidi Odjeljak 3).
- Treba povećati učešće učesnika sa lokalnog nivoa, poput organizacija civilnog društva, uključujući tu grupe žena, u procjenu, kreiranje, sprovođenje i nadgledanje/vrednovanje procesa reforme, kako bi se poboljšala transparentnost i lokalno vlasništvo (vidi Odjeljak 4).

Vršiti nadgledanje i vrednovanje

- Nezavisno tijelo, u procesu nadgledanja, treba da sprovede istraživanje o „zadovoljstvu krajnjih korisnika“.

U Priručniku 6 možete naći i ...

- Sugestije za sprovođenje rodno odgovornih procedura
- Model upitnika za nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava
- Sugestije za izradu djelotvornih pravila ponašanja
- Primjeri planova i programa obuke o rodnim pitanjima koji se koriste za obuku Granične i pogranične policije Kosova
- Sugestije za zapošljavanje većeg broja žena, njihovo zadržavanje u službi i profesionalno napredovanje

Izazovi i mogućnosti u postkonfliktom periodu

Reforma upravljanja granicom u postkonfliktom periodu može da bude izuzetno osjetljiv proces usljed sporova oko granice i činjenice da granicu kontrolišu lokalne naoružane grupe. U mnogim slučajevima, sistem upravljanja granicom će se morati izgrađivati od početka. Neki od hitnih prioriteta u reformi upravljanja granicom su demilitarizacija i razminiranje granica, sprječavanje ilegalne trgovine oružjem, kao i obezbjeđivanje zaštite izbjeglicama i raseljenim licima.

Izazovi pred integracijom rodnih pitanja

- Granice ostaju osporavane i potencijalno neprijateljske oblasti po okončanju konflikta: ovakva sredina se često smatra „previše opasnom“ da bi u njoj radile žene.
- RN nad ženama i djevojkama u sredini gdje nema nadzora i gotovo potpuna nekažnjivost za učinjena djela.

- Rast stope trgovine ljudima.
- Prioritet se obično daje opštoj reformi policijske službe, pri čemu se odlaže reforma specijalnih jedinica, poput jedinica za upravljanje granicama, a početni napori na zapošljavanju većeg broja žena gube na svojoj aktuelnosti.

Mogućnosti za integraciju rodni pitanja

- Može postojati veća politička volja među članicama međunarodne zajednice, međunarodnim organizacijama i novoosnovanim vladama da ulažu u procese reformi.
- Izgradnja ili reforma sistema upravljanja granicama pruža mogućnost za postavljanje ciljeva za zapošljavanje žena i integraciju rodni pitanja pri ustanovljavanju politika i protokola, osmišljavanju operativnih programa, zapošljavanju i obuci.
- Može doći do povećanja broj žena zainteresovanih za rad u graničnim službama – uključujući tu žene koje vode domaćinstvo i izdržavaju porodicu i demobilisane žene koje imaju liderske i organizacione sposobnosti.

? Pitanja vezana za upravljanje granicama

Jedan od najboljih načina da se identifikuju polazišta, te jake i slabe strane integracije rodni pitanja u upravljanje granicama je da se sprovede procjena. U

daljem tekstu su dati primjeri pitanja koje treba uvrstiti u procese procjene, nadgledanja i vrednovanja sistema upravljanja granicama.

- Da li je osoblje nadležno za upravljanje granicama dobilo precizne informacije i prošlo odgovarajuću obuku o rodni pitanjima?
- Da li su granični službenici adekvatno pripremljeni da štite prava žrtava trgovine i/ili krijumčarenja ljudi i da odgovore na njihove potrebe?
- Da li postoje standardne operativne procedure za dalje upućivanje žrtava trgovine i krijumčarenja ljudima na druge službe?
- Da li su na snazi rodno odgovorne politike, poput pravila ponašanja i politike za sprječavanje seksualnog uznemiravanja i diskriminacije?
- Da li granični službenici odražavaju društvo u smislu polne, etničke, vjerske pripadnosti, jezika, itd.?
- Da li su žene i muškarci ravnomjerno zaposleni na svim nivoima institucija za upravljanje granicama?
- Da li su glavni učesnici iz državnih ministarstava i civilnog društva, uključujući organizacije žena, uključeni u proces procjene, planiranja, odlučivanja, nadgledanja i vrednovanja sistema upravljanja granicama?
- Da li su procesi identifikacije na granicama, ispitivanja i istrage razmotreni iz rodne perspektive?
- Da li su na graničnim prijelazima postavljeni centralni registri za prikupljanje i razmjenu podataka?
- Da li su svi podaci razvrstani po polu, starosti i ostalim relevantnim faktorima?

Dodatne informacije

Publikacije

ILO – *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement (Trgovina ljudima i eksploatacija za prinudni rad: vodič za uspostavljanje zakonodavnog okvira i sprovođenje zakona)*, 2005.

IOM – 'Migration and Gender', *Essentials of Migration Management (Osnove upravljanja migracijama)*, 2007.

IOM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices (Šeme za identifikaciju i zaštitu žrtava trgovine ljudima u Evropi: Priručnici i dobra praksa)*, 2005.

OSCE – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook (Nacionalni mehanizmi za upućivanje žrtava: zajednički napori na zaštiti prava žrtava trgovine ljudima: Praktični priručnik)*, 2004.

UNODC – *Toolkit to Combat Trafficking in Persons (Set priručnika za borbu protiv trgovine ljudima)*, 2006.

WHO – *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women (Etičke i bezbjednosne preporuke za ispitivanje žena žrtava trgovine ljudima)*, 2003.

Organizacije

CLEEN Foundation – www.cleen.org

Coalition Against Trafficking in Women – www.catwinternational.org

Human Rights Watch – www.hrw.org

International Organization for Migration (Međunarodna organizacija za migracije) – www.iom.int

No Border Network – www.noborder.org

OSCE – www.osce.org

UNIFEM – www.unifem.org

Set priručnika o rodni pitanjima i RSB-u sadrži:

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

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

Ovaj Praktikum je priredila Nada Nieri iz UN-INSTRAW-a, na osnovu Priručnika 6 autorice Anđele Mekej.

¹ Hills, A., 'Towards a Rationality of Democratic Border Management', *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, („Na putu ka racionalizaciji demokratskog upravljanja granicama“, *Upravljanje granicama i bezbjednošću: Upravljanje granicama u globalnom svijetu*), (DCAF: Ženeva), 2006, str. 33.

² Prilagođeno iz: Zimmerman, C. i Watts, C., *WHO Ethical and Safety*

Recommendations for Interviewing Trafficked Women, (Etičke i bezbjednosne preporuke WHO za ispitivanje žena žrtava trgovine ljudima), (WHO: Ženeva), 2003.

³ Granična mreža za ljudska prava, „Izvjешtaj sa granice SAD-a i Meksika o tome koliko Sjedinjene američke države poštuju Međunarodne obaveze o civilnim i političkim pravima upućen Odboru za ljudska prava SAD-a“, juni 2006. <http://www.borderaction.org>