

**VLADA REPUBLIKE SRBIJE**

**Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost**

Radnoj grupi za izradu Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost

U Beogradu, 30. decembra 2015.g.

**Reakcija na predlog Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost  
za period od 2016. do 2020. godine,**

koju je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade RS  
predstavilo na prezentaciji 18. 12. 2015. godine

**Autonomni ženski centar** je razmatrao predlog Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine (dalje: Strategija) za oblasti za koje je zainteresovan, te će se ovi komentari odnositi na opis stanja, utvrđivanje problema, ciljeve, mere i aktivnosti, kao i nalaze evaluacije u vezi sa: nasiljem prema ženama, temom bezbednosti i saradnjom sa udruženjima.

**Ključni nedostaci** predloga Strategije i pratećeg Plana aktivnosti za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost (dalje: Plan aktivnosti), kao i evaluacije Nacionalnog akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za unapređenje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u RS za period 2010-2015. (dalje: Evaluacija NAP-a), odnose se na:

(1) Deklarativnu prirodu pozivanja na ključne međunarodne ugovore, preporuke, izveštaje, domaće zakone i strategije, uključujući i veliki broj domaćih istraživanja, analiza i izveštaja, što se direktno odrazilo na vrstu i kvalitet postavljenih ciljeva, mera, aktivnosti, pokazatelja, ali i konkretnih preporuka evaluacije;

(2) Sužen obuhvat vrsta nasilja prema ženama<sup>1</sup>, izostavljene ključne teme/problem u ovoj oblasti, površne i mere neujednačene opštosti, izostavljene važne mere, nekonzistentan odnos između mera i planiranih aktivnosti, izdvojene elemente aktivnosti koji ne odgovaraju ni meri niti suštini problema, loše postavljene ciljne vrednosti, pokazatelje i planirane ishode.

(3) Opšti nalazi evaluacije NAP-a 2010-2015 u vezi sa nasiljem prema ženama nisu uopšte uticali na mere i aktivnosti novog strateškog dokumenta. Naprotiv, najvažnije oblasti sistemskog odgovora na nasilje prema ženama, označene kao “skromno postignuće” i “osetljivo održive”, nisu uključene u mere i aktivnosti novog strateškog dokumenta. Sadržaj konkretnih evaluacijskih preporuka je površan i neprecizan, a na pojedinim mestima i netačan.

---

<sup>1</sup> “rodno zasnovano nasilje” je svedeno na nasilje prema ženama u porodici i u partnerskim odnosima, što ne odgovara ni međunarodnim dokumentima na koje se dokument poziva, niti NAP-u koji je evaluiran;

(4) Neopravdano svođenje teme o bezbednosti na učešće žena u sistemu bezbednosti, sasvim neodgovarajuće sadržaju Rezolucije 1325, isključujuće u odnosu na teme humane bezbednosti, izgradnje mira i poskonfliktnog oporavka zemlje, ali isključujuće i u odnosu na žene izvan sistema bezbednosti.

(5) Svođenje saradnje sa udruženjima na obezbeđivanje mehanizma za dijalog i periodične konsultacije, što nedovoljno jasno fokusira na uključivanje ženskih organizacija u proces donošenja propisa i izostavlja podršku za sprovođenje aktivnosti i nezavisno praćenje i procenu efekata javnih politika.

(6) Planirana sredstva za sprovođenje mera i aktivnosti iz budžetskih izvora su neodgovarajuća (mala); za veliki broj aktivnosti se tvrdi da “nisu potrebna dodatna sredstva”, što je netačno; realizacija aktivnosti koje bi trebalo da su održive i kontinuirane planirana je iz donatorskih sredstava, što je neodgovarajuće.

(7) Odsustvo javne rasprave o predlogu novog strateškog dokumenta je suprotno *Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*<sup>2</sup>.

za Autonomni ženski centar

---

Slobodanka Macanović, direktorka

---

<sup>2</sup> Dokument koji je Vlada RS usvojila avgusta 2014. godine, dostupan na: [http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old\\_site/2012/10/SR-smernice.pdf](http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf)

## Obrazloženje:

Najpre treba primetiti da strateški dokument u nazivu izostavlja „poboljšanje položaja žena”, što **menja orijentaciju** javnih politika u ovoj oblasti, bez obrazloženja.

(1) Pozivanje, odnosno nabrojanje svih relevantnih međunarodnih dokumenta, izveštaja, domaćih zakona i drugih strateških dokumenta u Republici Srbiji (RS), kao i dugi spisak referenci (izveštaja, zbornika mišljenja i preporuka nezavisnih tela, istraživanja i studija) **deklarativne je prirode**, bez stvarnog razumevanja i/ili korišćenja sadržaja iz navedenih izvora. To se direktno odrazilo na vrstu i kvalitet postavljenih ciljeva, mera i aktivnosti, ali i preporuka iz evaluacije NAP-a 2010-2015.

(2) Iako se u uvodnom delu dokumenta učestalo pominje **nasilje nad ženama**, u opisu stanja u ovoj oblasti problemi se neopravdano sužavaju na pitanje rasprostranjenosti nasilja. Time su izostavljaju neke od najvažnijih tema (naznačene u opštim preporukama evaluacije), između ostalog problem u primeni postojećih zakona i procedura (nedelotvoran i neefikasan sistem zaštite), koordinacija (integrisana politika i intersektorska saradnja), dostupnost podrške za žrtve nasilja, praćenje i procena efekata institucionalnog odgovora na nasilje prema ženama, prevencija. Nedostajuća pitanja predstavljaju i ključne teme Konvencije Saveta Evrope protiv nasilja prema ženama i preporuka CEDAW Komiteta. Nerazumevanje problema dovelo je do nedopustivo lošeg izbora mera, a iz njih su izvedene nejasne ili besmislene aktivnosti.

Nasilje prema ženama je podvedeno pod opšti strateški cilj (1): Promenjeni rodni obrasci i unapređena kultura rodne ravnopravnosti, a posebni cilj (1.5) je formulisan: Povećana sigurnost žena od rodno zasnovanog nasilja u porodici i u partnerskim odnosima, što neopravdano sužava vrste nasilja kojem su žene izložene i koje obuhvata Strategija<sup>3</sup>.

Mere za realizaciju posebnog cilja su postavljene površno i neujednačene opštosti, a neke ključne mere su izostale, što je delimično posledica loše analize stanja i faktičkog nepoznavanja preporuka i obaveza države. Navedene mere su nejednakog nivoa opštosti (neke su na nivou aktivnosti, npr. usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći). Izostaju mere u vezi sa podrškom za žrtve, integrisani odgovor relevantnih institucija, praćenje i procena efekata, prevencija.

Međutim, problem predstavlja to što su postojeće mere sasvim nekonzistentno pretočene u aktivnosti, koje su, takođe, različitog nivoa opštosti. Plan aktivnosti navodi mere koje Strategija ne pominje; aktivnosti koje su jednake opštosti kao mere; ili aktivnosti koje su minimalni deo postavljenih mera (npr. “unapređenje statističke evidencije MUP o rodno zasnovanom i partnerskom femicidu”, što je problem tehničke prirode, u odnosu na suštinski problem koji postoji oko evidencije u ovoj oblasti). Treba reći i da je „početna vrednost“ za ovaj cilj (kao i kod nekih drugih ciljeva) definisana kao verifikator<sup>4</sup>, a ishod do 2020. ne može biti “postignuta nulta tolerancija na nasilje” i “femicid sveden na nulu”, i pored svih želja da se to desi.

---

<sup>3</sup> To je značajno uže i od oblika nasilja prema ženama koje navodi Konvencija Saveta Evrope, koja bi morala da je referentni okvir za ovaj strateški dokument, a mnogo uže i od ostalih citiranih međunarodnih dokumenata;

<sup>4</sup> Početna vrednost ne može biti „evaluacioni izveštaj primene ...“, jer je dokument verifikator; početna vrednost je stanje/činjenica naveden u izveštaju;

Činjenica da se planira izrada novog strateškog dokumenta za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama (za period 2016-2020) ne opravdava loše postavljene elemente ovog strateškog dokumenta.

(3) Iako je u **evaluaciji** Nacionalnog akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za unapređenje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u RS za period 2010-2015.<sup>5</sup> (dalje: NAP) navedeno da je evaluiran skoro ceo period implementacije ovog dokumenta, “sa izuzetkom oblasti: Sprečavanje i suzbijanje svih oblika nasilja nad ženama i obezbeđivanje sveobuhvatnog sistema zaštite za žene žrtve nasilja, koji će biti odvojeno evaluiran kroz proces evaluacije Nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima”, tema nasilja prema ženama se pominje na više mesta u nalazima, a izdvojene su i konkretne tematske preporuke. Opšti nalazi o implementaciji NAP-a koji se odnose na “rodno zasnovano nasilje” nisu uticali (ni na koji način) na mere i aktivnosti novog strateškog dokumenta. To se posebno odnosi na pitanje institucionalnog kontinuiteta i koordinacije, na sistem prevencije, zaštitu žena od nasilja, delotvornost sprovođenja zakona i podzakonskih dokumenata koji regulišu postupanje i saradnju službi (koje se u evalucionim nalazima ocenjuju kao “skromno postignuće”, “osetljive” i teško održive).

Poseban problem predstavljaju “konkretne tematske preporuke” u oblasti nasilja nad ženama. Nije jasno kako se došlo do navedenih preporuka, odnosno da li su one (uopšte) koncipirane na pregledu i analizi relevantnih dokumenata i podataka (i ako jesu, na kojim dokumentima i podacima). Na primer, iz čega (kojih podataka i kog dokumenta) je izvedena prva preporuka: “Treba da bude usvojen Zakon o sprečavanju nasilja nad ženama”. Konkretne preporuke uglavnom nisu u vezi sa pitanjima koja su identifikovana kao “skromno postignuće”, “osetljive” i teško “održive”. Njihov sadržaj je površan i neprecizan, a na mestima netačan (na primer u vezi sa kampanjama “16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama”, navedena dešavanja nisu organizovana 2009, već se radi o seriji godišnjih kampanja koje je kreirao i izveo Autonomni ženski centar u saradnji sa Mrežom Žene protiv nasilja u periodu 2003-2009. godine<sup>6</sup>).

(4) Pitanje **bezbednosti i mira** je svedeno na posebni cilj (2.4): Unapređena uloga žena u sistemu bezbednosti, u okviru opšteg strateškog cilja (2): Povećana ravnopravnost žena i muškaraca primenom politika i mera jednake mogućnosti, što je potpuno neodgovarajuće sadržaju Rezolucije 1325. Iako se pominje „važnost aktivne uloge žena u očuvanju mira i bezbednosti, ukazuje na posledice oružanih sukoba na žene i devojke i na važnost aktivne uloge žena u izgradnji mira i postkonfliktnom oporavku zemlje“, ništa od navedenog sadržaja nije predviđeno u planiranim merama. Spisak predloženih mera je besmislen, a većina predstavlja faze u realizaciji aktivnosti/mere, koje ne bi trebalo pominjati, naročito ne u strateškom dokumentu (npr. “izraditi i usvojiti Izveštaj Političkog saveta o sprovođenju NAP-a”, ili “formirati radnu grupu za izradu nacrtu NAP-a...).

I ovde je „početna vrednost“ ista kao verifikator<sup>7</sup>, što ne odražava početno stanje/vrednost. Aktivnosti u Planu aktivnosti za sprovođenje Strategije u ovom delu se ne razlikuju od mera. Svi indikatori su povezani sa učešćem žena u sistemu bezbednosti, što učešće žena izvan ovog sektora čini nebitnim. Teme očuvanja mira i postkonfliktnog oporavka, više nego

<sup>5</sup> Prilog br. 2 – sažetak izveštaja o evaluaciji;

<sup>6</sup> Dostupno na: <http://www.womenngo.org.rs/prakticne-politike/kampanje/16-dana-aktivizma>

<sup>7</sup> “Izveštaj Političkog saveta o sprovođenju...”

relevantne za naš kontekst, neopravdano su povezane za mirovne misije i multinacionalne operacije.

Bez obzira što se navodi da će se „konkretne mere i aktivnosti u ovoj oblasti za naredni srednjoročni period utvrditi u Nacionalnom akcionom planu za period (2016-2020.)“, mere i aktivnosti u ovom strateškom dokumentu i Planu akcija nisu smele da budu isključujuće i površne.

(5) Pitanje **saradnje sa udruženjima**, definisano u posebnom cilju (3.6): Uspostavljeni mehanizmi saradnje sa udruženjima, deo je opšteg strateškog cilja (3): Sistemsko uvođenje rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika. Očekivalo bi se da sadržaj posebnog cilja i planiranih mera uključuje učešće udruženja u kreiranje, sprovođenje, a posebno u nezavisno praćenje i procenu efekata javnih politika, kao što je navedeno u opštem strateškom cilju i uvodnom opisu uz ovaj cilj<sup>8</sup>.

Međutim, predviđene mere se neopravdano svode na to da će se „obezbediti formalni i neformalni dijalog i periodične konsultacije između institucionalnih mehanizama na svim nivoima i relevantnih udruženja...“. Već način na koji će biti usvojen ovaj dokument, bez javne rasprave, suprotan je navedenom. Nema mera koje se odnose na podršku ženskim organizacijama za razvoj kapaciteta i održivosti, koje uključuju aktivnosti na sprovođenju, a posebno na nezavisnom praćenju primene Strategije i Plana aktivnosti. Iz nepoznatih razloga Plan aktivnosti se zaustavlja na posebnom cilju 3.3, tako da za ovaj posebni cilj ne postoji plan za njegovo sprovođenje do 2018. godine.

(6) Činjenica da novi strateški dokument i Plan aktivnosti za period 2016-2018. nije završen pre perioda za pripremu i donošenja budžeta za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, svakako je uticala na način na koji su predstavljena “potrebna sredstva” za njegovu realizaciju. U oblastima koje smo pratili, planirana sredstva su nerealno niska, pogotovo kada se radi o budžetskim sredstvima. Sasvim je neodgovarajuće određenje “nisu potrebna dodatna sredstva” uz brojne aktivnosti. Održivost i kontinuitet mnogih mera i aktivnosti ne može se ostvariti ako se za njihovu realizaciju predviđaju donatorska sredstva, koja su jednokratne prirode. Posebno je nerealno (i neodgovorno) planiranje usluga za žrtve nasilja iz donatorskih sredstava.

(7) Nije bilo **javne rasprave** o predlogu Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine. U radnu grupu koja je sačinila predlog Strategije bila su uključena tri udruženja<sup>9</sup>, ali je primetan izostanak ženskih organizacija specijalizovanih za određene oblasti. Iako se u dokumentu (u Prilogu br. 4) detaljno opisuju konsultativni sastanci tokom procesa izrade Strategije, oni ne mogu biti zamena za nedostatak javne rasprave o predlogu strateškog dokumenta. Na pominjanim sastancima su skupljane “prve ideje za pravac izrade buduće strategije”, odnosno “pregled ključnih problema i izazova koji su navedeni tokom diskusija, kao i predloge mogućih mera i rešenja za neke od problema”. Dakle, nije razmatran tekst finalnog predloga Strategije, na koji smo navele brojne zamerke.

---

<sup>8</sup> Govori o učešću udruženja u „procesu formulisanja antidiskriminacionih politika...“ i o “čvršćoj saradnji u sprovođenju planiranih mera i aktivnosti između nacionalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost i relevantnih udruženja...“.

<sup>9</sup> Članice radne grupe bili su Stalna konferencija gradova i opština, Privredna komora Srbije i Centar za studije roda i politike pri Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu;

Treba naglasiti da je odsustvo javne rasprave suprotno *Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*, koje je Vlada RS usvojila avgusta 2014. godine<sup>10</sup>. One govore o uključivanju civilnog društva **u svim fazama procesa**, u “pripreme, donošenje i praćenja primene propisa”, jer to “povećava njihovu preciznost i razumljivost... olakšava se njihovo sprovođenje”. Govore o različitim nivoima uključivanja, od kojih je informisanje najnižeg nivoa (jednosmeran proces), dok su savetovanje, uključivanje i partnerstvo viši nivoi participacije (i dvosmerni procesi). Navodi se da bi civilne organizacije trebalo da dobiju i povratnu informaciju o rezultatima sprovedene javne rasprave, koja “treba da sadrži spisak pozvanih učesnika, spisak učesnika koji su dali predloge, primedbe i sugestije na nacrt, odnosno predlog propisa, skraćeni prikaz predloga, primedbe i sugestije podnete na nacrt, odnosno predlog propisa, objedinjeno obrazloženje načina i razloga postupanja po primedbama”. Na žalost, kreiranje i usvajanje ovog, za ženske organizacije važnog strateškog dokumenta, ne odgovara preporučenim postupcima i demokratskim procedurama.

---

<sup>10</sup> Dostupno: [http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old\\_site/2012/10/SR-smernice.pdf](http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf)