



Priručnik za posmatranje i promociju učešća žena na izborima



PRIRUČNIK ZA POSMATRANJE I PROMOCIJU UČEŠĆA ŽENA NA IZBORIMA



Ovaj dokument je prvobitno objavio OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava na engleskom jeziku 2023. godine kao "Handbook on Observing and Promoting Women's Electoral Participation". Bosanska verzija je prijevod, pripremljen i objavljen u okviru projekta Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu, koji finansira Evropska unija uz finansijska sredstva Austrijske razvojne agencije. U slučaju nedosljednosti, molimo da pogledate originalnu englesku verziju. Za više informacija o projektu i pristup njegovoj biblioteci, molimo vas da posjetite: <http://www.osce.org/odihr/wb>

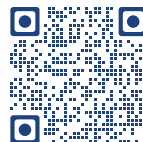


Finansirala
Evropska unija

Uz finansijska
sredstva



Austrian
Development
Agency



Priručnik za posmatranje i promociju učešća žena na izborima

Objavio OSCE-ov Ured za demokratske institucije
i ljudska prava (ODIHR)
Miodowa 10
00-557 Warsaw
Poland

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2023

ISBN 978-92-9271-179-5

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati potvrda OSCE-a / ODIHR-a kao izvora.

Dizajnirao: Filip Andronik
Ilustracija naslovnice: Filip Andronik



SADRŽAJ

Uvod	9
A. Svrha ovog priručnika	9
B. Kako koristiti priručnik	10
Poglavlje 1. Relevantna OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standardi	12
A. OSCE-ova opredjeljenja	12
B. Međunarodne obaveze i standardi	15
C. Regionalne obaveze i standardi	19
D. Ostali međunarodni instrumenti	21
Poglavlje 2. Područja u fokusu aktivnosti ODIHR-ovih izbornih posmatrača	23
A. Pozadina i kontekst	23
B. Pravni okvir	27
C. Izborni sistemi i srodni elementi	29
D. Izborna administracija	35
E. Registracija birača	38
F. Nominacija i registracija kandidata	41
G. Kampanja	45
H. Finansiranje kampanje	49

I. Mediji	52
J. Rješavanje izbornih sporova	56
K. Izborni dan	57
Poglavlje 3. Nasilje nad ženama na izborima	61
Poglavlje 4. Učešće nedovoljno zastupljenih grupa	67
Poglavlje 5. Uloga ODIHR-ovih misija i posmatrača	74
A. Misije za procjenu potreba	74
B. Posmatračke aktivnosti na izborima	78
C. Izrada preporuka vezanih za rodna pitanja	84
D. Praćenje provedbe izbornih preporuka iz rodne perspektive	85
ANEKS A Odabrani međunarodni standardi	87
ANEKS B Dodatni korisni izvori	94

PREGOVOR

Izbalansirano učešće žena i muškaraca na izborima i izbornim procesima predstavlja suštinski uslov za društva koja se temelje na pravdi i demokratiji. Pravo građana da glasaju i da traže političku ili javnu funkciju bez diskriminacije na osnovu spola trajno je opredjeljenje država učesnica OSCE-a; ostvarenje ove obaveze pretpostavlja provedbu postojećih obaveza i standarda, kao i podršku politikama kako bi se postigao paritet. Međutim, mada je došlo do značajnog porasta udjela žena na izabranim funkcijama — sa prosječno 25 posto poslaničkih mjesta širom svijeta i 26,1 posto u regiji OSCE-a – to je ispod cilja od 30 posto zacrtanog u Pekinškoj deklaraciji.¹

Na međunarodnom nivou na raspolaganju je niz pravno obavezujućih instrumenata i drugih alata koji jurisdikcijama država pružaju pomoć u nastojanjima da unaprijede učešće žena na izborima, između ostalog kao birača, kandidatkinja i predstavnica tijela za upravljanje izborima. Među njima vrijedi navesti Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), koja od država učesnica zahtijeva da “preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi eliminirale diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje”, što uključuje uspostavljanje privremenih posebnih mjera koje će se ukinuti kada se ostvare ciljevi jednakih prilika i jednakog tretmana.

Istovremeno, rješavanje jednakosti između žena i muškaraca samo putem pravnih kanala (*de jure*) možda neće biti dovoljno, te druge praktične mjere mogu biti opravdane sa ciljem unapređenja *de facto* situacije. Kako su izbori jedan od glavnih puteva za ulazak žena u politiku, važno je osigurati da svi izborni procesi na odgovarajući način

1 Vidjeti website Inter-Parliamentary Union (posljednji put pristupljeno 19. septembra 2022), svjetski prosjek za 2019, <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.

uzmu u obzir potrebe ove nedovoljno zastupljene grupe. To se tiče odabira izbornog sistema, procedure registracije birača i kandidata, sastava izborne administracije, pravila i praksi vođenja kampanje, i s tim povezanog finansiranja, modaliteta glasanja i drugih pitanja.

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je razradio sistematsku i sveobuhvatnu metodologiju posmatranja izbora. Mada od objavljivanja prvog priručnika 2004. godine nije bilo krupnih promjena ODIHR-ove metodologije procjene učešća žena na izborima, ovo drugo izdanje se naslanja na iskustvo stečeno tokom tri decenije posmatranja učešća žena u izbornim procesima. Priručnik uzima u obzir i *acquis* vezan za rodna pitanja, izazove koje sa sobom nosi posmatranje ove tematske oblasti, kao i ukupna ODIHR-ova nastojanja u promoviranju učešća žena u javnom životu. Priručnik razmatra nove oblasti koje potencijalno mogu biti u fokusu pažnje ODIHR-ovih posmatrača, poput uključivanja osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina i mladih, izazova u vezi s finansiranjem izborne kampanje i diskriminacije ili nasilja nad kandidatkinjama, između ostalog i na društvenim mrežama.

Vjerujem da će ovaj priručnik dodatno unaprijediti našu metodologiju posmatranja izbora i u konačnici pomoći u unapređenju prava biračica, kandidatkinja i učesnica u radu izbornih administracija. ODIHR prepoznaje važan doprinos svih stručnjaka i organizacija koji su nam u raznim fazama izrade ovog priručnika dali povratne informacije.

Matteo Mecacci
direktor ODIHR-a

LISTA AKRONIMA

AVM	Alternativne metode glasanja
CDL	Vijeće za demokratske izbore
CEDAW	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
CSO	Organizacija civilnog društva
CT	Osnovni tim
DHoM	zamjenik šefa misije
DoP	Izjava o principima
DP	Dugoročni posmatrači
EAM	Misija za procjenu izbora
ECHR	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
EDR	Rješavanje izbornih sporova
EET	Posmatrački tim na izborima
EMB	Tijelo za upravljanje izborima
EOA	Izborne posmatračke aktivnosti
EOM	Izborna posmatračka misija
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

GREVIO	Grupa eksperata za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
HRC	Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
IDP	Interno raseljeno lice
IFES	Međunarodna fondacija za izborne sisteme
IPU	Interparlamentarna unija
KP	Kratkoročni posmatrači
NAM	Misija za procjenu potreba
NDI	Nacionalni demokratski institut
NGO	Nevladina organizacija
ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju
OSCE pS	Zemlje učesnice OSCE-a
SDG	Ciljevi održivog razvoja
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
VAWE	Nasilje nad ženama na izborima
ZND	Zajednica nezavisnih država

UVOD

A. SVRHA OVOG PRIRUČNIKA

Ovo drugo izdanje Priručnika za posmatranje i promociju učešća žena na izborima naslanja se, kao dio sveobuhvatne metodologije posmatranja izbora, na prvo izdanje objavljeno 2004. godine i dalje razrađuje ODIHR-ovu metodologiju procjene i davanja preporuka u vezi s učešćem žena na izborima. Pored toga što daje smjernice za ODIHR-ove izborne posmatračke aktivnosti (EOA), Priručnik može pomoći kao informacija državama učesnicama — njihovim tijelima za upravljanje izborima, političkim strankama, biračima, kandidatima, medijima i civilnom društvu — o OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim i regionalnim standardima i dobroj praksi vezanoj za učešće žena na izborima. Priručnik se oslanja na iskustvo stečeno tokom skoro tri decenije posmatranja izbora i uzima u obzir aktivnosti država učesnica i ODIHR-a na promoviranju učešća žena u političkom životu, što uključuje izbore.²

ODIHR je posvećen redovnoj analizi i usavršavanju svoje metodologije za posmatranje izbora, u skladu sa zadatkom koje su mu dale države učesnice OSCE-a.³ Ovo novo izdanje razmatra nova pitanja, kao i nove standarde i dobru praksu.⁴ To uključuje, između ostalog, dešavanja u

- 2 Vidjeti, naprimjer, izvještavanje sa ODIHR-ove Regionalne konferencije o “Addressing ODIHR Electoral Recommendations from a Gender Perspective”, održane u Sarajevu, 10. oktobra 2019, <<https://www.osce.org/odihr/elections/435158>>, kao dio ODIHR-ovog projekta Support to Elections in the Western Balkans, <<https://www.osce.org/odihr/support-to-elections-in-western-balkans>>.
- 3 Na osnovu zadatka koje su dale države učesnice OSCE-a (Odluka Ministarskog vijeća 19/06), ova publikacija je izrađena na osnovu vanbudžetskih priloga OSCE-ovih država učesnica.
- 4 Uključujući nedavno utvrđena OSCE-ova opredjeljenja, kao što su Odluke OSCE-ovog Ministarskog vijeća o Women’s participation in political and public life (Atena, 2009), <<https://www.osce.org/mc/40710>>, o Safety of Journalists (Rim, 2018),

vezi sa politički nedovoljno zastupljenim grupama (uključujući osobe s invaliditetom, nacionalne manjine i mlade), finansiranje kampanje, nasilje nad ženama na izborima (VAWE), alternativne metode glasanja i utjecaj internetskih medija i društvenih mreža.⁵ Fokus je i na pitanjima koja treba razmotriti tokom ODIHR-ovih misija za procjenu potreba (NAM) koje preporučuju i vrstu aktivnosti posmatranja izbora kao i praćenje daljnjih aktivnosti radi podrške implementaciji preporuka za posmatranje izbora.

Priručnik je zadržao fokus prvog izdanja na učešće žena na izborima jer su žene i dalje nedovoljno zastupljene u izbornim procesima širom OSCE-ovog regiona, a u različitim međunarodnim instrumentima postoje eksplicitne odredbe za poboljšanje situacije (vidjeti sljedeće poglavlje). Ostala pitanja vezana za rodnu kategorizaciju, kao što su rodni identitet i seksualna raznolikost, također se pominju u Priručniku kao dio širih pitanja vezanih za inkluzivnost izbornih procesa, mada ne na iscrpan način.⁶

B. KAKO KORISTITI PRIRUČNIK

Priručnik je osmišljen kao radni alat prvenstveno za pomoć u ODIHR-ovim aktivnostima posmatranja izbora u vezi s procjenom učešća žena na izborima, izradi preporuka za poboljšanje njihove zastupljenosti i

<https://www.osce.org/chairmanship/406538>, o Preventing and combating violence against women (Rim, 2018), <https://www.osce.org/chairmanship/406019>.

- 5 Neka dešavanja su uključena i u druge ODIHR-ove publikacije. Naprimjer, "Handbook for the Observation of Campaign Finance", 21. januar 2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>, "Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations", 6. juni 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/244941>, "Guidelines for Public Security Providers in Elections", 12. septembar 2017, <https://www.osce.org/odihr/elections/339581>, i "Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution", 17. septembar 2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/429566>, posvećuju posebnu pažnju rodnim pitanjima u poglavljima posvećenim učešću žena. Vidjeti i ODIHR "Toolkit on Countering Violence Against Women in Politics izrađen 2022. <https://www.osce.org/odihr/530272>.
- 6 Prema OSCE-ovom Glossary on Gender-Related Terms, <https://www.osce.org/gender/26397>, "Rod je termin koji se koristi kako bi se opisale društveno konstruirane uloge za žene i muškarce. Rod je stečeni identitet koji se uči, mijenja s vremenom, i široko razlikuje unutar jedne kulture i između različitih kultura."

radi promocije rodne ravnopravnosti.⁷ Uključuje pitanja o različitim aspektima učešća žena u izbornom procesu. Liste pitanja koja treba istražiti u okviru EOA su tek indikativne jer ukazuju na moguća područja razmatranja i primjenjivat će se na različite načine u skladu sa konkretnim kontekstom. Liste nisu iscrpne i ne bi trebale spriječiti da se u sklopu EOA ispituju druga pitanja koja mogu iskrsnuti.

Poglavlje 1 daje pregled OSCE-ovih opredjeljenja i drugih međunarodnih i regionalnih obaveza i standarda, među kojima je Konvencija UN-a o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).

Poglavlje 2 razmatra potencijalne izazove za učešće žena u svim fazama izbornog procesa. To uključuje i izborni sistem, izbornu administraciju, registraciju birača i kandidata, mehanizme glasanja, kampanju i njeno finansiranje, medije, rješavanje izbornih sporova (EDR) i procedure na dan izbora. Poglavlje 3 razmatra nasilje nad ženama na izborima.

Poglavlje 4 ispituje uključivanje i učešće žena iz nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući žene s invaliditetom, mlade i manjine, a također se bavi i pitanjima rodnog identiteta. Poglavlje 5 obuhvata misije za procjenu potreba (NAM), u kojima se određuju obim i format aktivnosti u sklopu posmatranja izbora, kao i uloge dugoročnih i kratkoročnih posmatrača (DP i KP), i izrada preporuka vezanih za rodna pitanja. Ovo poglavlje elaborira i postizborne aktivnosti kako bi se zemlje podržale u provedbi ODIHR-ovih izbornih ocjena i preporuka iz rodne perspektive. Aneksi sadrže dijelove glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na rod te kompilaciju korisnih izvora.

7 Declaration of Principles (DoP) for International Election Observation iz 2005, <<https://www.osce.org/odihr/elections/215556>>, navodi da posmatrači imaju odgovornost da "ispitaju diskriminaciju ili druge prepreke koje bi mogle onemogućiti učešće u izbornom procesu."



POGLAVLJE 1. RELEVANTNA OSCE-OVA OPREDJELJENJA I DRUGE MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

A. OSCE-OVA OPREDJELJENJA

U okviru OSCE-a, opredjeljenosti za jednaki pristup političkim pravima prvenstveno su sadržana u Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine.⁸ U stavu 5.9 posebno, države učesnice se opredjeljuju da će “zabraniti svaku diskriminaciju i garantirati svim licima jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu”. U stavu 7.5, države učesnice se opredjeljuju da će “poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije”. Općenito, u stavu 40, države učesnice “jasno i nedvosmisleno osuđuju [...] diskriminaciju protiv bilo koga...”. U tom kontekstu, one “priznaju pravo pojedinca na efikasne pravne lijekove i nastoje priznati, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, pravo zainteresiranih osoba i grupa da iniciraju i podrže žalbe protiv akata diskriminacije” (40.5).

Kopenhaški dokument dalje poziva države učesnice da razmotre “pridržavanje, ako to još nisu učinile, međunarodnih instrumenata koji se bave problemom diskriminacije i osiguravaju potpuno poštovanje obaveza sadržanih u njima, uključujući i one koje se odnose na

8 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990. Tekst ovog i ostalih OSCE-ovih dokumenata dostupan je na ODIHR-ovom webu: <www.osce.org/odihr>.

podnošenje periodičnih izvještaja” (40.6), kao i da prihvate “one međunarodne mehanizme koji omogućavaju državama i pojedincima da dostave informacije u vezi sa diskriminacijom pred međunarodnim tijelima” (40.7).

OSCE-ova opredjeljenja u pogledu jednakosti između žena i muškaraca uključena su i u Moskovski dokument iz 1991. godine i u Povelju o evropskoj sigurnosti iz 1999. godine, koje obavezuju države učesnice da promoviraju jednakost između žena i muškaraca na svim nivoima.⁹ Stav 40. Moskovskog dokumenta poziva države učesnice da priznaju da je “puna i istinska jednakost između muškaraca i žena temeljni aspekt na vladavini prava zasnovanog pravednog i demokratskog društva”.¹⁰ Tu se također države učesnice ohrabruju da se pridržavaju Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Potom, stav 23. Povelje o evropskoj sigurnosti obavezuje države učesnice da učine jednakost između muškaraca i žena sastavnim dijelom politika, i na državnom nivou i u okviru OSCE-a.

U posljednjih nekoliko decenija povećan je organizacijski fokus na rješavanje diskriminacije i specifičnih potreba u vezi s učešćem žena na izborima. S tim u vezi, Odluka Ministarskog vijeća OSCE-a br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu poziva države učesnice da “razmotre zakonodavne mjere za olakšavanje uravnoteženog učešća u političkom i javnom životu”.¹¹ Odluka Ministarskog vijeća o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama br. 4/18 poziva države učesnice da “ohrabre sve relevantne faktore... da doprinesu sprječavanju i suzbijanju svih oblika nasilja nad ženama, uključujući one koje se bave profesionalnim aktivnostima izloženim javnosti i/ ili u interesu društva”.¹² Odluka Ministarskog vijeća br. 3/18 o sigurnosti novinara, kojom se prepoznaje “ključna uloga novinara u izvještavanju

9 Charter for European Security 1999, <<https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>>.

10 OSCE Moscow Document 1991, <<https://www.osce.org/les/f/documents/2/3/14310.pdf>>.

11 Ministerial Council Decision No. 7/09, <https://www.osce.org/les/f/documents/2/a/40710.pdf>.

12 Ministerial Council Decision No. 4/18, <<https://www.osce.org/les/f/documents/e/e/406019.pdf>>.

o izborima”, navodi “izrazite rizike sa kojima se novinarke suočavaju u vezi sa svojim radom, uključujući i rad na polju digitalnih tehnologija”.¹³

Što se tiče specifičnih grupa, OSCE-ov Akcioni plan iz 2003. godine o unapređenju položaja Roma i Sintija unutar OSCE-ovog područja ohrabruje države učesnice “da preduzmu mjere kako bi garantirale jednako pravo glasa ženama, što uključuje zabranu takozvanog ‘porodičnog glasanja’ i ‘promoviranje učešća Romkinja u javnom i političkom životu’”.¹⁴

OSCE-ov Akcioni plan za promoviranje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine posebno je dao mandat ODIHR-ovom Odjelu za izbore da “prati i izvještava o političkom učešću žena u izbornim procesima”.¹⁵ Tu se također napominje da će, “kada je to moguće, ODIHR naručivati i objavljivati izvještaje koji posebno analiziraju položaj žena u izbornim procesima. Usto, institucije i misije će ohrabrivati rodno uravnoteženo izvještavanje... o implementaciji OSCE-ovih obaveza vezanih za rodnu ravnopravnost”. U drugim odlukama Ministarskog vijeća države učesnice se pozivaju da osiguraju jednaka prava žena i muškaraca te da se pozabave diskriminacijom.¹⁶

13 Ministerial Council Decision No. 3/18, <<https://www.osce.org/les/mcdec0003%20safety%20of%20journalists%20en.pdf>>.

14 Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, OSCE, 27. novembar 2002, <<http://www.osce.org/odihr/17554>>.

15 Ministerial Council Decision No. 14/04, OSCE, 7. decembar 2004, <<https://www.osce.org/mc/23295>>.

16 U Madridskom dokumentu iz 1983. godine (Madrid Document), <<https://www.osce.org/mc/40871>>, države učesnice naglasile su da je važno “osigurati jednaka prava muškaraca i žena” i složile se da će “preduzeti sve radnje potrebne za promoviranje jednako učinkovitog učešća muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu”. U Bečkom dokumentu iz 1989. godine (Vienna Document) <<https://www.osce.org/mc/40881>> potvrdile su “svoju odlučnost da osiguraju jednaka prava muškaraca i žena” i obećale “da će preduzeti sve potrebne mjere, uključujući pravne mjere, za promoviranje jednako učinkovitog učešća muškaraca i žena u političkom [...] životu”. Ministerial Council Decision No. 13/06, 6. decembar 2006. godine, <<https://www.osce.org/mc/23114>> o borbi protiv netolerancije i diskriminacije i promoviranju međusobnog poštovanja i razumijevanja, naglašava važnost jednakih mogućnosti za učinkovito sudjelovanje u demokratskom društvu i osuđuje diskriminirajući javni diskurs. Potiče države učesnice da “promoviraju politike usmjerene na jednake mogućnosti, prava, pristup pravdi i javnim uslugama, te na poticanje dijaloga i učinkovitog učešća”.

B. MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

Član 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966. godine propisuje “jednako pravo muškaraca i žena da uživaju sva građanska i politička prava navedena u Paktu”, uključujući član 25. o pravu da glasaju i budu izabrani.¹⁷ Godine 2000, tijelo za praćenje provedbe sporazuma, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (HRC), objavio je mjerodavno tumačenje člana 3, u svom Općem komentaru 28. U njemu se napominje da je “[d]iskriminacija žena često isprepletena s diskriminacijom po drugim osnovama poput rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovinskog, rodnog ili drugog statusa” te poziva potpisnice sporazuma “ne samo da usvoje mjere zaštite, već i pozitivne mjere u svim oblastima kako bi se postiglo djelotvorno i jednako osnaživanje žena.”¹⁸ Tu se također potpisnici ohrabruju “da preispitaju svoje zakonodavstvo i praksu i preuzmu vodstvo u provedbi svih mjera potrebnih za eliminaciju diskriminacije žena u svim poljima, naprimjer zabranom diskriminacije [...] u oblastima kao što su [...] političke aktivnosti.”

Međutim, najsveobuhvatniji instrument za unapređenje položaja žena uspostavljen do danas je Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).¹⁹ CEDAW ima veoma široku primjenu, sa 189 država-strana Konvencije, i dvije zemlje koje su je potpisale, ali nisu ratificirale u vrijeme pisanja ovog teksta.²⁰ Ugovor obavezuje potpisnice da osude i eliminiraju sve oblike diskriminacije, uključujući i one vezane za uživanje političkih prava (član 2).

17 Vidjeti cijeli tekst ICCPR-a na: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Na dan 4. oktobra 2022, 173 zemlje u cijelom svijetu, uključujući 56 država učesnica OSCE-a su države potpisnice ovog ugovora, <<https://indicators.ohchr.org>>.

18 Vidjeti General Comment 28 UNOCHCR-a, 29. mart 2000, na <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_R1_Add-10_6619_E.pdf>.

19 Vidjeti cijeli tekst CEDAW, na <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>.

20 <<https://indicators.ohchr.org>>.

Politička prava su eksplicitno obrađena u članu 7. CEDAW-a. Tu se zahtijeva od država-strana ugovora da “preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminiraju diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje”. Dalje se elaborira da će države potpisnice “osigurati ženama, pod jednakim uslovima sa muškarcima, pravo: (a) da glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da imaju pravo da budu izabrane u sva javno izabrana tijela; (b) da učestvuju u formuliranju vladine politike i njoj provedbi te da budu na javnim dužnostima i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti; (c) da učestvuju u nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje.”

Prema tome, član 7. sadrži snažne obaveze time što potpisnice upućuje na to da preduzmu “sve odgovarajuće mjere” za “eliminaciju” diskriminacije, “osiguravanjem” učešća pod jednakim uslovima. CEDAW u članu 4. utvrđuje da se privremene posebne mjere za ubrzanje *de facto* jednakosti ne smiju smatrati diskriminatornim. Jednako tako utvrđuje da će se takve mjere ukinuti kada se ostvare ciljevi jednakih prilika i postupanja. Dakle, fokus nije samo na pravnoj jednakosti (*de jure*), već i na jednakosti u praksi i u ishodu (*de facto*).

Tijelo za praćenje provedbe ugovora, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (“Komitet”) izdao je mjerodavne opće preporuke kroz tumačenje odredbi ugovora. Godine 2004. izdata je Opća preporuka 25 o korištenju privremenih posebnih mjera, u kojoj se kaže da “nije dovoljno garantirati ženama postupanje koje je identično onom prema muškarcima” te da države potpisnice “trebaju procijeniti potencijalni utjecaj privremenih posebnih mjera u odnosu na određeni cilj u svom nacionalnom kontekstu i usvojiti one privremene posebne mjere za koje smatraju da su najprikladnije kako bi se ubrzalo postizanje *de facto* ili suštinske jednakosti za žene.”²¹

Prije toga, 1997. godine, Komitet je objavio Opću preporuku 23 o političkom i javnom životu. Ovdje se navodi da je “Ključno pitanje,

21 Vidjeti UNGA General Recommendation 25, 18. decembar 1979, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3733_E.pdf>.

naglašeno u Pekinškoj platformi za akciju, jaz između stanja *de jure* i *de facto*, odnosno prava u odnosu na realnost učešća žena u politici i javnom životu generalno. Ova prava [član 7] moraju se uživati i *de jure* i *de facto*” (vidjeti i *Dodatne međunarodne inicijative* u nastavku).²²

Opća preporuka 23 utvrđuje i da organi vlasti treba da se konsultiraju i uključe savjete grupa koje u velikoj mjeri predstavljaju stavove i interese žena kao i da treba da postoji jednaka zastupljenost žena u formuliranju vladine politike.²³ Tu se pominju i države članice koje izvještavaju statističke podatke koji pokazuju postotak žena koje uživaju politička prava u odnosu na muškarce.²⁴ Opća preporuka 23 potvrđuje da su sve grane države obuhvaćene ugovorom.²⁵ Nadalje, u njoj se navodi da vlade trebaju ohrabriti političke stranke da usvoje efikasne mjere.²⁶

22 UNGA General Recommendation 23, stavovi 16 i 8, 1997, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf>.

23 Opća preporuka 23, stav 28, glasi: “Države potpisnice također trebaju nastojati da osiguraju da žene budu imenovane u vladina savjetodavna tijela na ravnopravnoj osnovi sa muškarcima i da ta tijela uzmu u obzir, kad je to potrebno, stavove reprezentativnih ženskih grupa. Temeljna je odgovornost Vlade da ohrabri inicijative koje vode i usmjeravaju javno mnijenje i mijenjaju stavove koji diskriminiraju žene ili obeshrabruju učešće žena u političkom i javnom životu.” U stavu 46 se također navodi “Prema članu 7, stav (b), takve mjere uključuju one koje su osmišljene da osiguraju: (a) Jednakost zastupljenosti žena u formuliranju vladine politike”.

24 Opća preporuka 23 stav 48 glasi, “Prilikom izvještavanja po članu 7, države potpisnice trebaju... (d) Uključiti statističke podatke, razvrstane po spolu, koji pokazuju postotak žena u odnosu na muškarce koji uživaju ta prava.”

25 Opća preporuka 23, stav 5. glasi: “Obaveza navedena u članu 7. odnosi se na sve oblasti javnog i političkog života i nije ograničena na one oblasti navedene u podstavovima (a), (b) i (c). Politički i javni život jedne zemlje je širok pojam. Odnosi se na vršenje političke vlasti, posebno na vršenje zakonodavne, sudske, izvršne i administrativne vlasti. Taj pojam pokriva sve aspekte javne uprave i formuliranje i provedbu politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.”

26 Opća preporuka 23, stav 5: “Član 7. obavezuje države potpisnice da preduzmu sve odgovarajuće mjere za uklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu i da osiguraju da one uživaju jednakost sa muškarcima u političkom i javnom životu... Ovaj koncept također uključuje mnoge aspekte civilnog društva, uključujući javne odbore i lokalna vijeća i aktivnosti organizacija poput političkih stranaka, sindikata, profesionalnih ili industrijskih udruženja, ženskih organizacija, organizacija u zajednici i drugih organizacija koje se bave javnim i političkim životom.”

Žene s invaliditetom se izričito pominju u Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) iz 2008. godine.²⁷ Član 6. priznaje da su “žene i djevojke s invaliditetom izložene višestrukoj diskriminaciji, i u vezi s tim države članice moraju preduzeti mjere da osiguraju njihovo puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda”. Član 29. poziva države potpisnice da garantiraju politička prava osobama s invaliditetom i pruže im mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima”. Posebno, trebaju “osigurati da osobe s invaliditetom mogu efikasno i u potpunosti učestvovati u političkom i javnom životu na ravnopravnoj osnovi sa drugima, direktno ili preko slobodno izabраниh predstavnika, uključujući pravo i mogućnost da osobe s invaliditetom glasaju i budu birane”.²⁸

Pored pravno obavezujućih ugovora, postoji niz drugih sporazuma koji su politički uvjerljivi i pomažu u uspostavljanju standarda u vezi s učešćem žena na izborima. Naprimjer, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o ženama i učešću u politici (66/130) iz 2011. godine, između ostalih mjera, poziva na organiziranje obuke radi ohrabririvanja učešća i održavanja okruženja nulte tolerancije na nasilje nad ženama u poziciji zvaničnica i kandidatkinja.²⁹ Rezolucija također poziva države da “preispitaju različit utjecaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima te da prilagode ili reformiraju te sisteme gdje je to prikladno”. Iako je izbor izbornog sistema suverena stvar svake države, naglasak je na razmatranju utjecaja izbornih sistema i načina na koji su tehnički osmišljeni i na koji se provode na učešće žena na izborima.

27 Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol, UN, 2007, <www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. U vrijeme pisanja ovog Priručnika, 182 zemlje su države strane ovog ugovora, vidjeti <<https://indicators.ohchr.org>>.

28 Za više o ovome, vidjeti “Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities”, ODIHR, 12. septembar 2017, <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities>>.

29 UNGA Resolution 66/130. Women and political participation, A/RES/66/130, 19. decembar 2011, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

Konvencija Vijeća Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (poznata i kao Istanbulska konvencija) definira nasilje nad ženama kao “sve radnje rodno zasnovanog nasilja koje rezultiraju ili će vjerovatno rezultirati fizičkom, seksualnom, psihičkom ili ekonomskom štetom ili patnjom za žene, uključujući prijetnje takvim djelima, prisilu ili proizvoljno lišavanje slobode, bilo da se dešavaju u javnom ili privatnom životu”.³³ Grupa eksperata za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) prati zakonodavne i praktične mjere koje preduzimaju države koje su ratificirale sporazum s ciljem provedbe Konvencije.³⁴ Do danas su 34 države članice Vijeća Evrope, od kojih su sve istovremeno i države učesnice OSCE-a, ratificirale Istanbulsku konvenciju.³⁵

Jedan autoritativan izvor dobre prakse je Evropska komisija Vijeća Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija).³⁶ Venecijanska komisija je objavila niz općih i tematskih izvještaja o učešću žena na izborima i rodnoj ravnopravnosti, te nekoliko pravnih mišljenja, zajedno sa ODIHR-om, u vezi s izbornim zakonodavstvom pojedinih država.³⁷ Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije u izbornim pitanjima priznaje da posebne mjere kojima se pokušavaju riješiti disbalansi koji tradicionalno postoje u pogledu univerzalne zastupljenosti nisu suprotstavljene principu jednakog prava glasa.³⁸ Te mjere mogu

33 Ugovor je stupio na snagu 2014. Vijeće Evrope Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210), 2014, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>>.

34 Usto, u slučajevima gdje se zahtijeva akcija na sprječavanju ozbiljnog, masivnog ili upornog obrasca u činjenju akata nasilja obuhvaćenih Konvencijom, GREVIO može inicirati specijalnu proceduru ispitivanja.

35 Istanbul Convention signatories, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>>.

36 Venice Commission members, <<https://www.venice.coe.int>>.

37 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning gender equality, Venice Commission, Strasbourg, 13 June 2016, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)007-e)>, Draft Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems and Gender Representation, CDL(2019)015, Strasbourg, 2. maj 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2019)015-e)>.

38 Vidjeti Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, 25. oktobar 2018, Guidelines, sections I.2.4.b, I.2.5, Strasbourg, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pd le=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pd le=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)>.

uključivati kvote, rezervirana mjesta za određene grupe i izuzeća od zahtjeva za postojanjem kvoruma, ili niže pragove.

Konvencija Zajednice nezavisnih država o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda također govori o nediskriminaciji. U članu 2. stoji da “pravo građana da biraju i budu birani u organe državne vlasti, lokalne samouprave, na predstavljanje drugih (naroda) i druge izabrane funkcije ne zavisi od, i ostvaruje se bez ikakvih ograničenja diskriminatorne prirode u pogledu spola, jezika, vjere ili konfesije, političkih ili drugih uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini ili etničkoj grupi, imovinskog statusa ili drugih okolnosti.”³⁹

D. OSTALI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

Godine 1995. održana je značajna Četvrta svjetska konferencija o ženama, koja je kulminirala usvajanjem Pekinške deklaracije i Platforme za akciju, koju je potom odobrila Generalna skupština UN-a.⁴⁰ Ova platforma je poznata po uspostavljanju međunarodnog priznavanja cilja od 30 posto zastupljenosti žena na nivoima na kojim se donose odluke.

Vijeće sigurnosti UN-a je 2000. godine usvojilo rezoluciju 1325 o ženama, miru i sigurnosti. Rezolucija poziva na “povećanu zastupljenost žena na nivoima odlučivanja u nacionalnim, regionalnim i međunarodnim institucijama i u mehanizmima za prevenciju, upravljanje i rješavanje sukoba”.⁴¹

Značaj političkog učešća žena prepoznat je i u Ciljevima održivog razvoja (SDG), koje su usvojili šefovi država i vlada na samitu UN-a 2015.

39 Konvencija o standardima demokratskih izbora, prava glasa i sloboda u državama stranama Zajednice nezavisnih država, CIS Legislation website, 7. oktobar 2002, pristupljeno 1. oktobra 2022, <<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>>.

40 Beijing Declaration and Platform for Action, Četvrta svjetska konferencija o ženama, 4-15. septembar 1995, <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>

41 UN Security Council resolution 1325 on Women, Peace and Security 31. oktobar 2000, <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/#resolution>>.

godine.⁴² SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti uključuje cilj 5.5 koji se odnosi na “puno i djelotvorno učešće žena i jednake prilike za liderstvo na svim nivoima odlučivanja u političkom, ekonomskom i javnom životu”. SDG 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama, sadrži pokazatelj odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog donošenja odluka na svim nivoima.

42 “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (SDGs), UNGA A/ RES/70/1, 21 oktobar 2015, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.



POGLAVLJE 2

PODRUČJA U FOKUSU AKTIVNOSTI ODIHR-OVIH IZBORNIH POSMATRAČA

2

Ovaj dio razmatra niz mogućih područja i pitanja koja se u sklopu ODIHR-ovih EOA mogu uzeti u razmatranje prilikom procjene učešća žena na izborima i s tim povezane usklađenosti sa međunarodnim obavezama i standardima (kao što je to detaljno opisano gore). Članovi osnovnog tima trebaju identificirati gdje su standardi ispunjeni, a gdje postoje nedostaci, i sačiniti preporuke za poboljšanja. Ovaj dio prati tipičnu strukturu završnog izvještaja EOA i daje indikativnu listu pitanja koja analitičari treba da uzmu u razmatranje. Na njih ne treba gledati kao na propise, već kao na niz mogućih tačaka za ispitivanje koje članovi osnovnog tima mogu razmotriti u zavisnosti od situacije u svakoj zemlji. Slično, razni članovi osnovnog tima mogu preuzeti vodstvo oko pojedinih pitanja sa liste ovisno od tipa EOA, sastava osnovnog tima i konteksta.

A. POZADINA I KONTEKST

Sposobnost žena da u potpunosti učestvuju u političkom životu, što uključuje i izborni proces, zavisi od toga da li postoji povoljno okruženje, kao što su društvene i kulturne norme, i da li postoji politička volja da se uključenost aktivno promovira. Potrebno je razmotriti niz pitanja kako bi se procijenilo u kojoj mjeri postoji povoljno okruženje.

Ključno je da potpuni podaci razvrstani po spolu budu dostupni na svim nivoima. Prikupljanje podataka omogućava mjerenje položaja žena u društvu kao i cijela skala različitih iskustava, čime se ostvaruje vidljivost i pružaju dokazi na kojima se mogu zasnivati moguće intervencije. Treba uzeti u obzir pouzdanost podataka i koliko zainteresirane strane imaju povjerenja u tu statistiku.

Odnos muškaraca i žena u parlamentu na odlasku i na drugim izabranim pozicijama pokazuje da li trenutno postoji nedovoljna strukturalna zastupljenost. Ako su žene sistemski i dosljedno nedovoljno zastupljene na izabranim funkcijama, tada privremene posebne mjere mogu biti opravdane. Trebalo bi ispitati i putanju i tempo napretka ka paritetu. Ako su privremene posebne mjere već na snazi, onda ih treba redovno analizirati kako bi se utvrdilo jesu li djelotvorne. Ima li dokaza o stalnom poboljšanju ili bi mogle biti opravdane dodatne ili različite privremene posebne mjere? Da li se postojeće mjere adekvatno provode i primjenjuju? Treba li uvesti učinkovitije sankcije ili podsticaje u odnosu na te mjere?

Pogled na udio žena i muškaraca koji su sada na položaju a koji su odlučili da se ne kandidiraju za još jedan mandat može otkriti stvarno stanje. Čini se da je u nekim zemljama veća vjerovatnoća da će žene napustiti politiku nego muškarci. Među razlozima koje one navode su teškoće u balansiranju između zahtjeva profesije i porodičnog života, osjećaj da ih se ne shvata ozbiljno, atmosfera konfrontacija u parlamentima i unutar političkih stranaka te osjećaj da ne mogu dovoljno napredovati.⁴³

Broj i udio žena u lokalnim i regionalnim vijećima ili skupštinama također je važan jer je to jedan od uobičajenih puteva do izabranih funkcija na nacionalnom nivou kroz politički uspjeh na lokalnom nivou. Ako žene nisu adekvatno zastupljene u lokalnim tijelima, broj kvalificiranih i iskusnih kandidatkinja za državne funkcije može biti manji. Jedno od pitanja u vezi s ovim je da li lokalni izabrani zvaničnici rade puno ili

43 Vidjeti naprimjer nalaze u “Regional study on women’s political representation in the Eastern Partnership countries”, 2. izdanje, Vijeće Evrope, Strasbourg, oktobar 2017, <<https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>>.

skraćeno radno vrijeme i da li su plaćeni, jer prepreke učestvovanju povezane sa prihodom mogu nesrazmjerno utjecati na žene.

Broj žena u vladi i na drugim sličnim visokim pozicijama i priroda tih pozicija također mogu ukazivati na status žene u političkom životu. Žene se često postavljaju u ministarstva za koja se obično smatra da pokrivaju “ženska pitanja”, kao što su socijalne službe, porodična pitanja ili obrazovanje. Kada to isključuje druge uloge u vladi, to jača društvena očekivanja koja se zasnivaju na stereotipima o ženama kao majkama, vaspitačicama i domaćicama.

Uvođenje državnih rodnih akcionih planova — uključujući one koji se odnose na strukture i aktivnosti vlada, parlamenata i političkih stranaka — i status njihove implementacije mogu biti pokazatelj postojećeg nivoa posvećenosti osnaživanju žena. Važno je razmotriti: da li plan identificira područja u kojima se mogu postići poboljšanja specifično usmjerena na uključivanje i učešće u politici i izborima; koje su agencije za to odgovorne; da li se prati provedba; i da li postoji bilo kakvo izvještavanje javnosti o statusu plana.

Ženama je možda teže da učestvuju u političkom životu tamo gdje je nizak nivo pismenosti, obrazovanja i ekonomskih mogućnosti. Isto tako, prepreka može biti i postojanje ukorijenjenih tradicionalnih i narodnih predstavljanja žena koje ne promoviraju davanje političkog glasa ženama. Sve te teškoće mogu biti predmet geografskih podjela, kao što su urbane i ruralne zajednice i područja sa koncentracijom nacionalnih manjina. Nizak nivo nasilja nad ženama je ključni pokazatelj inkluzivnih, pravednih i održivih društava (vidjeti i Dio 3 u nastavku, o nasilju nad ženama na izborima).

Također je važno da se učesnici u EOA sastanu sa ženskim organizacijama i organizacijama civilnog društva koje prate učešće žena na izborima i da s njima razmotre njihovu ulogu. To bi trebalo obuhvatiti pitanja mogu li one *de facto* da rade, da li ih državne agencije konsultiraju u procesu izborne reforme i da li su učinkovite u rješavanju ženskih pitanja, posebno u vezi s političkim učešćem. Usto, vrijedi analizirati postoje li strateška partnerstva između ženskih grupa i muških

lidera i drugih faktora i koliko su oni efikasni u unapređenju rodne ravnopravnosti na izborima.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Kakav je omjer žena i muškaraca u parlamentu na odlasku i drugim izabranim tijelima na regionalnom i lokalnom nivou?
- ▶ Da li su dostupni puni podaci razvrstani po spolu? Ima li se u to povjerenja?
- ▶ Koliko je žena u vladi ili na visokim izvršnim pozicijama? Koje portfelje vode?
- ▶ Da li se manje žena kandidira za ponovni izbor?
- ▶ Postoje li nacionalne rodne politike koje prate akcioni planovi? Da li se efikasno provode?
- ▶ Ima li skorašnjih ili značajnih poboljšanja u oblasti rodne ravnopravnosti u zemlji? Da li je u skorije vrijeme bilo značajnog nazadovanja?
- ▶ Koji su nivoi pismenosti, obrazovanja i ekonomskih prilika za žene?
- ▶ Koji su prijavljeni i percipirani nivoi rodno zasnovanog nasilja?
- ▶ Postoje li grupe civilnog društva koje podržavaju ženska prava, što uključuje i politička prava? Imaju li te grupe “prostora”, sredstava i znanja da pravilno djeluju? Da li ih se konsultira tokom izbornih reformi?

B. PRAVNI OKVIR

U sklopu EOA procjenjuje se koliko dobro ustavni, pravni i regulatorni okvir zemlje ispunjava OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standarde. Stoga treba analizirati pravni okvir kako bi se utvrdilo da li garantira politička i izborna prava na jednakoj i nediskriminatornoj osnovi. Da li su posebne mjere ugrađene u skladu sa međunarodnim obavezama i standardima i da li se te zakonske odredbe efikasno provode?⁴⁴

U sklopu EOA treba se provjeriti koji su međunarodni ugovori, fakultativni protokoli i drugi sporazumi u vezi sa spolom potpisani i ratificirani i da li su iskazane rezerve. Trebalo bi također odrediti koje mjesto ugovor zauzima u hijerarhiji pravnih normi i da li međunarodna sudska praksa ima direktnu primjenu u pravnom sistemu zemlje. Trebalo bi pogledati i izvještaje podnesene tijelu za praćenje sporazuma kao i izvještaje tih tijela.

CEDAW obavezuje države članice da “utjelovljuju princip jednakosti muškaraca i žena u svojim državnim ustavima ili drugim odgovarajućim zakonima”.⁴⁵ Stoga će se analizirati izbornu i stranačko zakonodavstvo, pravila i propisi kako bi se ocijenilo u kojoj mjeri oni podržavaju učešće žena, pri čemu su uključene i posebne mjere. Među pozitivnim karakteristikama zakona su zahtjevi za podacima razvrstanim po spolu u svim fazama izbornog procesa i inkluzivni procesi donošenja zakona koji uključuju konsultacije sa ženskim grupama. Treba procijeniti zakonske odredbe kako bi se vidjelo da li one podjednako koriste ženama i muškarcima ili posebno štete ženama. Neki drugi, srodni zakoni se također mogu ispitati kako bi se razumjela uloga žena u javnom životu i rukovodstvu. Oni mogu uključivati zakone koji se odnose na lični status (npr. žene koje ne mogu izaći u javnost bez brata ili oca),

44 “Guidelines on Political Party Regulation, 2nd edition”, ODIHR-Venecijanska komisija, 14. decembar 2020, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pd le=CDL- AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pd le=CDL- AD(2020)032-e)>, koja se bavi i načinima na koje zakoni o političkim strankama mogu promovirati rodnu jednakost (naprimjer, kroz posebne privremene mjere) u Dijelu III O strankama na izborima (stavovi 188-190).

45 CEDAW, *op. cit.*, bilješka 19, član 2 (a).

porodicu i starateljstvo, zapošljavanje, poreze, naslijeđe i imovinu, te građanske i krivične zakone.

Odredbe protiv diskriminacije, kao što su posebni zakoni koji se bave jednakošću žena i muškaraca, mogu postojati u nacionalnom zakonu. U ovom slučaju u sklopu EOA treba procijeniti njihovu provedbu i utjecaj na izborni proces. Također treba uzeti u obzir mjerodavno tumačenje tog zakonodavstva u sudskoj praksi. Može se procijeniti i da li postoje ovlasti bilo kojeg statutarnog tijela koje ima mandat da se bavi pravima žena.

Za sva buduća nastojanja u pogledu zakonske i izborne reforme, vrijedno je napomenuti rupe u zakonu i nedosljednosti koje mogu dovesti do diskriminacije žena, kao i pogrešno tumačenje zakona i propisa koje ih mogu dovesti u nepovoljniji položaj. Ovdje bi se preporuke trebale usmjeriti na harmonizaciju zakonodavstva iz rodne perspektive kako bi se osigurao jednak tretman žena i muškaraca.

Drugi aspekt koji treba razmotriti je da li je proces izborne reforme, uključujući izradu nacрта zakona u vezi s izborima, bio inkluzivan i proveden uz dužno razmatranje stavova ženskih grupa. Tu bi trebalo uključiti konsultacije o svim pitanjima, a ne samo o pitanjima koja se smatraju relevantnim za unapređenje izbornih prava žena.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li je država potpisala i ratificirala relevantne instrumente uključujući ICCPR, CEDAW, CRPD, ECHR i Istanbulsku konvenciju? Jesu li iskazane neke rezerve? Koji su bili izvještaji tijela za praćenje sporazuma?
- ▶ Koje je mjesto međunarodnih, pravno obavezujućih instrumenata i sudske prakse u državnom pravnom poretku?
- ▶ Da li ustav garantira jednaka prava za muškarce i žene?

- ▶ Postoji li zakonski akt koji se posebno bavi jednakošću žena i muškaraca?
- ▶ Postoje li posebne zakonske mjere s ciljem promoviranja učešća žena u politici? Jesu li primjenjivi i djelotvorni? Da li se neusklađenost djelotvorno rješava?
- ▶ Da li neki zakoni koji se odnose na izbore uključuju odredbe koje mogu dovesti žene u nepovoljniji položaj?
- ▶ Postoje li rupe u zakonu i nedosljednosti koje bi mogle dovesti do nedosljednog tumačenja i primjene zakona iz rodne perspektive?
- ▶ Da li postoji korpus sudske prakse koji se odnosi na tumačenje rodni odredbi na izborima?
- ▶ Da li su ženske grupe konsultirane o razvoju politike i zakonodavstva u vezi s izborima?

C. IZBORNI SISTEMI I SRODNI ELEMENTI

Neki izborni sistemi mogu zadovoljiti međunarodne standarde i demokratske principe i u tom slučaju treba poštovati izborni sistem koji je data zemlja odabrala. U Ministarskoj deklaraciji iz Porta iz 2002. godine, Ministarsko vijeće OSCE-a je ukazalo na to da se “demokratski izbori mogu provesti pod različitim izbornim sistemima”.⁴⁶ Prema sudskoj praksi ECtHR-a, izbor izbornog sistema je stvar diskrecionog prava države.⁴⁷ Istovremeno, Rezolucija Generalne skupštine UN-a iz

46 Ministarsko vijeće, Odluka br. 7/02, Porto, *op. cit.*, bilješka 4.

47 Prema ECtHR-u, izbor izbornog sistema kojim se osigurava slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavne vlasti — bilo da se zasniva na srazmjernoj zastupljenosti, sistemu “prvi prolazi” ili nekom drugom drugom rješenju — stvar je u kojoj država uživa široku slobodu procjene. Vidjeti predmete *Matthews v. the United Kingdom* [GC], 1999, § 64 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22ite>

2011. godine poziva države da “preispitaju diferencijalni utjecaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima te da prilagode ili reformiraju te sisteme gdje je to primjereno”.⁴⁸ Ova odredba prepoznaje potencijalni utjecaj izbornog sistema koji je država odabrala na učešće žena i njihovu kasniju zastupljenost. ODIHR-ove EOA bi stoga trebalo da analiziraju da li je izborni sistem revidiran iz perspektive njegovog rodnog utjecaja i da li su organizacije civilnog društva koje zastupaju ženska prava bile dio procesa.

Ovisno o tome koji je tip izbornog sistema na snazi, EOA bi trebalo da odrede koje poteškoće i prepreke za žene moguće postoje i kako izborne politike mogu drugačije utjecati na žene, uključujući i žene iz drugih nedovoljno zastupljenih grupa. Među aspektima koje treba uzeti u obzir su: tip izbornog sistema, pragovi za dodjelu mandata, veličinu izborne jedinice (broj predstavnika po izornoj jedinici), tip kandidatske liste (otvorena ili zatvorena) i procedure glasanja, kvote i rezervirana mjesta. Generalno govoreći, studije pokazuju da je tendencija da više žena biva izabrano u srazmjernim sistemima, nego u većinskim ili pluralnim sistemima, tzv. “prvi prolazi”, ili u mješovitim sistemima.⁴⁹ Međutim, osim pitanja roda, država bi trebala temeljito istražiti sveukupne prednosti i nedostatke izbornog sistema u datom kontekstu prije nego što izvrši promjene, a taj bi proces trebao biti inkluzivan i informiran.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318](https://mid%22:[%22001-58910%22]}>”, i <i>Saccomanno and Others v. Italy</i>, 2012 <.” Prema Kodeksu dobre prakse Venecijanske komisije, Dijelu II.4, izbor izbornog sistema zemlje je pitanje opredjeljenja same države; zavisi od posebnih specifičnosti zemlje, političkog i historijskog konteksta. Vidjeti i Opći komentar ICCPR 25, stav 21. koji kaže da: “Tako Pakt ne nameće nikakav poseban izborni sistem, svaki sistem koji funkcioniра u državi članici mora biti kompatibilan sa pravima zaštićenim članom 25. i mora garantirati i učiniti efektivnim slobodno izražavanje volje birača.”

48 United Nations Resolution 66/130, A/RES/66/130, 19. mart 2012, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

49 Vidjeti, naprimjer, “Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation”, Generalni direktorat Evropskog parlamenta za istraživanje, mart 1997, <https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1_en.htm>.

VEĆINSKI/PLURALNI SISTEMI

U poređenju sa sistemima srazmjerne zastupljenosti, ženama može biti teže da se kandidiraju u jednomandatnim većinskim/pluralnim sistemima. Ako se smatra da muškarac povećava šanse stranke da osvoji ijedno mjesto više na izborima u datoj izbornoj jedinici, ti sistemi generalno manje podstiču stranke da promoviraju kandidatkinje.

Tvrđi se isto tako da u većinskim/pluralnim sistemima aktuelni zvaničnik ima jaku prednost zbog veće prepoznatljivosti njegovog imena, često povoljne baze za prikupljanje sredstava i izbornu natjecanje koje polazi sa utvrđene pozicije utjecaja. Ova prednost koju imaju kandidati koji su već na nekoj poziciji može negativno utjecati na nivo učešća žena, s obzirom na tradicionalnu dominaciju muškaraca kao nosilaca funkcija. Muškarci mogu imati i veći pristup ekonomskim resursima u svojoj zajednici, posebno kroz finansijske veze koje se razvijaju tokom obavljanja funkcije.

SISTEMI SRAZMJERNOG PREDSTAVLJANJA

Stranke imaju više prilika da uključe kandidatkinje u sistemu srazmjerne zastupljenosti, u kojem stranke predlažu liste kandidata. Na osnovu ODIHR-ovih zapažanja, bez pritiska da moraju pobijediti u većinskom/pluralnom, tzv. “pobjednik uzima sve” sistemu, izgleda da su stranke spremnije da predlože raznovrsnije liste kandidata. Srazmjerni sistemi su pogodniji i za mjere afirmativne akcije od većinskih sistema (vidjeti u nastavku teksta). Sistemi srazmjerne zastupljenosti mogu pružiti veće mogućnosti manjim strankama čiji je program usmjeren na određena pitanja da osvoje mjesta. U nekim državama učesnicama OSCE-a to je dovelo do pojave ženskih stranaka.

U sklopu ODIHR-ovih EOA trebalo bi utvrditi i procijeniti: da li postoje zakonski zahtjevi za rodnu raznolikost na listama; da li stranke imaju interne mehanizme u svojim statutima ili u praksi za uključivanje žena na kandidatske liste; u kojoj mjeri su žene uvrštene u registrirane izborne liste; i da li se smatra da su kandidatkinje stavljene na te

liste na pozicije sa kojih mogu biti izabrane. Također treba analizirati sistem zamjene kandidata kako bi se vidjelo da li postoje zahtjevi za održavanje rodne ravnoteže u slučaju povlačenja te da se vidi da li su sudske odluke i praksa u tom pogledu konzistentni.

Tipovi lista: Sistem “zatvorenih” lista ima kandidate koji su navedeni u fiksnom redosljedu, koji ne podliježu izmjenama od strane birača. Generalno, sistem zatvorenih lista je najpovoljniji za više kandidata, pod uslovom da su postavljene na dovoljno visokom mjestu na listi. Sistemi “otvorenih” lista omogućavaju biračima da mijenjaju redosljed kandidata rangiranjem ili izražavanjem preferencije za neke kandidate u odnosu na druge unutar stranačke liste. U sistemima “otvorenih” lista, birači često su favorizirali muškarce, dok su žene kandidatkinje završavale na nižim pozicijama. Međutim, otvorene liste ponekad mogu koristiti ženama kandidatkinjama ako im se može efikasno mobilizirati podrška i ako su te kandidatkinje dobro poznate u svojim izbornim jedinicama. Interni propisi i praksa političkih stranaka igraju važnu ulogu u osiguravanju adekvatne finansijske i političke podrške kandidatkinjama na izbornim listama.

Kvota: Postoje različite vrste kvota koje se mogu koristiti ovisno od konteksta i izbornog sistema koji je na snazi. Kvota se najčešće povezuju sa srazmjernim predstavničkim sistemima sa stranačkim listama. Međutim, kvota se također mogu primijeniti u većinskim/pluralnim sistemima, naprimjer, putem zahtjeva od stranaka da imaju rodnu ravnotežu na listi kandidata koji se kandidiraju za predizbore, odbor za imenovanje ili bilo koji sistem koji stranka ima za odabir kandidata.

U sistemima srazmjerne zastupljenosti sa kandidatskim listama, šanse da žene budu izabrane se znatno povećaju kada zakon precizira minimalne nivoe zastupljenosti oba pola na listi kandidata svake stranke i uslove koji se odnose na njihove pozicije na listi (zahtjevi u pogledu mjesta kandidata na listi).⁵⁰ Kao što je gore navedeno, CEDAW ohrabruje države da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi eliminirale

50 “New IPU report: more women in parliament and more countries with gender parity”, IPU website, mart 2022, <<https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity>>.

diskriminaciju i time osigurale *de facto* ravnopravno učešće u političkom i javnom životu. Kvote su oblik privremenih posebnih mjera koje su prepoznate kao jedan od najdjelotvornijih načina za povećanje učešća i zastupljenosti žena. U skladu sa usmjerenjem CEDAW-a na to da posebne mjere trebaju biti privremene, preporučuje se da se kvote uspostave dok se *de facto* učešće ne poboljša do pravičnog nivoa.

Zakonske kvote imaju najveći utjecaj na izbor žena kandidatkinja, budući da se odnose na sve stranke, a zakon obično daje osnovu za provedbu, kao što je odbijanje stranačkih lista koje ne ispunjavaju uslov kvote. Međutim, kvote mogu biti nedjelotvorne ako zakon ne precizira kako se kandidati i kandidatkinje moraju pozicionirati na listi. Općenito se smatra da “zakopčana” lista, na kojoj se muškarci i žene ravnomjerno izmjenjuju, pruža najbolje izgleda ženama da budu izabrane.

Tamo gdje postoji zahtjev za kvotom, posmatračici treba da zabilježe da li su uključene odredbe o tome kako se upražnjena mjesta popunjavaju ako kandidat podnese ostavku. Naprimjer, posebno za zatvorene liste, može postojati zahtjev da ako žena podnese ostavku ili na neki drugi način prijevremeno napusti funkciju, zamjena mora biti sljedeća raspoloživa žena na listi kandidata. Bez takvih odredbi, efikasnost kvote može se smanjiti, a taj nedostatak se može strateški iskoristiti, pri čemu se na uspješne kandidatkinje može vršiti pritisak da podnesu ostavku. Zato je važno razmotriti kakvih je ostavki bilo i kako su zamjene funkcionirale u praksi.

Tamo gdje su se zahtjevi za kvotama u prošlosti koristili kao privremene mjere, treba analizirati i prikupiti podatke i mišljenja kako bi se razumjela njihova djelotvornost i ograničenja. Ovo uključuje ispitivanje da li su neka poboljšanja održana tokom vremena. Naprimjer, stranke mogu nastaviti sa dobrovoljnim kvotama, odlukom da usvoje interne politike za promoviranje žena kao kandidata kroz sistem internih kvota.

Veličina izborne jedinice: Termin veličina izborne jedinice odnosi se na broj kandidata izabranih iz jedne izborne jedinice. Generalno, što je veća izborna jedinica, ili što je više predstavnika izabrano iz jedne izborne jedinice, veća je vjerovatnoća da će žene biti izabrane.

Pragovi: U srazmjernim sistemima, pragovi određuju minimalni procenat glasova koji se mora osvojiti da bi stranka učestvovala u raspodjeli mandata. Što je prag viši, manjim strankama je teže izboriti zastupljenost u parlamentu. Iako ne postoji međunarodni standard koji regulira nivo praga, u većini zemalja OSCE-a pragovi ne prelaze pet procenata. Viši pragovi mogu rezultirati visokim udjelom “protraćenih” glasova (za stranke koje ne osvoje nijedno mjesto u parlamentu). U sklopu EOA može se vidjeti da li postoje razlozi za zabrinutost oko toga kako pragovi utječu posebno na učešće žena. Naprimjer, male stranke s manje mjesta mogu imati samo muškarce kao svoje vodeće kandidate i one na funkciji.

Rezervirana mjesta: Još jedan primjer afirmativne akcije je kreiranje “rezerviranih” mjesta, gdje je za određeni broj mjesta u zakonodavnom tijelu određeno da ih popuni isključivo određena grupa, kao što su žene. Takvi sistemi, koji se koriste u velikom broju država učesnica OSCE-a, garantiraju minimalni nivo zastupljenosti žena u parlamentima. Međutim, ovaj sistem može biti kontraproduktivan time što će obeshrabriti žene da se kandidiraju za nerezervisana mjesta, čime se zapravo smanjuju njihove mogućnosti za učešće u odlučivanju. Ponekad se može smatrati da predstavnice na rezerviranim mjestima nisu “osvojile” svoj mandat na potpuno konkurentnim izborima te mogu biti diskriminirane kao parlamentarke.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li postoji posebna zabrinutost oko toga na koji način vrsta izbornog sistema i srodni elementi utječu na učešće žena?
- ▶ Da li je izvršena procjena utjecaja izbornog sistema na rodnu ravnopravnost?
- ▶ Da li je bilo rasprave o mogućoj reformi izbornog sistema uz dužno uzimanje u obzir utjecaj na pitanja koja se tiču roda i da li su ženske grupe o tome konsultirane?

- ▶ Da li zakon uključuje, ili je uključio, bilo koje kvote ili druge privremene mjere za promoviranje izbora žena? Ako je tako, da li se to smatra djelotvornim? Koje su prednosti i nedostaci tih mjera? Da li se pravilno provode?
- ▶ Koje su zakonske mjere na snazi za postupanje sa kandidatskim listama koje ne ispunjavaju zakonske zahtjeve u pogledu spola? Kako se tim mjerama upravlja u praksi?
- ▶ Kako se popunjavaju upražnjena mjesta ako se žena povuče?

D. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Tijela za upravljanje izborima (EMB) imaju ključnu ulogu u promoviranju žena na izborima. To uključuje: da su žene uključene u njihovo vlastito rukovodstvo i osoblje; pružanje javno dostupnih podataka razvrstanih po spolu o sastavu izborne administracije, birača i kandidata; provođenje procedura registracije kandidata, uključujući rodne kvote ili druge afirmativne mjere; konsultacije sa organizacijama civilnog društva koje zastupaju ženska prava; omogućavanje podizanja svijesti i edukacije birača; te promoviranje mjera koje mogu pomoći da se poveća učešće žena kao biračica i kandidatkinja.

U skladu sa međunarodnim standardima, žene bi trebalo da budu zastupljene na rukovodećim pozicijama u EMB.⁵¹ Neke zemlje imaju zakone koji zahtijevaju rodnu ravnotežu u sastavu članova i osoblja EMB. Pored svih tih zahtjeva, EMB-i mogu imati vlastitu javnu politiku

51 Ovo je u skladu sa Council of Europe Recommendation 2003(3), 12. mart 2003, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848>, koja navodi da zastupljenost muškaraca i žena u svim tijelima koja donose odluke ili javnom životu ne treba pasti ispod 40 posto. Također, stav 15. CEDAW General Recommendation No. 23: Political and Public Life, 1997, A/52/38, <<https://www.refworld.org/docid/453882a622.html> [pristupljeno 1. oktobra 2022]>, naglašava važnost ne samo uklanjanja *de jure* prepreka, već i postizanje *de facto* jednakosti u javnom i političkom životu.

za promoviranje rodnog pariteta i regulatorne ovlasti da promoviraju i provode posebne mjere za povećanje zastupljenosti žena u svojim strukturama. Uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca trebala bi pomoći promoviranju reprezentativnosti i vjerodostojnosti EMB-a. Međutim, u mnogim državama učesnicama OSCE-a žene su dobro zastupljene u osoblju izborne administracije na nižem nivou, ali to nije tako na srednjim i višim nivoima, ni na rukovodećim pozicijama.

EMB može imenovati fokalnu tačku ili imati odjel za rodnu ravnopravnost ili može uključiti rodnu ravnopravnost u razne svoje politike i aktivnosti. U najmanju ruku, EMB bi trebao osigurati da postoje podaci razvrstani po spolu o sastavu izborne administracije, kandidata i birača, ali u idealnom slučaju i o nominacijama kandidata, povlačenju kandidata, odzivu birača, akreditiranim posmatračima, agentima i predstavnicima medija, kao i o osoblju koje radi u EMB-u. Istraživanje o utjecaju na pitanja roda koje provodi EMB može dodatno pomoći u prikupljanju dokaza koji se mogu koristiti za kreiranje pozitivnih rodnih politika. Upravni odbori bi se također trebali konsultirati sa organizacijama civilnog društva koje zastupaju ženska prava o širokom spektru pitanja koja se tiču politike i prakse, a ne samo onih identificiranih kao rodno-zasnovane politike i prakse.

EMB-ovi mogu osigurati edukaciju birača posebno usmjerenu na žene o glasačkim pravima žena i mogu pružiti obuku i specijalizirane informacije za žene koje se žele kandidirati i za kandidatkinje. To bi moglo uključivati, naprimjer, informacije o mjerama koje se mogu poduzeti ako se žene suoče sa uznemiravanjem (lično ili na internetu) i resurse koji su dostupni ženama. EMB-ovi mogu napraviti posebne aranžmane na dan izbora, omogućavajući, naprimjer, lako dostupne informacije o izborima za žene sa niskim nivoom pismenosti. Tijela za upravljanje izborima bi trebala uključiti određene rodno osjetljive komponente u svoje kurseve obuke za izborne službenike (uključujući osoblje na biračkim mjestima), kao što su informacije o sprječavanju i reagiranju na slučajeve grupnog ili porodičnog glasanja. EMB-ovi bi trebali razmotriti ove aspekte i ocijeniti ih iz perspektive poštivanja prava glasa žena.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li su potpuni podaci razvrstani po spolu javno dostupni od EMB-a (npr. o sastavu izborne administracije, birača, kandidata itd.)?
- ▶ Da li EMB ima rodnu strategiju i uz nju prateći akcioni plan ili bilo koji drugi dokument politike koji se bavi rodnom ravnopravnošću? Da li se to redovno preispituje i postoje li mehanizmi za nosioce odgovornosti, kao što je fokalna tačka za rodna pitanja?
- ▶ Kakav je rodni sastav izborne administracije na različitim nivoima, uključujući i uloge članova u donošenju odluka? Postoje li posebne mjere za povećanje zastupljenosti žena? Da li se djelotvorno provode?
- ▶ Koliko su rodno osjetljivi napori EMB-a na izgradnji kapaciteta i obuci?
- ▶ Da li se EMB redovno konsultira sa ženskim organizacijama civilnog društva? Ako je tako, da li su obuhvaćena sva pitanja ili samo pitanja vezana za rod? Da li se konsultacije odvijaju na različitim nivoima EMB-a (uključujući i regione)?
- ▶ Koja regulatorna i izvršna ovlašćenja ima EMB u vezi sa rodним pitanjima? Da li se dosljedno primjenjuju sankcije za nepoštivanje (npr. novčane kazne, smanjenje državnih/javnih sredstava, neregistriranje stranačkih lista)? Da li se na njih gleda kao na mjere koje odvrćaju?
- ▶ Da li postoje posebne informacije o obuci/obrazovanju birača koje su usmjerene na žene i/ili promoviraju učešće žena na izborima? Postoji li dodatna edukacija birača o pitanjima

vezanim za porodično/grupno glasanje i glasanje putem opunomoćenika i glasanje žena bez uplitanja ili neprimjerenog utjecaja? Da li su informacije o glasanju dostupne ženama sa niskim nivoom pismenosti, na različitim jezicima i u dostupnim formatima za žene sa oštećenjima čula?

E. REGISTRACIJA BIRAČA

U sklopu ODIHR-ovih EOA bi se trebali prikupljati podaci o registraciji razvrstani po spolu te je potrebno sagledati postoje li pravni i praktični aspekti registracije birača koji utječu na žene ili koji mogu spriječiti ili odvratiti žene od registracije kao glasača, kao i sve mjere poduzete za promoviranje njihovog inkluzivnog učešća. Načela univerzalnog i jednakog prava glasa nalažu da pristup glasanju bude osiguran na nediskriminatornoj osnovi, što uključuje i aspekt spola.⁵²

Registracija birača može biti “pasivna” ili “aktivna”.⁵³ U sistemima pasivne registracije, spiskovi birača sa pravom glasa se sastavljaju na osnovu postojećih podataka o stanovništvu koje održavaju jedna ili više vladinih agencija, a od glasača se generalno ne traži da se prijave ili potvrde svoje uključivanje, mada oni mogu provjeriti tačnost evidencije o sebi.⁵⁴ U aktivnim sistemima registracije, birači moraju podnijeti zahtjev za uključivanje u državni birački spisak ili regionalni birački spisak.

52 CEDAW Article 7, <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>>, ICCPR Articles 2, 3 and 25 <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>>.

53 U “pasivnim” sistemima registracije, civilne vlasti automatski sastavljaju biračke spiskove na osnovu prebivališta i drugih evidencija, dok u “aktivnim” sistemima registracije birači moraju podnijeti zahtjev da bi se našli na biračkom spisku.

54 Mnoge države sa pasivnim sistemom registracije imaju neke aktivne komponente, kao što je prihvatanje određenih alternativnih mehanizama glasanja, kao što je mobilno glasanje ili glasanje u inostranstvu, te mogu dozvoliti biračima da ažuriraju svoju adresu za izbore kao privremeni boravak u zemlji.

U sistemima pasivne registracije, važno je uzeti u obzir izvor i kvalitet podataka o stanovništvu pri određivanju biračkog prava i metode kojima se ti podaci održavaju i ažuriraju. Žene češće mijenjaju prezime nakon udaje, što može dovesti do neslaganja između ličnih dokumenata, koji se često traže na biračkim mjestima, i njihovih biračkih spiskova, ovisno od toga u kojoj su mjeri podaci o biračima i stanovništvu usklađeni. Ažuriranje biračkih spiskova trebalo bi da se lako izvrši, a procedure bi trebalo efikasno da se prenesu u edukaciji birača koju vrši EMB.

U aktivnim sistemima registracije, zahtjevi za dokazivanjem da osoba ima pravo da glasa trebali bi biti razumni, a procedure registracije trebale bi biti dostupne. Neopravdani administrativni zahtjevi ili naknade za pribavljanje ličnih dokumenata kako bi se dokazalo pravo da se glasa, ili nedostupna mjesta za ličnu registraciju, mogu nesrazmjerno utjecati na žene. Broj posjeta potrebnih za registraciju i verifikaciju registracije, vrijeme putovanja i udaljenost do ureda i slični troškovi, kao i radno vrijeme važni su aspekti koje treba uzeti u obzir.

Potrebno je razmotriti prepreke za registraciju birača koje sa sobom nose nesrazmjernan rizik da utječu na žene. Naprimjer, traženi dokumenti mogu biti teški, predstavljati opterećenje ili skupi za pribavljanje, a neke dokumente mogu pod kontrolom držati supružnici ili drugi članovi domaćinstva. Pasivna registracija birača može se provjeriti provjerom kod jednog člana domaćinstva, što *de facto* može dovesti do toga da neke žene budu isključene ili se ne mogu registrirati. Mogu postojati i birokratske barijere zbog promjene prezimena i adrese nakon sklapanja braka, ili drugih faktora kao što je potreba da se registrira lično. Žene iz manjinskih zajednica, uključujući Romkinje, mogu se suočiti sa posebnim izazovima prilikom registracije zakonske adrese i dostupnosti administrativnih procedura kojim se osigurava njihovo unošenje u biračke spiskove.

Važno je i da edukacija birača za registraciju bude rodno pozitivna, usmjerena na žene, posebno žene iz grupa u nepovoljnom položaju. I jezičke barijere ili barijere vezane za pismenost mogu smanjiti nivo registracije i mogu nesrazmjerno utjecati na žene. Stoga je važno da

materijali za edukaciju birača budu prilagođeni tim ženama. Slično, žene pripadnice manjinskih grupa i žene s invaliditetom vjerovatno će biti izložene prijetnji marginalizacije, te je stoga opravdana specijalizirana edukacija birača za registraciju.

Da bi se procijenilo da li su žene valjano registrirane, potrebni su podaci razvrstani po spolu. Dobra je praksa da ti podaci budu dostupni po lokalitetima kako bi se omogućila regionalna poređenja i identifikacija svih lokalnih razlika. Prilikom procjene ukupnog udjela registriranih birača koji su žene, važno je uzeti u obzir udio svakog spola u ukupnoj populaciji (koji možda nije baš 50:50). Mogu postojati tehnologije koje se koriste na biračkim mjestima za registraciju birača, kao što su elektronski birački spiskovi ili uređaji za identifikaciju birača, te bi u tom slučaju EMB-i trebali nastojati da iskoriste te tehnologije kako bi prikupili i dali podatke o učešću birača razvrstane po spolu.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Čini li se da udio žena i muškaraca na biračkom spisku odražava cjelokupno stanovništvo?
- ▶ Koji je izvor i kvalitet podataka o registraciji birača i kako se traže i održavaju rutinske promjene (npr. promjena prezimena)?
- ▶ Da li postoje okruzi ili regioni u kojima se čini da su žene znatno nedovoljno zastupljene na biračkim spiskovima? Ako postoje, koje su okolnosti?
- ▶ Da li postoje sistemski nedostaci ili prepreke u procesu registracije birača koje su nepovoljne za žene?
- ▶ Da li su uredi za registraciju pogodno smješteni i otvoreni u pogodno vrijeme?

- ▶ Da li su informacije o obrazovanju birača o registraciji lako dostupne ženama (naprimjer, uključujući žene sa niskim nivoom pismenosti)?
- ▶ Da li postoje jezičke barijere ili one koje se tiču pismenosti koje nesrazmjerno utječu na registraciju žena prilikom glasanja i kako ih vlasti rješavaju?
- ▶ Da li postoje kulturne tradicije koje imaju tendenciju da inhibiraju registraciju ili učešće žena? Preduzimaju li vlasti bilo kakve mjere da se to prevaziđe?
- ▶ Da li se vlasti, političke stranke, mediji i civilno društvo aktivno uključuju u aktivnosti edukacije o registraciji birača koje su usmjerene na žene?

F. NOMINACIJA I REGISTRACIJA KANDIDATA

Pravo i mogućnost kandidiranja na izborima treba osigurati bez diskriminacije u pogledu roda.⁵⁵ Izuzev nezavisnih kandidatkinja, žene koje pretendiraju na izbornu funkciju zavise od političkih stranaka za nominiranje i podršku tokom kampanje i na funkciji. Političke stranke u velikoj mjeri određuju hoće li i kada žene postati igrači u političkoj areni i u kojoj mjeri. Stoga je važno da se u sklopu EOA procijeni da li stranke pružaju mogućnosti ženama i da li su žene na pozicijama stranačkog rukovodstva, te da li su predložene da se kandiduju.

Ponekad će zakonski okvir zahtijevati od stranaka da nominiraju minimalni udio žena kandidata i da imaju politiku o učešću žena u stranci i njenim strukturama odlučivanja, ponekad se to vezuje za dobijanje

55 Dokument sa sastanka Konferencije o humanoj dimenziji CSCE-a (Kopenhaški dokument), OCSE-a, održanog u Copenhagenu, 29. juni 1990, stav 7.5, član 14, <<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; Odluka ECtHR-a u predmetu *Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands* <<https://hudoc.echr.coe.int/>>.

javnih sredstava ili određenih subvencija. Tipično, stranke imaju široku slobodu da odrede svoje interne strukture i procedure.⁵⁶ Općenito, što se više stranka u svojim internim procedurama pridržava demokratskih principa i transparentnih praksi— što je još važnije kad stranka dobija javna sredstva — to bi ženama trebalo biti dostupno više mogućnosti da se kandidiraju kao kandidatkinje i, zauzvrat, da se pitanja od posebnog interesa za žene pojave kao ozbiljna pitanja kampanje. Međutim, u stranačkim internim procedurama prečesto nedostaje ta transparentnost ili odgovornost.

Neki dokazi upućuju na to da je veća vjerovatnoća da će žene više predlagati stranke sa decentralizovanim procedurama nominacije nego stranke u kojima postoji jaka centralna kontrola.⁵⁷ Ponekad stranke osnivaju posebna ženska krila, ogranke ili klubove. Oni mogu biti efikasni, naprimjer, u identifikaciji određenih pitanja, razradi stranačkih politika koje su najvažnije ženama biračima i njihovom uključivanju u stranačke programe. Treba ulagati napore da se te strukture dovoljno osnaže kako bi se izbjegao rizik izolacije žena i marginalizacije njihovog značaja unutar stranke.

Pored broja žena koje stranka predlaže kao kandidatkinje, važno je razmotriti da li se žene kandidiraju u “osvojivim” izbornim jedinicama ili pozicijama na stranačkim kandidatskim listama. Stranke mogu u početku nominirati uravnoteženu listu, ali se to može promijeniti povlačenjem ili ostavkom žena prije ili nakon dana izbora. To se ponekad koristi strateški, naprimjer, sa strankama koje zahtijevaju od kandidata da podnesu unaprijed potpisana pisma ostavke prije nego što ih stave na listu. U sklopu EOA treba procijeniti da li postoje takve prakse i da li se one odmah istražuju. U zemljama sa sistemima preferencijalnog glasanja, stranke u nekim slučajevima možda neće dati kandidatkinjama isti nivo podrške koji nude svojim muškim kandidatima na

56 Mada to zakon ne zahtijeva, priznato je, kao dobra praksa, da interne funkcije političkih stranaka trebaju poštovati principe nediskriminacije i jednakosti. Vidjeti “Joint Guidelines on Political Party Regulation”, *op.cit.*, bilješka 44, para. 175.

57 “Handbook on Promoting Women’s Participation in Political Parties”, ODIHR, 7. juli 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>.

listama. U drugim slučajevima, stranke mogu ohrabriti pristalice da daju preferencijalne glasove muškarcima koji su niže na listi.

Zahtjevi u pogledu registracije kandidata koji uključuju veliki broj potpisa podrške, značajan novčani depozit, obrazovnu kvalifikaciju ili stranačku pripadnost mogu nesrazmjerno utjecati na žene. To se posebno dešava tamo gdje postoji značajan jaz u plaćama između žena i muškaraca. UN-ov Komitet za ljudska prava je ukazao na to da “osobe koje inače imaju pravo da se kandidiraju na izborima ne bi trebale biti isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili politička pripadnost”.⁵⁸ Sve posebne mjere u tom pogledu (npr. smanjeni zahtjevi za brojem potpisa za kandidatkinje) treba procijeniti u pogledu njihove *de facto* djelotvornosti. U sklopu ODIHR-ovih EOA može se također pokušati pratiti svaki rodni disparitet u omjeru nominiranih kandidata koje su vlasti odbile za kandidaturu. Također se može pokušati sagledati kako političke stranke pomažu kandidatima, naprimjer, prikupljanjem potpisa ili novčanim depozitima.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI:

- ▶ Da li se zakonom ili bilo kojim drugim regulatornim okvirom od stranaka zahtijeva da imaju žene na rukovodećim pozicijama ili da imaju politiku o učešću žena u stranci?
- ▶ Da li se sankcionira kad stranke ne poštuju uslove u vezi sa kandidaturom i rodnom? Da li su te sankcije učinkovite?
- ▶ Da li se informacije o ženama u političkim strankama i stranačkim politikama o političkom učešću žena prikupljaju centralno?

58 UN General Comment No. 25: Pravo učešća u javnim poslovima, pravo glasanja i pravo na jednak pristup javnim službama (član 25), OSCE, 12. juli 1996, stav. 15, <<https://www.osce.org/odihr/elections/19154>>

- ▶ Da li stranke imaju spolno razvrstane podatke o ženama u svojoj stranci? Da li se oni redovno ažuriraju? Koliki je udio žena na poziciji stranačkih lidera i u članstvu?
- ▶ Da li stranke imaju ženska krila, 'klubove' ili ogranke? Koliko su oni efikasni u promociji kandidatkinja?
- ▶ Koje su stranačke prakse odabira kandidata i da li se čini da one daju prednost ili su nepovoljne za potencijalne kandidatkinje? Da li su stranke usvojile dobrovoljne kvote za promoviranje žena kao kandidata?
- ▶ Postoje li posebne mjere koje podstiču žene da se kandidiraju?
- ▶ Da li zahtjevi za nominiranje kandidata nesrazmjerno pogađaju žene (npr. obrazovni, potpisni ili finansijski zahtjevi)? Čini li se da ovi zahtjevi odvrćaju žene od kandidiranja?
- ▶ Da li se nominacije žena odbijaju češće nego muške? Koji su razlozi odbijanja?
- ▶ Koliko se žena kandidiralo i da li se misli da su u izbornim jedinicama/poziciji na listama na kojima se može pobijediti?
- ▶ Da li postoje stranke koje nisu nominirale nijednu ženu, ili koje su nominirale znatno manje žena nego muškaraca? Ako postoje zakonske rodne kvote, da li su one poštovane i provedene?
- ▶ Da li postoje izborne jedinice u kojima se nije kandidirala nijedna žena?
- ▶ Koliki je udio žena među nezavisnim kandidatima?

- ▶ Da li postoje neki programi izgradnje kapaciteta/obuke ili bilo koje druge mjere koje se preduzimaju za podršku ženama koje se kandidiraju?
- ▶ Da li se žene kandidatkinje povlače u većem broju nego muški kandidati prije ili nakon izbornog dana? Koji se razlozi navode? Koja je zakonska procedura za zamjenu kandidatkinja koje se povuku (npr. da li je na to mjesto na listi stavljena žena? Ako je već dodijeljeno, da li je dodijeljeno sljedećem kandidatu na stranačkoj listi ili sljedećoj kandidatkinji na listi?)
- ▶ Koja je stopa uspješnosti u izboru ženskih i muških kandidata?

G. KAMPANJA

Pravni i regulatorni okviri kampanje mogu sadržavati posebne mjere podrške učešću žena. To mogu biti dodatna finansijska sredstva i/ili vrijeme u medijima rezervirano za kandidatkinje ili za stranke koje imaju veći udio kandidatkinja. Usto bi mogli postojati zahtjevi da stranke imaju strategije podrške ženama kandidatkinjama i pomoći ženama glasačicama da donose odluke zasnovane na dobroj informiranosti.

Stranke također mogu imati vlastite dobrovoljne politike i strategije za promoviranje učešća žena. To može uključivati dodatnu podršku ženama kandidatima, angažiranje sa ženama glasačicama i predstavljanje žena u stranci na kampanjama i u medijima. Pored takvih politika, u sklopu EOA treba posmatrati da li su žene učinkovito zastupljene na skupovima — kao učesnice i kao govornice, posebno na većim i značajnim događajima — i da li stranke predlažu žene za intervju u medijima, uključujući i veoma gledane programe. Tamo gdje su dio EOA, dugoročni posmatrači će posebno obratiti pažnju na prisustvo i ulogu žena u kampanjama, način na koji su poruke usmjerene prema

ženama glasačima i korištenje rodne ili seksističke retorike od strane govornika ili učesnika.

Sposobnost kandidatkinja da vode efikasnu kampanju može zavisiti od praktične podrške i finansija koje dobijaju od stranaka, kao i vidljive podrške koju dobijaju od stranačkog rukovodstva. To može biti posebno teško ženama u zemljama u kojima se od kandidata očekuje da sami finansiraju svoju kampanju i da daju doprinos budžetu stranke. Važno je da se u sklopu EOA sastane sa kandidatkinjama – ne samo sa strankama koje ih nominiraju – kako bi se iz prve ruke čulo o specifičnim izazovima s kojima se suočavaju i kako su podržane u njihovoj kampanji.

U okviru ODIHR-ovog EOA može se provjeriti da li su informacije o kampanji dostupne ženama, ili da li se glasačice suočavaju s poteškoćama da prisustvuju kampanjama kako bi odluke za koga glasati mogle donijeti na osnovu dobre informiranosti. Naprimjer, ženama može biti teže da prisustvuju kampanjama ako to zahtijeva visoke finansijske troškove ili ako ti događaji nisu prilagođeni djeci. Pristup informacijama može se povećati ako se termini programa o kampanji na radiju i TV-u poklapaju s vremenom kada žene češće slušaju radio i gledaju televiziju. Također je korisno imati materijale za kampanju dostupne na jezicima manjina i u formatima koji su lako čitljivi za žene sa smanjenim nivoom pismenosti. U nekim kulturama, u kampanjama od vrata do vrata ženama može biti teže da postavljaju pitanja i angažiraju se, dok u drugim kontekstima to može povećati pristup.

Posmatrači mogu prikupiti mišljenja o obavezama stranaka prema ženama glasačima i pregledati stranačke programe. Naprimjer, može se ispitati da li se programi bave nezaposlenošću ili nedovoljnom zaposlenošću žena, razlikama u platama, radnicima u nereguliranoj svojoj ekonomiji, planiranju porodice i reproduktivnom zdravlju, obrazovanju, socijalnim službama, nasilju nad ženama, subvencioniranju porodice i dostupnosti brige o djeci. Odnosi političkih stranaka sa grupama za ženska prava također mogu biti pokazatelj njihovog angažmana i posvećenosti unapređenju interesa žena.

Žene mogu biti nesrazmjerno odvrćane od prisustvovanja skupovima ili drugim vidovima kampanje u okruženjima u kojim vladaju sukobi i nasilje. Nasilje povezano s izborima treba sagledavati iz šire perspektive, uključujući zastrašivanje, pritisak i strah od odmazde.⁵⁹ Svaki incident treba osuditi, uključujući one koji su povezani sa visokim zvaničnicima i stranačkim vođama, i odmah ih istražiti. EOA treba da izvještavaju o svim mehanizmima odvrćanja od takve prakse.

Štetni efekti negativne kampanje i retorike mogu biti posebno izraženi kad su u pitanju kandidatkinje. Naprimjer, komentar može biti rodno određen ako je usmjeren na izgled kandidatkinja ili druge lične osobine, a ne na suštinu njihove platforme ili profesionalni status. S obzirom da manje koštaju, društvene mreže mogu pružiti odlične mogućnosti za kampanju. Međutim, navigacija društvenim mrežama može zahtijevati dodatnu tehnološku stručnost i vještine digitalne komunikacije te može povećati rizik od negativne retorike.

Kibernetsko nasilje nad kandidatkinjama može imati različite oblike, kao što su uznemiravanje, maltretiranje, mobing, postavljanje intimnog vizuelnog materijala bez pristanka kandidatkinje, objavljivanje i dijeljenje nasilnog sadržaja, prijetnje smrću, kao i korištenje seksualnih ili uvrjedljivih komentara i pogrdnih/izmijenjenih slika ili video zapisa (npr. uvjerljive lažne snimke, tzv. deep-fakes).⁶⁰ Agresivni akti i akti zastrašivanja, poput ovih utječu na dostojanstvo žene i jednako tako mogu spriječiti kandidatkinje da slobodno izražavaju svoje stavove. Stoga je važno da se u sklopu ODIHR-ovog EOA, kroz praćenje kampanje na internetu i susreta sa kandidatima, identificira da li se takvi incidenti dešavaju, vidi koliko je pritužbi uloženo agencijama za provedbu zakona, i da se shvati koje se radnje poduzimaju kako bi se ublažili takvi incidenti i kako se nadležni organi i društvene mreže bave takvim kršenjima zakona.⁶¹

59 Vidjeti Kopenhaški dokument, *op.cit.*, bilješka 55, stav 7.7.

60 Odluka Ministarskog vijeća br. 4/18, *op.cit.*, bilješka 12, poziva države članice da “ohrabre sve relevantne aktere... da doprinesu sprječavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, uključujući one koji se bave profesionalnim aktivnostima koje podrazumijevaju izlaganje javnosti i/ili u interesu društva”.

61 Recommendation CM/Rec(2019)1 on preventing and combating sexism, VE, 27. mart 2019, <<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1e-sexism/1680a217ca>>.

Govor mržnje se obično odnosi na oblike izražavanja koji su motivirani, iskazuju ili potiču neprijateljstvo prema grupi ili pojedincu zbog njihove pripadnosti toj grupi.⁶² Suprotstavljajući se takvoj retorici, vlasti moraju uspostaviti ravnotežu između slobode izražavanja i zaštite drugih prava, pritom dozvoljavajući legitimno izražavanje ponekad nepoželjnih mišljenja i stavova. Nametanje ograničenja slobode izražavanja općenito se obeshrabruje u demokratskom društvu. Međutim, srazmjerni odgovori mogu biti opravdani za provokativne izjave tokom izbora koje potencijalno dovode živote kandidatkinja u opasnost.⁶³ U sklopu EOA također se mogu pogledati odgovori na pogrđni jezik i netolerantnu retoriku prema ženama. Naprimjer, da li rukovodstvo stranke i mediji osuđuju takve slučajeve i da li civilno društvo prati to pitanje?

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li je država preduzela neke mjere kako bi podržala kampanju kandidatkinja?
- ▶ U kojoj mjeri se stranački programi bave učešćem žena u politici i pitanjima od posebnog interesa za žene? Da li

62 Ne postoji međunarodna definicija govora mržnje. Međutim, neki elementi se mogu naći u univerzalnim instrumentima, kao što su: ICCPR u članu 19. o slobodi mišljenja i izražavanja, op.cit., bilješka 52. Također ICCPR u članu 20, koji glasi “Svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zabranjeno je zakonom”. U članu 4. Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne diskriminacije države potpisnice ugovora “proglašavaju zakonom kažnjivim svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva djela nasilja ili poticanje na takva djela protiv bilo koje rase ili grupe osoba druge boje kože ili etničkog porijekla, kao i pružanje bilo kakve pomoći rasističkim aktivnostima, uključujući njihovo finansiranje”.

63 U predmetu *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, ECtHR, 28. decembar 2000, <<https://hudoc.echr.coe.int/>> case, ECHR je ponovio da “sloboda izražavanja predstavlja jedan od bitnih temelja demokratskog društva“ i da je “primjenjiva ne samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje se pozitivno prihvataju ili se smatraju beznačajnim ili kao nevažne, ali i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju”. Nadalje se napominje da su “granice prihvatljive kritike... šire u odnosu na političara koji djeluje u svom javnom svojstvu”, koji se “neizbježno i svjesno izlaže pomnom ispitivanju svake njegove riječi i djela kako od strane novinara tako i od strane šire javnosti”.

programi kampanja pokrivaju rodna pitanja i “ženska pitanja”? Kakva je retorika kampanje o rodu i ženama?

- ▶ Kakvu podršku stranke daju kandidatkinjama? Finansijsku podršku? Obuku o tome kako djelotvorno voditi kampanju? Vidljivu podršku stranačkog vrha? Druge vrste podrške?
- ▶ Da li stranke promoviraju žene u svom javnom angažmanu, naprimjer, u medijskim diskusijama, na skupovima i u materijalima za kampanju?
- ▶ Da li su glasačice u mogućnosti da u potpunosti pristupe informacijama o kampanji i aktivnostima kako bi mogle donijeti odluke zasnovane na dobroj informiranosti? Da li se glasačice osjećaju sigurno da prisustvuju kampanjama/skupovima?
- ▶ Kako žene vode kampanju (npr. na skupovima, televiziji, od vrata do vrata, na internetu itd.) i da li se to razlikuje od muških kandidata? Da li se kandidatkinje suočavaju sa nekim dodatnim izazovima?
- ▶ Da li su kandidatkinje podložne uznemiravanju i nasilju na internetu? Da li se pravni i regulatorni okvir bavi problemima i kršenjima zakona na internetu? Preduzimaju li društvene mreže i regulatorna tijela proaktivne mjere za rješavanje bilo kakvih problema?

H. FINANSIRANJE KAMPANJE

Analiza koja se radi u sklopu EOA prvenstveno bi se trebala usmjeriti na to kako pravni okvir za finansiranje kampanje poboljšava transparentnost i integritet izbornog procesa, kao i da li promovira jednake uslove za izborne natjecatelje koji kandidatkinje stavljaju u *de jure* i *de facto* jednak položaj.

Širom OSCE-ovog regiona postoje primjeri javnog finansiranja političkih stranaka gdje se finansiranje djelimično uslovljava promocijom rodne ravnopravnosti tokom izbora, a ponekad i unutar stranke. To može biti kroz podsticaje — uz dodatno javno finansiranje za stranke sa određenim procentom kandidatkinja — ili, obrnuto, kroz smanjenje finansiranja kada stranke nemaju dovoljan udio kandidatkinja. Javna sredstva se mogu izdvojiti i za specifične aktivnosti kampanje koje se odnose na promociju rodne ravnopravnosti. Druge mjere mogu biti odredbe o poreskim olakšicama i besplatna dječija zaštita, ili centralni fond za olakšavanje učešće žena s invaliditetom koje se mogu suočiti s dodatnim troškovima kada se kandiduju za neku funkciju.

Bez javnog finansiranja, teret pada na finansijsku podršku stranke i lično bogatstvo kandidata i njihovu sposobnost da prikupe sredstva. To može biti posebno nepovoljno za žene, koje obično imaju manje novca i slabiju početnu mrežu podrške. Općenito, žene obično nisu dovoljno dobro integrirane u komercijalne, profesionalne i društvene mreže koje obično služe kao glavni izvori sredstava za kampanju, kako u politici na državnom nivou, tako i u lokalnoj politici.⁶⁴ Drugi društveni faktori, kao što su nivo obrazovanja, dominantno poznavanje jezika, godine i porodični status, također mogu nesrazmjerno utjecati na sposobnost kandidatkinja da pribave sredstva tokom izbornih kampanja.

Stranke također mogu primjenjivati interne politike koje ne bi dovele u nepovoljan položaj osobe sa ograničenim pristupom finansiranju kampanje tokom odabira i nominacije kandidata. Ovo je posebno važno za žene jer često imaju niži ekonomski položaj i pristup sredstvima od muškaraca. Stranke mogu povećati svoju finansijsku podršku kampanjama kandidatkinja i dati im dodatna sredstva, iznad iznosa koje dobijaju njihove muške kolege. To može biti opravdano kako bi se ženama pružila *de facto* jednaka mogućnost da vode održivu kampanju i osiguraju izborni uspjeh. Stranke mogu organizovati i obuku o prikupljanju sredstava i finansiranju kampanje za kandidatkinje, posebno

64 Julie Ballington, "Gender Equality in Political Party Funding", International IDEA, 16. decembar 2003, <<https://www.idea.int/news-media/media/gender-equality-political-party-funding>>.

za one koje učestvuju po prvi put. Transparentne stranačke procedure mogu pokazati da li je raspodjela sredstava za kampanju pravična i/ili pomaže u stvaranju ravnopravnijih uslova za kandidatkinje.

Za kandidatkinje može biti posebno korisno ako se postavi gornja granica troškova kampanje za sve kandidate kako bi se promovirali ravnopravniji uslovi natjecanja, s obzirom da često imaju manji pristup finansiranju.⁶⁵ Bez takvih ograničenja, bogati (obično muški) kandidati mogu potrošiti velike sume novca, što otežava ženama da se natječu. Međutim, da bi to rješenje bilo djelotvorno, potrebno ga je djelotvorno provoditi.

Korisno je ako izvještaji o finansiranju kampanja koji se pripremaju i dostavljaju nadzornim tijelima mogu pružiti informacije razvrstane po spolu, tako da se može vidjeti obim finansijski nepovoljnog položaja sa kojim se žene suočavaju. Te informacije mogu pokazati podršku koju im daju stranke, nivo sredstava koje prikupe kandidatkinje, snagu i slabosti stranaka u pogledu podrške kandidatkinjama, stalnu potrebu za dodatnom podrškom kandidatkinjama, kao i da li su preporučljiva određena poboljšanja.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Ako je osigurano finansiranje javnih kampanja, da li postoje uslovi za promociju žena i rodne ravnopravnosti? Da li postoje neki uslovi za dobijanje javnih sredstava koje je ženama teško da ispune? Da li je država uvela druge mjere koje posebno idu u korist kandidatkinjama?

65 General Comment No. 25 to Article 25 of the ICCPR, HN HRC, 12. juli 1996, CCPR/C/21/Rev. 1/ Add.7, <<https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>>, predviđa razumna ograničenja troškova kampanje “gdje je to neophodno kako bi se osiguralo da slobodan izbor birača ne bude narušen ili da demokratski proces ne bude iskrivljen nesrazmjernim izdacima u ime bilo kojeg kandidata ili stranke”. Vidjeti također “Joint Guidelines on Political Party Regulation”, *op.cit.*, bilješka 44, stav 196.

- ▶ Da li su dostupni podaci o finansiranju i rashodima muškaraca i žena kandidata razvrstani po spolu? Ako jesu, da li to prati neki državni organ ili druga organizacija? Da li kandidatkinje dobijaju i troše iznose koji su uporedivi s iznosima koji se daju muškim kandidatima? Čime se objašnjava ta razlika?
- ▶ Čini li se da žene imaju više teškoća od muškaraca u prikupljanju sredstava za kampanju (uključujući nezavisne kandidate)?
- ▶ Da li su političke stranke usvojile bilo kakve interne mjere za podršku finansiranju žena kandidatkinja?
- ▶ Da li su političke stranke uvele pravične i transparentne procedure za pravičnu raspodjelu javnih ili stranačkih sredstava za kandidate (ženama i muškarcima)? Da li to uključuje dodjelu indirektnog javnog ili stranačkog finansiranja, poput dostupnosti radio i tv programa posvećenih kampanji i medijskim izvorima, ili korištenje stranačkih prostorija ili resursa za kampanju?
- ▶ Postoji li gornja granica troškova kampanje za kandidate? Da li se djelotvorno provodi? Kako to utječe na ženske i muške kandidate?

I. MEDIJI

OSCE-ova opredjeljenja u vezi s izborima zahtijevaju pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu.⁶⁶ Privremene posebne mjere,

66 Kopenhaški dokument, *op.cit.*, bilješka 55, stav 7.8, nalaže da države moraju osigurati jednak pristup i pravično postupanje izbornim natjecateljima u svim programima državnih medija.

kako se pominju u CEDAW-u, mogle bi uključiti dodatno vrijeme u medijima za kandidatkinje ili osiguravanje ispunjenja ciljeva ili garancija pravičnog izvještavanja. Međunarodni instrumenti se odnose na državne medije koji imaju obavezu da na jednak i nepristrasan način prate kandidate i njihove programe, bez obzira na njihov rod.⁶⁷

Analiza statusa žena u medijima tokom izbora uključuje sagledavanje nekoliko različitih elemenata. To uključuje utvrđivanje bilo kakvih zakonskih zahtjeva ili dobrovoljnih mjera za medije da promoviraju političko učešće žena, praćenje srazmjernosti i prirode izvještavanja koje kandidatkinje dobijaju u odnosu na muške kandidate, i uključivanje žena kao komentatora političkih i izbornih pitanja, kao i iskustva novinarki koje prate izborne kampanje i političare. Pored ODIHR-ovog vlastitog nadzora, u sklopu EOA bi se trebalo utvrditi da li regulatorna tijela ili civilno društvo nadziru pristup i izvještavanje o ženama u medijima.

Nekoliko pitanja vezanih za nedovoljnu zastupljenost žena u medijima su se više puta javljala u raznim zemljama. O kandidatkinjama se može manje izvještavati u vezi s njihovim političkim stavovima o politikama, a više o njihovim ličnim karakteristikama i izgledu nego što je to slučaj s njihovim muškim kolegama. Kandidatkinje se mogu suočiti sa stereotipima; time što se prikazuju u svojim tradicionalnim ulogama supruge i majke. Može ih se pitati samo o “ženskim pitanjima”, a ne smatrati ih vrijednima da daju autoritativne komentare o nizu tema.⁶⁸ Nedovoljnu zastupljenost žena u medijskom izvještavanju mediji često pripisuju strankama ili drugim subjektima koji ne predlažu žene za intervju kao i manjem broju kandidatkinja. Međutim, grupe za ženska prava često tvrde da mediji moraju biti glasniji u insistiranju na rodnoj ravnoteži. Stoga se u sklopu ODIHR-ovog EOA može ispitati da li

67 Vidjeti također Committee of Ministers Recommendation (2013)1 on gender equality and media, Vijeće Evrope, pristupljeno 3. oktobra 2022, Guidelines A1, B4, <<https://go.coe.int/OWWun>>.

68 Studija Vijeća Evrope o rodnoj jednakosti i izborima, “Media, Elections and Gender”, CoE DGI(2017)10, april 2018, <<https://rm.coe.int/gender-equality-and-elections-16807c0e23>> pokazuje da “prisustvo žena značajno zaostaje u izvještavanju o politici i da teme koje se smatraju “pravim vijestima” javno mnijenje i birači i dalje povezuju sa muškarcima kao takvima”.

mediji njeguju prihvatanje žena u javnosti kao normalnu karakteristiku političkog života i da li predstavljaju žene na način koji promovira povjerenje u njihovu sposobnost da budu politički lideri.

Medijski analitičari kvalitativno procjenjuju rodna pitanja u odnosu na OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze, a mogu i kvantitativno analizirati izvještavanje o ženama kroz praćenje medija. To omogućava analizu obima pokrivenosti koje su kandidatkinje dobile u odnosu na muškarce, razliku u tonu i razloge za to. Praćenje medija može se koristiti i za procjenu da li je manje vjerovatno da će se žene pojavljivati kao gošće i komentatorke u ključnim političkim programima. Medijski analitičari bi jednako tako mogli vidjeti koliko su napori za edukaciju birača usmjereni na žene i identificirati slučajeve retorike zastrašivanja usmjerene na novinarke, uključujući političarke.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoje li zakonski zahtjevi koji se odnose na izvještavanje o ženama u medijima (općenito ili posebno tokom izbora)? Ako je odgovor da, postoji li djelotvoran mehanizam provedbe?
- ▶ Da li neki javno finansirani ili privatni mediji imaju politiku u vezi sa promocijom žena općenito ili posebno za izbore? Da li se pravilno provodi?
- ▶ Da li postoje dodatne posebne mjere (npr. dodatno vrijeme u medijima/prostor za žene kandidate)?
- ▶ Čini li se da mediji/štampa održavaju tradicionalne stereotipne slike, s fokusom na izgled i ulogu žene u domaćinstvu kao supruge i majke?
- ▶ Postoje li muški kandidati/lideri političkih stranaka ili bilo koji drugi akteri (kao što su novinari) koji koriste seksističke

komentare i stereotipe kada govore o kandidatkinjama tokom debata?

- ▶ Da li regulatorna tijela ili civilno društvo nadziru pristup i medijsko izvještavanje o ženama?
- ▶ Da li su podaci razvrstani po spolu javno dostupni (npr. o omjeru medijskog izvještavanja za muške i ženske kandidate)? Postoji li analiza vidljivosti i predstavljanja žena u medijima (posebno u nacionalnim vijestima i programima o aktuelnim događajima)?
- ▶ Da li kandidatkinje dobijaju uporedivu količinu i kvalitet izvještavanja kao i muškarci sličnog političkog statusa?
- ▶ Da li mediji pokazuju rodnu ravnotežu u izboru sagovornika i panelista koji komentarišu izborni proces? Koji se koraci preduzimaju za promoviranje rodnog balansa?
- ▶ Da li je bilo kakvo političko oglašavanje usmjereno posebno na žene glasače? Na koja se pitanja fokusiraju?
- ▶ Da li su bilo kakve edukacije birača ili napori na informiranju birača posebno usmjereni na žene? Šta je sadržaj ovih poruka?
- ▶ Kako kandidatkinje osjećaju da su tretirane u medijima? Da li osjećaju da se o njima nepravedno izvještava?

J. RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Pravni okvir treba da osigura princip jednakosti pred zakonom, uključujući jednak pristup rješavanju izbornih sporova (EDR), bez obzira na rod.⁶⁹ Međutim, žene su u praksi često u nepovoljnom položaju. Žene ponekad nemaju dovoljno znanja o svojim pravima i mogu biti u nepovoljnom položaju zbog toga što imaju manje finansijskih sredstava na raspolaganju da plate pokretanje pravnog postupka. Naprimjer, procedure za podnošenje pritužbi ili žalbi koje zahtijevaju putovanje ili plaćanje taksi mogu predstavljati veću prepreku za žene u društvima u kojima žene imaju manje finansijskih sredstava ili se suočavaju sa značajnim nejednakostima u приходима. Stoga, ODIHR-ovi posmatrači mogu procijeniti dostupnost EDR-a i politike države u vezi sa pravnom pomoći.⁷⁰

U sklopu ODIHR-ovih EOA može se razmotriti da li su procesi EDR-a podjednako senzibilni i djelotvorni za žene podnositeljice žalbi kao i za muškarce. Oni također mogu procijeniti da li se krivična gonjenja (po službenoj dužnosti ili pokrenuti po pritužbi) dešavaju kada su počinjeni izborni prekršaji i da li postoji bilo kakav disparitet u načinu na koji se oni rješavaju. Vrijedi pogledati i sastav tijela koja razmatraju slučajeve EDR-a iz perspektive rodne ravnoteže. Podaci razvrstani po spolu o podnosiocima pritužbe mogu dati neke naznake o tome koliko je sistem EDR-a dostupan muškarcima i ženama.

U sklopu ODIHR-ovih EOA treba obratiti pažnju na sve pritužbe koje se odnose na nejednak tretman žena. Primjeri za to uključuju kršenje rodni kvota za kandidatske liste, nejednakost u okviru izborne administracije, nejednak pristup mogućnostima kampanje i zastrašivanje ili manji pristup medijima. Treba procijeniti odgovor institucije kako bi se vidjelo da li mehanizmi EDR-a pružaju smislene pravne lijekove i korektivne mjere na izjednačenoj osnovi. U sklopu ODIHR-ovih EOA

69 Član 26. ICCPR-a glasi: "Sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo na podjednaku zaštitu zakona bez diskriminacije", *op. cit.*, zabilješka 52.

70 Vidjeti također "Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution", OSCE/ODIHR, 17. septembar 2019, Dio 5.A, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>.2

treba procijeniti da li se te žalbe rješavaju na isti način kao i druge žalbe i pritužbe koje se ne odnose na rod. Također se mogu uzeti u obzir razlozi koji su dati zašto žene odlučuju da ne podnose zvanične žalbe.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoje li zakonske ili praktične prepreke za žene u pristupu pravdi općenito, a posebno EDR?
- ▶ Da li se smatra da se u procesima EDR-a jednako odgovorno i djelotvorno pristupa ženama podnositeljicama žalbi?
- ▶ Da li, u kontekstu izbora, postoje skorašnji ili aktuelni slučajevi EDR-a koji uključuju nejednak tretman žena? Ako postoje, koja su bila središnja pitanja? Ako je slučaj već riješen, kakav je bio ishod?
- ▶ Da li je tijelo koje saslušava pritužbe rodno uravnoteženo?
- ▶ Da li su dostupni podaci o žalbama i pritužbama razvrstani po spolu?
- ▶ Da li je izražena bilo kakva zabrinutost zbog nejednakog tretmana žena u procesu EDR-a? Ako jeste, da li su podnesene žalbe i predstavke? Ako nisu, zašto nisu?

K. IZBORNI DAN

Sve prepreke učešću na dan izbora mogu posebno utjecati na mogućnost za žene da glasaju i treba ih prijaviti EOA-u. Naprimjer, velike udaljenosti do biračkih mjesta mogu biti veća prepreka za žene ako se brinu o djeci ili imaju druge takve odgovornosti, ako su trudne i/ili su u lošijoj socio-ekonomskoj situaciji. Slično, potreba da se dugo čeka u redu za glasanje može otežati ženama da dođu glasati. Zastrašivanje ili

nasilna okruženja mogu posebno odvratiti žene od odlaska na biračka mjesta. Isto tako, velike gužve ili haotično okruženje mogu posebno obeshrabriti žene da glasaju. Zahtjevi za identifikacijom birača mogu nesrazmjerno opteretiti žene, a posebno žene iz grupa u nepovoljnom položaju. Naprimjer, Romkinje i žene Sinti mogu biti više pogođene zato što kao građanke nisu nikad registrirane. Podaci o izlaznosti birača razvrstani po spolu su potrebni kako bi se sagledao utjecaj ovih pitanja. To također treba geografski raščlaniti kako bi se mogli identificirati problemi u specifičnim područjima.

Stav 7.4. Kopenhaškog dokumenta obavezuje države da “osiguraju da se glasa tajno ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja”. Česta zloupotreba tajnosti je “porodično” ili “grupno” glasanje, što je još uvijek relativno uobičajena praksa u nekim državama učesnicama OSCE-a. To uključuje dvoje ili više ljudi koji ulaze u istu kabinu i oboje zajedno označavaju svoje glasačke listiće. Ili glava porodice, obično muškarac, glasa u ime ostalih. Takve prakse su često uobičajenije u ruralnim, manje obrazovanim područjima i općenito su posebno žene u nepovoljnom položaju. Glasanje preko opunomoćenika, kada jedno lice predoči dokumente za drugu osobu i glasa u njeno ime, u nekim je državama zakonski regulirano, ali podaci o njegovom provođenju ponekad pokazuju rodne disparitete. Otvoreno glasanje, u kojem se označavanje glasačkih listića obavlja izvan biračkih kabina na vidnom mjestu, također ugrožava tajnost glasanja i može posebno ometati žene u donošenju vlastitih izbora. Druga oblast koja izaziva zabrinutost može biti ako upitno veliki broj žena zatraži pomoć da glasaju.

Mnoge zemlje imaju odredbe za alternativne metode glasanja (AVM) koje imaju za cilj olakšati glasanje ili učiniti ga dostupnim građanima koji, iz bilo kojeg razloga, možda neće moći lično doći na biračko mjesto. AVM može uključiti mobilno glasanje, glasanje poštom ili elektronsko glasanje.⁷¹ Prilikom uvođenja i korištenja takvih mehanizama moraju postojati pravne i proceduralne zaštitne mjere te mora postojati povjerenje u te mjere. U idealnom slučaju, trebalo bi provesti

71 Vidjeti također, “Alternative Voting Methods and Arrangements”, OSCE/ODIHR, 12. oktobar 2020, <<https://www.osce.org/odihr/elections/466794>>.

procjenu rodnog utjecaja kako bi se utvrdilo da li postoje posebni problemi u vezi sa upotrebom AVM-a od strane žena; konkretno, da se vidi da li su one u nepovoljnom položaju i koje mjere su potrebne za promoviranje jednake i legitimne upotrebe AVM-a za žene, poput dodatnih mjera zaštite i obrazovanja. Detaljna istraga slučajeva zloupotrebe AVM-a i procjena kako su te metode posebno utjecale na glasačice može doprinijeti većem povjerenju u izborni proces. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između pristupačnosti glasanja i osiguranja integriteta procesa.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li su javno dostupni podaci o danu glasanja razvrstani po spolu — broj muškaraca i žena registriranih glasača, agenata, posmatrača i izlaznost birača?
- ▶ Da li je proces glasanja dostupan ženama? Da li su preduzete dodatne mjere kako bi se pomoglo ženama da glasaju?
- ▶ Da li je udaljenost do biračkih mjesta razumna? Ima li dugih redova na biračkim mjestima?
- ▶ Da li je tajnost glasanja definirana zakonima/propisima? Postoje li problemi sa tajnošću glasanja koji nesrazmjerno pogađaju žene? Da li je porodično/grupno glasanje ili glasanje putem opunomoćenika zabranjeno? Da li postoje problemi sa porodičnim/grupnim glasanjem ili glasanjem putem opunomoćenika koji utječu na žene?
- ▶ Koliki je udio žena među biračkim osobljem, građanima posmatračima i opunomoćenim predstavnicima stranaka/kandidata?
- ▶ Da li su informacije o procedurama glasanja lako dostupne ženama?

- ▶ Postoje li AVM-ovi kao što je mobilno glasanje, glasanje putem pošte ili elektronsko glasanje? Ako je tako, da li ove metode predstavljaju posebne izazove za žene glasače (npr. da li glasanje putem pošte uključuje zaštitu tajnosti i da li žene imaju pristup informacijama o tim mehanizmima na ravnopravnoj osnovi sa muškarcima)? Postoje li dovoljne pravne i proceduralne mjere zaštite za korištenje AVM-a kako bi se smanjile mogućnosti zloupotrebe? Da li je izvršena revizija utjecaja AVM-a na pitanja koja se tiču roda?



POGLAVLJE 3 NASILJE NAD ŽENAMA NA IZBORIMA

Raste svijest o nasilju s kojim se žene mogu suočiti kao učesnice izbornih procesa i sve se više priznaje da se o aktima VAWE-a obično nedovoljno izvještava. U svom izvještaju Generalnoj skupštini UN-a iz 2018. godine, specijalna izvjestiteljica UN-a o nasilju nad ženama navela je da “muškarci i žene mogu doživjeti nasilje u politici. Takvi akti nasilja nad ženama, međutim, ciljaju ih zbog njihovog roda i slijede rodno zasnovane obrasce, poput seksističkih prijetnji ili seksualnog uznemiravanja i nasilja. Njihov je cilj obeshrabriti žene da budu politički aktivne i da ostvaruju svoja ljudska prava i utjecaj, da se ograniči ili spriječi političko učešće pojedinih žena i žena kao grupe... takvo nasilje, koje uključuje i nasilje na izborima i izvan njih, čine svaki akt rodno zasnovanog nasilja ili prijetnje takvim aktima, koje rezultiraju, ili će vjerovatno rezultirati, fizičkom, seksualnom ili psihološkom povredom ili patnjom i usmjereni su protiv žene u politici zato što je žena, ili nesrazmjerno utječu na žene”.⁷² Organizacija UN-a Women ima sličnu definiciju koja podsjeća da nasilje nad ženama u političkom životu “može počiniti član porodice, član zajednice i/ili država”.⁷³

72 UN Special Rapporteur on Violence against Women, izjava Generalne skupštine, 5. oktobar 2018, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR_VAW_GA73_2018.pdf>.

73 Šire gledano, UN WOMEN definira nasilje nad ženama u političkom životu kao “svaki čin nasilja ili prijetnju rodno zasnovanim nasiljem, koji rezultira fizičkim, seksualnim, psihičkim ozljedama ili patnjom za žene, koji ih sprječava da ostvare svoje politička prava, bilo u javnim ili privatnim prostorima, uključujući pravo

Raspon ljudi koji mogu biti meta uključuje izabrane ili druge političke predstavnike, kandidate, političke kampanje, članove stranaka, birače, članove izborne administracije, izborne posmatrača i predstavnike medija, kao i članove porodice ili saradnike ciljanih osoba. Psihološko nasilje uključuje radnje koje za cilj imaju zastrašivanje ili ponižavanje i mogu biti vrlo suptilne te ih je teško identificirati. Seksualno nasilje uključuje nekonsenzualne akte i neželjeno udvaranje ili komentare u javnim ili privatnim okruženjima. Slučajevi internetskog zastrašivanja žena sve su rasprostranjeniji i mogu imati nesrazmjeran utjecaj, posebno ako su žene već zastrašene; i ako se boje da fizički učestvuju u izbornim ili političkim događajima.⁷⁴ To može uključivati između ostalog prijetnje, jezik mržnje, dezinformacije, iznošenje privatnih podataka i lažno predstavljanje koje rezultira strahom, ponižavanjem i/ili štetom po ugled.

Kao što je Komitet UN-a za ljudska prava zapazio, “Osobe s pravom glasa moraju biti slobodne da glasaju za bilo kojeg kandidata na izborima i za ili protiv bilo kojeg prijedloga koji se podnese na referendum ili plebiscit, i biti slobodne da podržavaju ili se suprotstavljaju vlasti, bez nepotrebnog utjecaja ili prisile bilo koje vrste koja može narušiti ili spriječiti slobodno izražavanje volje birača”.⁷⁵ Prijetnje i nasilje mogu otežati ljudima da formiraju i izraze svoja politička mišljenja i da se uključe u političke stranke i izbore.⁷⁶ Usto što ugrožava ljudska prava pojedinaca, to može narušiti demokratski proces u cjelini.

Može biti teško dobiti podatke o VAWE-u, pošto oni mogu uključivati suptilne radnje u privatnom prostoru te može doći do nespremnosti

glasanja i vršenja javnih funkcija, tajnog glasanja i slobodne kampanje, udruživanja i okupljanja te uživanja slobode mišljenja i izražavanja.” Vidjeti “Preventing violence against women in elections: A programming guide”, UN Women & UNDP, 2017, <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>.

74 “Violence Against Women in Elections Online: A Social Media Analysis Tool”, IFES I Nacionalni demokratski institut, 30. septembar 2019, <<https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-online-social-media-analysis-tool>>.

75 ICCPR, Human Rights Committee, Opći komentar 25, *op. cit.*, bilješka 52, stav 19.

76 “No Party to Violence: Analyzing Violence Against Women in Political Parties” NDI, 19. mart 2018, <<https://www.ndi.org/publications/no-party-violence-analyzing-violence-against-women-political-parties>>.

da se to prijavi. UN Women i Razvojni program UN-a (UNDP) zapazili su da “istraživanje ukazuje na to da je VAWE rasprostranjen u svim zemljama i regionima svijeta”.⁷⁷ Studija Interparlamentarne unije za 2016. godinu pokazuje da je 81,8 posto žena ispitanica (parlamentarke) prijavilo psihološko nasilje, od čega su u 44,6 posto slučajeva to bile prijetnje silovanjem, premlaćivanjem ili otmicom kao i prijetnje smrću.⁷⁸ Ova studija je utvrdila da su društvene mreže “postale mjesto na kojem se psihološko nasilje - posebno u obliku seksističkih i mizoginističkih primjedbi, ponižavajućih slika, mobinga, zastrašivanja i prijetnji - čini protiv parlamentarki”.⁷⁹

Predstavnik OSCE-a za slobodu medija je zapazio: “Novinari su redovna meta napada na internetu a novinarke su suočene sa dvostrukim opterećenjem; napadaju ih i kao novinarke i kao žene. Prijetnje silovanjem, fizičkim nasiljem i eksplicitnim slikama pojavljuju se u porukama koje primaju i na društvenim mrežama dok rade svoj posao. U ekstremnim slučajevima ti napadi vode u samocenzuru ili još gore: žene se povlače iz javne sfere, i time u području novinarsva, kojim već dominiraju muškarci, ostaje još manje žena”.⁸⁰ Jednako tako, kao što je već spomenuto, u nedavnoj odluci Ministarskog vijeća OSCE-a naglašava se “ključna uloga novinara u pokrivanju izbora” i “različiti rizici s kojima se novinarke suočavaju vezano za njihov rad, uključujući digitalne tehnologije”.⁸¹ Takve prijetnje mogu utjecati na izbore, pošto se novinarke dodatno marginaliziraju iz procesa što sa sobom nosi rizik efekta daljnjeg isključivanja kandidatkinja i biračica.

77 “Preventing violence against women in elections”, *op. cit.*, bilješka 74, strana 7.

78 “Sexism, Harassment and Violence Against Women Parliamentarians”, Interparlamentarna unija (IPU), oktobar 2016, <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>>.

79 U studiji IPU-PACE study iz 2018. <<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sex-ism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>, također se primjećuje da su članice parlamenata u Evropi posebno mete online napada jer je 58,2 posto intervjuiranih doživjelo uvredljiv, seksualni ili nasilan sadržaj i ponašanje na društvenim mrežama. Vidjeti također, “Parliaments free of sexism and sexual harassment” informativna brošura, PACE, 27. novembar 2019, <<https://pace.coe.int/en/news/7702/parliaments-free-of-sexism-and-sexual-harassment>>.

80 “Safety of Female Journalists Online”, web stranica OSCE-a, pristupljeno 3. oktobra 2022, <<https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>>.

81 Odluka Ministarskog vijeća br. 3/18, *op. cit.*, bilješka 13.

Svaki tip sukoba može povećati rizik od nasilja tokom izbornog procesa s potencijalno nesrazmjernim posljedicama na spremnost i mogućnost žena da u njemu učestvuju. U tim situacijama mogu se opravdati dodatne mjere za podizanje svijesti žena o njihovom učešću u izborima i omogućiti im da u njima sigurno učestvuju. Te mjere mogu obuhvatiti otvaranje dodatnih biračkih mjesta kako bi se smanjilo vrijeme putovanja i rizik, kao i rodno izbalansirano osoblje osiguranja kao i osoblje angažirano na biračkim mjestima. Kandidatkinjama mogu biti potrebne i dodatne mjere zaštite kako bi mogle voditi kampanju na rizičnim mjestima. To je u skladu s ciljevima Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti UN-a o ženama, miru i sigurnosti.

U sklopu EOA trebao bi se sagledati pravni okvir o ravnopravnosti spolova i nasilja nad ženama i utvrditi da li se pravilno provodi i da li su dostupni brzi pravni lijekovi. Također bi se trebalo sagledati da li su izborni zvaničnici, sigurnosno osoblje i sudije imali pravilnu obuku o tome kako rješavati slučajeve VAWE-a. U sklopu EOA može se procijeniti da li vlasti i političke stranke preduzimaju daljne mjere da spriječe i rješavaju slučajeve VAWE-a te da se suprotstave internetskim prijetnjama i drugim oblicima kibernetičkog nasilja. Trebali bi ispitati i da li EMB-i imaju samoinicijativno donesene planove za rješavanje VAWE-a, poput konkretne edukacije birača, rada sa liderima zajednice i da li provode analize kroz provjeru naučenih lekcija. U sklopu EOA se također moraju razmotriti izazovi za pravilnu procjenu VAWE-a imajući u vidu njegove suptilne oblike i nedostatak dostupnih podataka.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoji li definicija rodno zasnovanog nasilja u zakonu i obuhvata li ona učešće u politici?
- ▶ Postoje li dovoljne zakonodavne odredbe da se suprotstavi VAWE-u i da li se čini da se provode? Jesu li uspostavljeni brzi pravni lijekovi?

- ▶ Preduzimaju li se druge samoinicijativno uvedene mjere kako bi se rješavali slučajevi VAWE-a? Ako je tako, ko ih preduzima i da li se smatraju djelotvornim?
- ▶ Da li se ima dojam da je bilo koji od slučajeva nasilja ili zastrašivanja na izborima, uključujući na dan izbora, posebno ciljao na žene?
- ▶ Da li ženske grupe prijavljuju probleme sa VAWE-om? Da li su organizacije civilnog društva aktivne po tom pitanju?
- ▶ Da li žene imaju mehanizme za sigurno prijavljivanje slučajeva VAWE-a (vlastima, putem SOS-telefona itd.)?
- ▶ Da li su dostupni podaci o nasilju povezanom s izborima koji su razdvojeni po spolu? Postoje li zabrinutosti da se o VAWE-u nedovoljno izvještava?
- ▶ Postoji li obuka sigurnosnog osoblja i osoblja za provedbu zakona o VAWE-u?
- ▶ Ima li ikakvih kampanja za informiranje javnosti koje se bave pravom žena da mirno učestvuju na izborima, bez zastrašivanja ili nasilja?
- ▶ Imaju li političke stranke ikakvu politiku smanjenja i eliminacije VAWE-a u strankama i/ili šire?
- ▶ Da li u zemlji ima sukoba za koje se čini da ometaju učešće žena na izborima?
- ▶ Da li izborna administracija osigurava obuku i obučava svoje osoblje o ublažavanju ili izvještavanju o VAWE-u?

- ▶ Da li mediji uopće izvještavaju o VAWE-u? Da li ovo povećava taj problem ili se njime bavi sa ciljem da se on riješi?
- ▶ Da li su novinarke posebno podložne prijetnji ili uznemiravanju (uključujući na internetu)?
- ▶ Da li se preduzima bilo kakvo praćenje VAWE-a na internetu?
- ▶ Da li su vlasti ili kompanije vlasnici društvenih mreža preduzele radnje na sprječavanju ili rješavanju nasilja nad ženama na internetu?
- ▶ Da li su počinioci VAWE-a predmet istrage i krivičnog gonjenja? Postoji li obuka za sudije i tužioce?



POGLAVLJE 4 UČEŠĆE NEDOVOLJNO ZASTUPLJENIH GRUPA

Uključenost i nediskriminacija su horizontalna, međusektorska ljudska prava koja bi trebala poduprijeti ostvarivanje drugih prava. Žene s invaliditetom, mlade žene i žene iz zajednica nacionalnih manjina, uključujući Rome i Sintije, kao i interno raseljene žene suočavaju se sa posebnim izazovima kada je u pitanju učešće u političkom životu, što uključuje i izborne procese. Ove grupe žena često nailaze na više oblika diskriminacije i teškoća koji ih mogu izlagati još većem riziku od isključenosti i nedovoljne zastupljenosti. Slično, pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu raznolikost sve se više postavljaju kad se govori o teškoćama učešća na izborima.

Komitet za prava osoba s invaliditetom zapazio je: “Glasovi žena i djevojaka s invaliditetom ušutkivani su kroz historiju, i time su žene i djevojke s invaliditetom nesrazmjerno nedovoljno zastupljene u javnom donošenju odluka”.⁸² Također je naveo: “Postoje jaki dokazi koji pokazuju da se žene i djevojke s invaliditetom suočavaju sa preprekama u većini područja života. Te barijere stvaraju situacije višestrukih i višesektorskih oblika diskriminacije žena i djevojčica s invaliditetom, posebno u pogledu: jednakog pristupa obrazovanju, ekonomskim

82 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment 3, UN CRPD/C/GC3, 25. novembar 2016, <<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>>.

prilikama, društvenoj interakciji i pravdi, jednakoj priznatosti pred zakonom i sposobnosti da učestvuju u politici, te u vršenju kontrole nad svojim životom u cijelom nizu konteksta ...”

Izražava se zabrinutost zbog sve manjeg učešća mladih na izborima, i ta bi dinamika mogla posebno utjecati na mlade žene i dalje umanjiti njihovu zastupljenost u izabranim pozicijama.⁸³ Uz širu političku dinamiku, to smanjenje se ponekad objašnjava nedostatkom ciljanog podizanja svijesti, odsustvom politika i/ili mjera podrške promociji mladih u okviru političkih stranaka i na kandidatskim listama, ograničenom mogućnošću učešća u izbornoj administraciji, i propisima o registraciji birača koji nesrazmjerno obeshrabruju mlade birače. Međutim, digitalne komunikacijske tehnologije imale su pozitivan učinak u promociji umrežavanja i mobilizacije, s obzirom koliko su široko korištene. Iako ne postoji poseban međunarodni ugovor koji se odnosi na prava mladih, važnost njihovog uključivanja sve se više priznaje u okviru agende SDG-a “Nikoga ne izostaviti” i u cilju promocije demokratskog angažmana.

Uključivanje nacionalnih manjina u javni život važan je dio integracije i doprinosi sprječavanju potencijalnih sukoba. To je prepoznato u nizu međunarodnih standarda ljudskih prava.⁸⁴ Međutim, kao što je to obrađeno u drugim ODIHR-ovim izdanjima, pripadnici nacionalnih manjina, uključujući Rome i Sintije, često se suočavaju sa nedostacima u pogledu učešća na izborima.⁸⁵ To mogu biti jezičke teškoće, smanjen

83 Prema dokumentu Interparlamentarne unije Report on Youth Participation in National Parliaments iz 2016. godine <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016>>, mladi ispod 30 godina čine manje od 2 posto članova parlamenata u svijetu. Vidjeti također OSCE Madrid Youth Declaration iz 2007. godine. Vidjeti i rezultate Survey iz 2019. godine o rekordnom izlasku na izbore koje su potaknuli mladi birači na izborima za Evropski parlament. <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-youth-people>>.

84 Kopenhaški dokument *op.cit.*, bilješka 55, stavovi 30–39; Okvirna konvencija Vijeća Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), 1995 <<https://www.coe.int/en/web/minori-ties>>.

85 Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes, OSCE/ODIHR, 2014. Dostupno na <https://www.osce.org/les/f/documents/a/f/124067.pdf>. Vidjeti također “Third Status Report: Implementation

pristup medijima, nepovoljni izborni sistemi i/ili utvrđene granice izbornih jedinica i moguće kulturne barijere. Takve teškoće mogu biti posebno izražene za žene pripadnice nacionalnih manjina.

Žene su često zastupljenije od muškaraca u populaciji interno raseljenih osoba (IDP). OSCE preporučuje da se “Osigura da se posveti posebna pažnja glasačkim pravima interno raseljenih lica u OSCE-ovom radu na posmatranju izbora, prati mogućnosti interno raseljenih lica da glasaju i promoviraju reforme kako bi se osiguralo potpuno ostvarenje prava na učešće u političkom životu.”⁸⁶ Razni međunarodni politički instrumenti izričito se odnose na izborna prava interno raseljenih lica, što uključuje “Vodeće principe o internom raseljavanju”, ključni međunarodni sporazum koji pokriva internu raseljenost, usvojen na Svjetskom samitu UN-a 2005. godine.⁸⁷ Godine 2006, Komitet ministara Vijeća Evrope izjavio je: “države članice trebaju preduzeti odgovarajuće zakonske i praktične mjere da se omogući interno raseljenim osobama da učinkovito ostvaruju svoje pravo glasa na nacionalnim, regionalnim ili lokalnim izborima i da se osigura da se ovo pravo ne krši preprekama praktične prirode.” Godine 2009, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope preporučila je Komitetu ministara da “osigura

of the OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE”, OSCE/ODIHR, 11. decembar 2018, <<https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-action-plan-2018-status-report>>, u kojem se navodi da su prepreke koje ometaju učešće Roma i Sintija na izborima prilično konstantne od 2013. godine. Iz izvještaja i informacija dobijenih u proteklih pet godina, evidentno je da se Romi i dalje suočavaju sa problemima “od direktnog pritiska do ‘kontroliranog glasanja’, kupovine glasova, manjka obrazovanja i nepismenosti birača, nesposobnosti kandidata da se kandidiraju za izborne funkcije, nedostatka dokumenata za registraciju, porodičnog glasanja i pravnih i administrativnih prepreka.” Žene Romkinje i Sinti su i dalje nedovoljno zastupljene u politici, a glavne političke stranke se i dalje tvrdoglavo odupiru da nominiraju Rome i Sintije kao kandidate.

86 “Internally Displaced Persons”, Final Report, OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, 4-5. decembar 2004, <<http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>>.

87 Princip 22 (1)(d) glasi: “Interno raseljena lica, bez obzira žive li u kampovima ili ne, neće biti diskriminirana zbog toga što su raseljena u uživanju sljedećih prava: ... (d) pravo glasa i učešća u vladinim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima potrebnim za ostvarivanje tog prava.” Princip 29(1) glasi: “Interno raseljena lica koja su se vratila u svoje domove ili mjesta gdje obično borave ili koja su se naselila u drugom dijelu zemlje neće biti diskriminirana zbog toga što su bila raseljena. Oni će imati pravo da u potpunosti i ravnopravno učestvuju u javnim poslovima na svim nivoima i da imaju jednak pristup javnim službama.” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>>.

da interno raseljena lica mogu ostvariti svoje pravo učešća u javnim poslovima na svim nivoima, uključujući njihovo pravo da glasaju ili se kandidiraju na izborima, što može zahtijevati posebne mjere kao što su diskovi za registraciju birača koji su raseljena lica ili glasanje u odsustvu.”⁸⁸

Interno raseljena lica se mogu suočiti sa više izazova, uključujući nemogućnost da se vrate u izbornu jedinicu iz koje potiču i administrativna opterećenja koje podrazumijeva promjena registrirane adrese, što može utjecati na njihovu registraciju kao birača ili njihovu mogućnost da na dan izbora budu na svojoj *de facto* adresi. Mnoge raseljene osobe izgube svoje identifikacione dokumente – što je često uslov za glasanje na biračkom mjestu - dok bježe iz svojih zajednica. Raseljene žene mogu biti posebno nespreme da podnesu zahtjev za nove dokumente ili da se registriraju iz straha od gubitka beneficija ili prava ili da bi izbjegle zastrašivanje. Takve komplikacije mogu predvidjeti i rješavati parlamenti i tijela za upravljanje izborima prilikom planiranja procedura izbora.

U sklopu EOA se također mogu razmotriti pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu orijentaciju, u skladu sa podrškom svim individualnim ljudskim pravima, promovirajući tako uključenost u izborni proces, te da na taj način, a u skladu sa Agendom SDG-a, niko ne bude izostavljen. Važnost ovog pitanja sve se više priznaje na međunarodnom nivou. Naprimjer, 2010. godine Komitet ministara Vijeća Evrope preporučio je da države članice “osiguraju da se zakonodavne i druge mjere usvoje i učinkovito provode za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, kako bi se osiguralo poštovanje ljudskih prava lezbijki, gay muškaraca, biseksualnih i transrodnih osoba i za promociju tolerancije prema njima”.⁸⁹

88 Recommendation 1877 (2009), “Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long- term displaced persons,” 24. juni 2009, <<https://rm.coe.int/CoERM-PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5aae>>.

89 Vijeće Evrope, Committee of Ministers on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, 31. mart 2010 (CM/REC(2010)5), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a>. Vidjeti također “Combating Discrimination on Grounds of Sexual Orientation

Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava potvrdio je pravo trans-osoba na zakonsko priznavanje njihovog rodnog identiteta i na promjenu roda u službenim dokumentima bez izlaganja prevelikim i nasilnim zahtjevima, u skladu s njihovim pravom da budu priznati kao osobe pred zakonom.⁹⁰

Međutim, u praksi može biti razloga za zabrinutost oko načina na koji država definira i kategorizira rod i oko poteškoće s promjenama statusa pojedinaca ili njihovih imena što utječe na njihove mogućnosti da učestvuju na izborima. Naprimjer, mogu postojati pravna ili administrativna ograničenja koja otežavaju registraciju promjene imena i/ili roda na identifikacijskom dokumentu i u registru birača, što može stvoriti prepreke za njihovo učešće kao birača ili registraciju kao kandidata. To bi moglo dovesti do toga da pojedinci moraju birati između svog identiteta i svog prava da glasaju ili da budu izabrani. Također može biti i negativnih društvenih stavova koji mogu inhibirati ljude, čiji su rodni identitet ili seksualnost marginalizirani, da učestvuju u političkom životu.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoje li zakonske odredbe koje olakšavaju učešće osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina, mladih i interno raseljenih lica? Da li to uključuje bilo kakve mjere posebno usmjerene na žene unutar tih grupa? Kakva su mišljenja o ovim zakonskim odredbama i koliko su one djelotvorne?
- ▶ Postoje li rupe u zakonu koje mogu spriječiti građane da izađu na izbore zbog njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta?

and Gender Identity in Council of Europe Member States”, CoE Steering Committee for Human Rights, 26-29. novembar 2019, <<https://rm.coe.int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8>>.

90 “Transgender” factsheet, UN Free & Equal, Ured visokog komesara za ljudska prava. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_FactSheet_Transgender_EN.pdf>.

- ▶ Kad se uvode zakonske reforme u vezi s izborima, da li postoji konsultativni proces sa grupama koje uveliko predstavljaju žene s invaliditetom, nacionalne manjine, mlade, interno raseljena lica i druge nedovoljno zastupljene grupe?
- ▶ Kada se provodi izborna reforma, da li se konsultiraju predstavnici grupa koje su u nepovoljnom položaju?
- ▶ Da li edukacija birača posebno promovira učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li su informacije dostupne u različitim formatima tako da budu dostupne pripadnicama etnolingvističkih manjina ili ženama s invaliditetom?
- ▶ Da li žene iz ugroženih grupa rade u izbornoj administraciji?
- ▶ Da li postoje posebne odredbe za podsticanje učešća žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica na izborima?
- ▶ Da li su dostupne bilo kakve informacije o posjedovanju ili dostupnosti lične dokumentacije za raseljene žene?
- ▶ Da li izborna administracija ima politiku o rodnom identitetu? Postoji li zabrinutost oko toga kako izborna administracija upravlja izmjenom imena i identiteta do koje dolazi usljed izmjene rodne identifikacije?
- ▶ Da li su žene iz nedovoljno zastupljenih zajednica vidljive u stranačkim kandidaturama, rukovodstvima i/ili javnim događajima i materijalima? Postoji li mehanizam za finansiranje dodatnih troškova u vezi s invaliditetom sa kojima se suočavaju žene s invaliditetom kada se kandidiraju za izabranu funkciju?

- ▶ Da li ima problema vezanih za rodni identitet i seksualnu orijentaciju koja su štetna za učešće na izborima? Preduzimaju li država, političke partije ili organizacije civilnog društva neke mjere kako bi se to prevazišlo?
- ▶ Da li postoje organizacije civilnog društva koje posebno promoviraju izborna prava žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica?
- ▶ Da li okruženje omogućava učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica u javnom i političkom životu, uključujući i izborne procese?
- ▶ Da li javno finansirani i/ili privatni mediji pokrivaju potrebe i prioritete žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li mediji nude izvještavanje i informacije o izborima na jezicima manjina i u pristupačnim formatima? Da li mediji imaju politiku ili praksu u vezi sa rodnim identitetom i seksualnom raznolikošću koja može utjecati na učešće na izborima?



POGLAVLJE 5

ULOGA ODIHR-OVIH MISIJA I POSMATRAČA

Rodna pitanja su relevantna za sve aspekte izbora i stoga su sastavni dio rada u sklopu EOA. Svi članovi EOA trebaju biti svjesni kako se rodna pitanja odnose na njihove specifične oblasti odgovornosti u okviru misije pod ukupnom odgovornošću zamjenika šefa misije (DHoM) i to treba naći odraza u njihovoj analizi. U sklopu ODIHR EOA moraju se prikupiti informacije, procijeniti u kojoj mjeri zakon i praksa ispunjavaju OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standarde, te zatim zemlji domaćinu dati konstruktivne preporuke.⁹¹

A. MISIJE ZA PROCJENU POTREBA

ODIHR šalje misiju za procjenu potreba (NAM) u države učesnice četiri do šest mjeseci prije izbornog dana. NAM procjenjuje predizborno okruženje i pripreme, i savjetuje se o tipu, formatu, trajanju i opsegu potencijalnog EOA.⁹² Svi izvještaji NAM-a cirkularno se šalju državama

91 Decision No. 14/05, OSCE-ov Akcioni plan za promociju rodne jednakosti, 2004, Sofia, 7. decembar 2004, <<https://www.osce.org/les/f/documents/7/d/23295.pdf>>, dao je zadatak ODIHR-u da "...kao dio svoje posmatračke misije na izborima, nastavi pratiti i izvještavati o učešću žena u izbornim procesima. Osim toga, kada je to moguće, ODIHR će naručivati i objavljivati izvještaje u kojima će se posebno analizirati položaj žena u izbornim procesima."

92 Za više informacija, vidjeti "Election Observation Handbook: Sixth Edition", OSCE/ODIHR, 11. juni 2010, Dio 4.2 <<https://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

učesnicama OSCE-a i objavljuju u ODIHR-ovom odjeljku na web stranici OSCE-a. NAM može preporučiti da se EOA zaduži za intenzivirane analize učešća žena u izbornim procesima. U praksi to može rezultirati raspoređivanjem analitičara za rodna pitanja u EOA ili tima eksperata za izbore (EET) koji će se usmjeriti na učešće žena na izborima.⁹³ NAM-ovi su, dakle, od ključnog značaja za identificiranje pitanja koja se odnose na učešće žena u izborima i davanje preporuke o odgovarajućoj vrsti fokusa na rodna pitanja u sklopu EOA.

NAM – tačke na kojima treba djelovati:

- i. Prije NAM-a odgovorni ODIHR-ov tim će provjeriti je li zemlja ratificirala/pristupila CEDAW-u i da li je dostavila bilo kakve rezerve ili izjave. Tim će također provjeriti najnovije izvještaje ugovornog tijela, Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena i odgovorâ date države na te izvještaje. NAM može također provjeriti postoje li nacionalna strategija ili akcioni plan koji uključuje referencu na ravnopravnost spolova i postoje li bilo kakvi specifični zakoni o diskriminaciji ili zakon o mržnji koji obuhvata rodna pitanja. Odgovorni savjetnik za izbore također će provjeriti prethodne ODIHR-ove preporuke i aktivnosti vezane za rodna pitanja kao i trenutnu zastupljenost žena izabраниh na različitim nivoima vlasti i u okviru izborne administracije (ovisno o dostupnosti podataka).
- ii. Prilikom pripreme plana aktivnosti NAM-a, tim će ohrabriti vlasti da pošalju rodno uravnotežene timove predstavnika institucija. Tim NAM-a također će se dogovoriti da se sastane sa organizacijama civilnog društva koje predstavljaju ženske interese te predstavnike UN-a, gdje je to moguće.
- iii. Tim NAM-a će provjeriti ima li zakonom propisanih mjera za promociju učešća žena u izborima te kada i kako su uvedeni, te će nastojati razumjeti njihovu stvarnu i percipiranu djelotvornost. Procijenit će i da li je bilo nekih koraka unazad,

93 *Ibid*, Dio 5.4.

poput regresivnog zakonodavstva, povlačenja kvota, ili uvođenja mjera koje na različit način pogađaju žene u odnosu na muškarce u izborima.

iv. Tokom NAM-a, tim može sve sagovornike pitati o situaciji u vezi sa učešćem žena u izborima. Neka od najbitnijih pitanja mogu biti:

- ▶ Kakva je ukupna situacija u vezi sa rodnom ravnopravnošću u zemlji? Ako postoji rodni akcioni plan, kako se procjenjuje njegova provedba i uključuje li on uključenost i učešće žena u politici?
- ▶ Da li su dostupni podaci o ženama u izbornoj administraciji, ženama kandidatima i ženama glasačima koji su razvrstani po spolu? Postoje li zakonski zahtjevi u vezi sa pružanjem takvih podataka?
- ▶ Koji je trenutni udio žena u parlamentu, vladi, lokalnoj upravi (ovisno o vrsti izbora) i na političkoj sceni? Da li raste ili pada broj žena na izabranim pozicijama i u politici?
- ▶ Koje su privremene posebne mjere preduzete i smatraju li se efikasnim? Jesu li neke od njih nove ili na neki način izmijenjene? Da li su usvojene kroz inkluzivni proces uz učešće ženskih grupa?
- ▶ Šta radi izborna administracija kako bi promovirala učešće žena u organizaciji te kao kandidatkinje i biračice?
- ▶ Koje akcije razmatraju političke stranke, uključujući vodeće ili bilo koje druge parlamentarne stranke, u vezi sa promocijom žena u politici? Koriste li sve dobrovoljne mjere za promociju žena u stranačkim strukturama i listama?

- ▶ Da li stranke namjeravaju nominirati žene kandidatkinje?
 - ▶ Jesu li neki mehanizmi finansiranja stranke ili kampanje ili tome srodne subvencije uslovljeni obavezom stranaka da uključe žene?
 - ▶ Da li javno finansirani i/ili vodeći privatni mediji imaju mjere za promociju učešća žena u politici?
 - ▶ Ima li bilo kakvih razloga za zabrinutost oko nesmetanog i autonomnog učešća žena na dan izbora?
 - ▶ Postoje li grupe za ženska prava ili organizacije civilnog društva koje su posebno usmjerene na izborna prava žena? Imaju li politički prostor za analizu i zagovaranje? Koja su prioritetna pitanja identificirale? Jesu li konsultirani o pitanjima izborne reforme?
- v. Izvještaj NAM-a trebao bi sadržavati preliminarnu procjenu zastupljenosti žena u izborima, što uključuje:
- ▶ U kojoj su mjeri provedene preporuke vezane za rodna pitanja prethodnih ODIHR-ovih EOA;
 - ▶ U kojoj su mjeri žene bili uključene u izbornu reformu i provedbu svih prethodnih preporuka;
 - ▶ Postojanje svih novih rodnih politika i akcionih planova, uključujući učešće u politici;
 - ▶ Pravni okvir za učešće žena na izborima, uključujući sve izmjene i dopune od posljednjeg izbora;
 - ▶ Dostupnost podataka razvrstanih po spolu;

- ▶ Rodni sastav parlamenta i izborne administracije (podložno dostupnosti podataka) i da li se to poboljšalo ili je bilo pogoršanja;
 - ▶ Dostupne informacije o namjeri političkih stranaka da nominiraju žene kandidatkinje ili bilo koje poznate neovisne žene kandidatkinje;
 - ▶ Gledišta o učešću žena u izborima, uključujući zabrinutost koju su izrazile žene političarke, javni organi vlasti i organizacije civilnog društva;
 - ▶ Gledišta o pažnji koju ODIHR-ov EOA usmjerava na rodna pitanja i izbore.
- vi. Na osnovu ovih kriterija, NAM može preporučiti uključivanje analitičara koji će biti posvećen rodnim pitanjima u sljedeću misiju. Povremeno se može preporučiti EET koji će se usmjeriti isključivo na učešće žena u izborima.

B. POSMATRAČKE AKTIVNOSTI NA IZBORIMA

Dok učešće žena u izborima treba ocijeniti u sklopu svih tipova EOA-e, neke misije će uključivati namjenski određenog rodnog analitičara kako bi se intenzivno usmjerio na učešće žena. Međutim, uobičajeno je da svi članovi tima misije obraćaju pažnju na rodna pitanja u svojim područjima aktivnosti, pod ukupnim nadzorom DHoM-a. DHoM je odgovoran za osiguravanje promocije učešća žena u različitim dijelovima svih objavljenih izvještaja. Neka pitanja zahtijevaju informacije nekoliko kolega u osnovnom timu. Naprimjer, pravni analitičar može pružiti informacije o pravnom okviru i izborima, dok politički ili medijski analitičar gledaju šta se događa u praksi. U izvještavanju, rodna pitanja gotovo su uvijek integrirana, tj. pokrivena iz svih perspektiva.

EOA - tačke na kojima treba djelovati:

- i. DHoM osigurava da se priručnik podijeli svima i da stručnjaci u osnovnom timu znaju svoje odgovornosti.
- ii. HOM/DHoM predvodi sastanke sa relevantnim organizacijama civilnog društva.
- iii. Analitičari prave listu specifičnih pitanja vezanih za rod za predstojeće sastanke.
- iv. DHoM radi sa koordinatorom DP-a kako bi se osiguralo da se dugoročni i kratkoročni posmatrači upoznaju o učešću žena a predloži za izvještaje koje spripremaju DP-i osmišljeni su tako da obuhvataju određene aspekte učešća žena.
- v. DHoM radi s medijskim analitičarom kako bi razgovarali o tome kako će se uključenost i izvještavanje o ženama u kampanji nadgledati i kako će naći odraza u nalazima.
- vi. Ako izvještaj ne sadrži namjensko poglavlje o učešću žena, analizu učešća žena treba uključiti u svaki dio izvještaja o posmatranju izbora. Da bi se pomoglo da se to uradi, svi analitičari trebali bi pripremiti dio u svom tematskom portfelju koji se odnosi na učešće žena u izborima, koji će se dostaviti sa nacrtom preliminarne izjave i završnog izvještaja, koji sačini DHoM i koji se onda dostavlja savjetniku za izbore.
- vii. DHoM priprema dijelove s izvršnim sažetkom i pregleda izvještaje drugih članova osnovnog tima o uključenosti žena.

Ako je u tim uključen namjenski analitičar za rodna pitanja, on će prisustvovati sastancima s drugim analitičarima i može pomoći u pripremi izvještaja koji se odnosi na bilo koji aspekt učešća žena u izborima. On bi također trebao biti spreman da pruži sveobuhvatnije informacije o tom pitanju.

U sklopu svih EOA trebalo bi pokušati dobiti i izvijestiti o osnovnim statističkim podacima. To uključuje broj muškaraca i žena kandidata; njihov broj u novoizabranim i odlazećim parlamentima (ili drugim tijelima za koje se izbori posmatraju) i, u mjeri u kojoj je to dostupno, također iz prethodnih parlamenata; nivo zastupljenosti žena u organima za upravljanje izborima i na rukovodećim pozicijama u tim tijelima; i broj izbornih sporova ili prijavljenih prekršaja vezanih za učešće žena.⁹⁴ Analiza ovih podataka i njihovog konteksta pomoći će u utvrđivanju trendova učešća i zastupanja žena. Statistike su obično dostupne kroz različite izvore, uključujući vladina ministarstva, statističke urede, EMB-ove, lokalne uprave, političke stranke i organizacije civilnog društva. Ako vlasti ne sakupljaju razdvojene podatke ili ih nerado dijele sa drugima, EOA bi to trebale zabilježiti u svom izvještaju i pokušati dobiti podatke iz drugih izvora, npr. od političkih stranaka i organizacija civilnog društva. U sklopu EOA bi se također trebalo gledati i dalje od brojeva, te razmotriti, naprimjer, da li se prisutnost žena u strankama, parlamentu i vladi doživljava kao smisleni politički utjecaj. Ako je nadzor medija komponenta EOA, trebalo bi mjeriti obim i ton izvještavanja o kandidatkinjama.

DUGOROČNI POSMATRAČI (DP)

Koordinator DP-a je odgovoran za osiguranje da su DP-i svjesni prioriteta misije u vezi sa ženama i izborima, te da pružaju informacije iz te oblasti koje mogu biti korisne u ocjeni tih pitanja. Koordinator DP-a bi trebao blisko sarađivati sa analitičarom pitanja roda, DHoM-om ili rodnom fokalnom tačkom kako bi se utvrdilo kako najbolje do-dijeliti određene zadatke DP-u. Koordinator DP-a će također pomoći u postavljanju prioriteta za kratkoročne posmatrače (KP) u pogledu izvještavanja o učešću žena na dan izbora.

94 General Recommendation 23, stav 48 <<https://www.un.org/womenwatch/daw/ce-daw/recommendations/recomm.htm>> zapaža: “Države potpisnice trebaju uključiti statističke podatke, razvrstane prema spolu, koji pokazuju postotak žena u odnosu na muškarce koji uživaju ta prava.” Vidjeti i stav 40.13. Moskovskog dokumenta iz 1991. godine. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>, kojim se države učesnice obavezuju da “osiguraju prikupljanje i analizu podataka kako bi se adekvatno procijenila, pratila i unaprijedila situacija žena.”

DP-i igraju središnju ulogu u osiguravanju opsega misije diljem zemlje. Kao takvi, oni su u ključnom položaju da doprinesu analizi uloge žena u izbornom procesu u regijama. Da bi dali učinkovit doprinos, oni bi trebali biti upoznati o općem pristupu ODIHR-a rodnim pitanjima i izborima, te specifičnoj situaciji u zemlji.

DP-i bi trebali biti u mogućnosti da prikupе niz korisnih informacija o ulozi žena u izbornom procesu u njihovim određenim regijama. Osnovni tim treba neprekidno upozoravati sve timove DP-a na određena pitanja ili probleme koji mogu zaslužiti posebnu pažnju ili praćenje. U svim događajima i skupovima u sklopu kampanje koje DP-i posmatraju, tim bi trebao izvještavati o učešću žena, kao govornica i kao pratiteljica, te razmotriti sadržaj govora ili izlaganja iz rodne perspektive.

DP - PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Ima li ijedna žena koja se kandidirala u vašoj regiji? Ako ih ima, kako vode kampanju? Izražavaju li zabrinutost vezano za rod u vezi s izbornim procesom?
- ▶ Da li neke stranke imaju značajno više kandidatkinja od drugih? Čine li neke stranke posebne napore da privuku žene birače ili da se bave pitanjima od posebnog interesa za žene?
- ▶ Koji udio žena prisustvuje, pojavljuju se kao govornice, na stranačkim skupovima ili skupovima protivničke stranke? Da li mogu sigurno prisustvovati, i ima li prepreka njihovom punom i ravnopravnom učešću?
- ▶ Da li žene kandidati imaju dovoljan pristup stranačkim resursima? Ako se samofinansiraju, suočavaju li se sa bilo kakvim nesrazmjernim izazovima u pribavljanju finansiranja za kampanje?

- ▶ Koliko je žena izabrano kao zastupnice na lokalnom nivou?
- ▶ Koliko je žena članica regionalne i lokalne izborne komisije? Koliko komisija vode žene?
- ▶ Postoje li organizacije civilnog društva u vašem regionu koje su aktivne u promociji učešća žena u izborima? Koja pitanja iznose?
- ▶ Da li se lokalna izborna administracija konsultira sa grupama koje predstavljaju ženska prava?
- ▶ Da li su žene u vašem području odgovornosti registrirane kao birači u istom broju kao i muškarci? Ako nisu, koji su razlozi dati za to? Postoje li određeni regionalni aspekti registracije birača koji utječu na registraciju žena?
- ▶ Postoje li edukacije birača ili kampanje pozivanja da se glasa koje su posebno usmjerene na žene?
- ▶ Postoji li zabrinutost zbog nasilja nad ženama na izborima u vašem regionu? Ako je tako, da li su vlasti ili civilno društvo radili na tome?
- ▶ Da li žene u vašem području prijavljuju probleme s uznemiravanjem, dezinformacijama, lažnom predstavljanju, iznošenjem privatnih informacija itd. na internetu?
- ▶ Doima li se da žene koje pripadaju manjinama u vašem regionu učestvuju u izborima? Postoje li faktori koji ograničavaju njihovo učešće?
- ▶ Doima li se da žene s invaliditetom aktivno učestvuju u izborima? Postoje li faktori koji ograničavaju njihovo učešće?

- ▶ Ima li drugih pitanja u vašem području odgovornosti za koja se čini da utječu na učešće žena kao biračica i/ili kandidatkinja, bilo pozitivno ili negativno?

KRATKOROČNI POSMATRAČI (KP)

KP-i mogu posmatrati učešće žena na dan izbora. Obrasci za izvještavanje KP-a uključuju pitanja o broju muškaraca i žena u svakom biračkom odboru i o rodu predsjednika svakog odbora. Oni također bilježe incidente sa porodičnim glasanjem, druga kršenja tajnosti glasanja, glasanje preko opunomoćenika i druga pitanja koja se pojave na dan izbora a koja mogu nesrazmjerno utjecati na žene. KP-i bi također trebalo da koriste namjenske obrasce za prijavljivanje slučajeva nasilja ili zastrašivanja i zabilježiti kako te pojave utječu na učešće žena.

KP – PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Koliko je muškaraca i žena u biračkom odboru? Da li je predsjedavajući žena ili muškarac?
- ▶ Da li ste primijetili porodično glasanje i bilo kakvu reakciju biračkog osoblja na to? Da li ste primijetili glasanje putem opunomoćenika i bilo kakvu reakciju biračkog osoblja na to? Da li ste primijetili incidente nasilja ili zastrašivanja? Da li su ovi incidenti imali neki poseban utjecaj na učešće žena?
- ▶ Koliki je općenito udio žena koje služe kao građani posmatrači i posmatrači političkih partija?
- ▶ Da li ste primijetili nešto na biračkom mjestu što bi moglo imati nesrazmjeran utjecaj na učešće žena?

C. IZRADA PREPORUKA VEZANIH ZA RODNA PITANJA

ODIHR-ove EOA izvještavaju o velikom broju izbornih pitanja te stoga misija mora sažeti i prioritavno navesti glavne jake strane i nedostatke u pogledu učešća žena. Ključne tačke koje se odnose na učešće žena u izborima trebaju biti uključene u izjavu o preliminarnim nalazima i zaključcima koji se predstavljaju na dan nakon izbora. Sveobuhvatna analiza prava žena u izborima potom će biti utvrđena u završnom izvještaju, koji se obično objavljuje oko dva mjeseca nakon završetka izbornog procesa. Učešće žena treba se navesti u izvršnom sažetku svih izvještaja, a posebno u završnom izvještaju. To bi trebalo uključiti opći zaključak, dok bi izvještavanje i preporuke o učešću žena trebalo uključiti u različita poglavlja. U sklopu EOA u koje je raspoređen analitičar pitanja koja se tiču roda, u te izvještaje bi mogao biti uključen poseban dio o učešću žena.

S obzirom na ograničen broj preporuka koje jedna misija objavljuje u svakom izbornom ciklusu, moguće je da će biti samo nekoliko preporuka vezanih posebno za učešće žena. Misija, dakle, treba da sačini prioritete svojih preporuka vezanih za pitanja roda u skladu sa situacijom u zemlji te treba osigurati da one budu jasno formulirane, kontekstualno konkretne i relevantne, kao i djelotvorne.

Ako je zemlja potpisala, ali nije ratificirala CEDAW, na Konvenciju se možda i dalje može pozivati, ako je izrazila interes da bude obavezana ugovorom, te njene akcije trebaju biti u skladu s ugovorom. Ugovor može stoga dati okvir za preporuke.

Preporuke trebaju navesti određene tačke koje su provodive i mjerljive. Primjeri preporuka su: pregled mogućih privremenih mjera u datoj državi; zahtjevi za sistematskim prikupljanjem i objavljivanjem podataka razvrstanih prema spolu; zakonske ili dobrovoljne mjere političkih stranaka; srazmjerno i nepristrasno predstavljanje kandidatkinja od strane emitera; povećana zaštita žena od uznemiravanja ili zastrašivanja na internetu; poboljšani pristup izborima tamo gdje dođe do promjene imena ili rodnog identiteta; i žene u vodstvu izborne administracije. Misije ne bi trebale davati preporuke koje su pretjerano propisane jer države imaju pravo odlučivanja o tome koje će mjere uvesti kako bi ispunile svoje

obaveze, što uključuje prirodu njihovog izbornog sistema ili donošenje bilo kojih kvota. Međutim, u preporukama bi se trebalo napomenuti i odgovoriti na bilo koje nesrazmjerne učinke na učešće žena u izborima kojima je uzrok dizajn i provedba izbornog sistema ili kvota.

D. PRAĆENJE PROVEDBE IZBORNIH PREPORUKA IZ RODNE PERSPEKTIVE

U Istanbulskom dokumentu iz 1999. godine države učesnice OSCE-a opredijelile su se “da promptno postupaju po izbornim procjenama i preporukama”. Od tada je praćenje provedbe izbornih preporuka postalo sve važnije za države učesnice OSCE-a, kao i za rad ODIHR-a u pružanju podrške državama u njihovim naporima na daljnjem poboljšanju izbornih procesa.⁹⁵

Nakon što objavi konačni izvještaj o izborima, ODIHR obično putuje u državu učesnicu kako bi ga predstavio učesnicima u izborima. Ove posjete su prvi korak u postupku praćenja i služe kao podsjetnik za države učesnice OSCE-a na njihove obaveze da poboljšaju svoj izborni proces u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima. Usto, te posjete osiguravaju bolje razumijevanje spremnosti i sposobnosti država da se bave posebnim pitanjima.

Na zahtjev države učesnice, ODIHR može preduzeti aktivnosti praćenja. One mogu uključivati analizu zakona, pomoć pravnih stručnjaka u izradi zakona, dubinske procjene specifičnih izbornih komponenti (u više navrata se radilo o pitanju učešća žena), tehničke savjete, podršku organizacijama civilnog društva, srednjoročne posjete i olakšavanje u radu i koordinaciju.

ODIHR promovira politički pluralizam i učešće nedovoljno zastupljenih grupa u procesima praćenja provedbe preporuka kao dio podsticanja da se osiguraju jednake mogućnosti za učešće u izborima. Stoga

95 Vidjeti ODIHR-ov Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations, 2016. Dostupno na: <<http://www.osce.org/odihr/elections/119893>>.

se ODIHR nastoji u svojim aktivnostima praćenja provedbe preporuka konsultirati i uključiti političarke i organizacije civilnog društva koje rade na uključivanju žena u izborni proces. ODIHR takođe ohrabruje države članice da uključe žene u diskusije i prateće aktivnosti, u skladu sa obavezama iz CEDAW-a.

Tokom predstavljanja konačnog izvještaja, ODIHR-ov tim bi trebalo da:

- i. se sastane sa ključnim političarkama i grupama za ženska prava, kao i međunarodnim organizacijama koje rade na pravima žena, naprimjer, UN Women, Vijeće Evrope i OSCE-ovim uređima za terenske operacije.
- ii. uvede preporuke o uključivanju žena u svoje rasprave sa različitim zainteresovanim stranama.
- iii. promovira uključivanje organizacija civilnog društva koje rade na rodnoj ravnopravnosti u aktivnosti praćenja provedbe preporuka i u sve aspekte izborne reforme.
- iv. ponudi pomoć državama učesnicama OSCE-a u promociji žena u izbornom procesu, između ostalog u reviziji izbornog zakonodavstva i dobre prakse radi poštovanja međunarodnih obaveza i standarda.

ANEKS A

ODABRANI MEĐUNARODNI STANDARDI

OSCE-OVA OPREDJELJENJA

Kopenhaški dokument, 1990.

(5) [Države članice] svečano izjavljuju da su među elementima pravde koji su ključni za potpuno izražavanje svojstvenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića sljedeći:

(5.1) - slobodni izbori koji će se održavati u razumnim vremenskim razmacima tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača prilikom izbora njihovih predstavnika;...

(5.7) - ljudska prava i temeljne slobode biti će garantirane zakonom i u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;...

(5.9) - sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez ikakve diskriminacije. U tom smislu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i svim osobama garantirati jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu;...

(5.20) - s obzirom na važan doprinos međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava vladavini prava na nacionalnom nivou, države učesnice ponovo potvrđuju da će razmotriti pristupanje Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima, ako to još nisu učinile; (5.21) - kako bi dopunile domaće pravne lijekove i bolje osigurale da države članice poštuju preuzete međunarodne obaveze, države članice će razmotriti pristupanje regionalnoj ili globalnoj međunarodnoj konvenciji o zaštiti

ljudskih prava, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima ili Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji predviđaju procedure pojedinačnog obraćanja međunarodnim tijelima.

(7) Kako bi osigurale da volja naroda služi kao osnova autoriteta vlasti, države učesnice će

(7.1) — održavati slobodne izbore u razumnim vremenskim razmacima, kako je to utvrđeno zakonom;

(7.2) — dozvoliti da sva mjesta u najmanje jednom domu državnog zakonodavnog tijela budu slobodno izabrana voljom naroda;

(7.3) — garantirati opće i jednako pravo glasa punoljetnim građanima;

(7.4) — osigurati da se glasa tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, te da se prebroje i izvještavaju pošteno objavom zvaničnih rezultata;

(7.5) — poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije;

(7.6) — poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, političke stranke ili druge političke organizacije i da tim političkim strankama i organizacijama daju neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti;

(7.7) — osigurati da zakon i javna politika djeluju kako bi se omogućilo da se politička kampanja vodi u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj administrativne mjere, nasilje ili zastrašivanje ne sprječavaju stranke i kandidate da slobodno iznesu svoje stavove i kvalifikacije, niti se sprječavaju glasači da saznaju i raspravljaju o njima, te da daju svoj glas bez straha od odmazde;

(7.8) — predvidjeti da nijedna pravna ili administrativna prepreka ne stane na put nesmetanom pristupu medijima na nediskriminatornoj osnovi svim političkim grupama i pojedincima koji žele da učestvuju u izbornom procesu;

(7.9) — osigurati da kandidati koji dobiju neophodan broj glasova predviđen zakonom budu propisno postavljeni na funkciju i da im bude dozvoljeno da ostanu na funkciji sve dok im mandat ne istekne ili se na drugi način okonča na način koji je predviđen zakonom u skladu sa demokratskom parlamentarnom i ustavnom procedurom.

Povelja za evropsku sigurnost, Istanbul, 1999-

23. Puno i jednako ostvarenje ljudskih prava žena od suštinskog je značaja za postizanje mirnijeg, prosperitetnijeg i demokratskijeg OSCE-ovog područja. Mi smo posvećeni tome da jednakost između muškaraca i žena bude integralni dio naših politika....
24. Mi ćemo preduzeti mjere da eliminiramo sve oblike diskriminacije žena i okončamo nasilje nad ženama....

Moskovski dokument, 1991.

40. Države učesnice prepoznaju da je puna i istinska jednakost između muškaraca i žena temeljni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. One prepoznaju da puni razvoj društva i blagostanja svih njegovih članova zahtijeva jednaku priliku za puno i jednako učešće muškaraca i žena. U tom kontekstu, one će
 - 40.1 - osigurati da sva CSCE-ova opredjeljenja vezana za zaštitu i promociju ljudskih prava i temeljnih sloboda budu primijenjena u potpunosti i bez diskriminacije bez obzira na spol;
 - 40.2 - poštovati Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ako su strane te Konvencije....

- 40.3 – potvrditi da je njihov cilj postići ne samo *de jure* već i *de facto* jednakost prilika za muškarce i žene, te promovirati djelotvorne mjere u tom cilju;...
- 40.8 – ohrabriti i promovirati jednake prilike za puno učešće žena u svim aspektima političkog i javnog života, i procesima odlučivanja te u međunarodnoj saradnji općenito;...
- 40.13 – osigurati prikupljanje i analizu podataka radi adekvatne procjene, praćenja i poboljšanja situacije žena...

STANDARDI I OBAVEZE UJEDINJENIH NACIJA

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Član 2. Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u ovoj Deklaraciji bez razlike bilo koje vrste, kao što je rasa, boja kože, spol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili drugi status.

Član 7. Svi su pred zakonom jednaki i svi imaju pravo na jednaku pravnu zaštitu, bez ikakve diskriminacije.

Član 21.

1. Svako ima pravo učestvovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je temelj državne vlasti; ta se volja mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom....

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Član 3. Države članice ovog Pakta obavezuju se da osiguraju jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih političkih i građanskih prava utvrđenih u ovom Paktu.

Član 25. Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost:

- a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраниh predstavnika;
- b) da bira i bude biran istinski provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim biračkim pravom i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača...;

Član 26. Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu...

Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

Član 2. Države članice osuđuju diskriminaciju žena u svim vidovima, saglasne su da provode svim odgovarajućim sredstvima koja im stoje na raspolaganju i bez odlaganja politiku otklanjanja diskriminacije žena i radi toga se obavezuju:

- (a) da unesu princip ravnopravnosti muškaraca i žena u svoje nacionalne ustave ili odgovarajuće zakone, ako to već nisu učinile, kao i da osiguraju, zakonskim ili drugim odgovarajućim mjerama, praktičnu primjenu tog principa;
- (b) da usvoje odgovarajuće zakonske i druge mjere, uključujući i sankcije kada je potrebno, kojima se zabranjuju svi vidovi diskriminacije žena...

Član 7. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno

su dužne da osiguraju, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, prava žena da:

- (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju putem javnih izbora;
- (b) učestvuju u kreiranju i provođenju vladine politike i da budu na javnoj poziciji i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti;
- (c) učestvuju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji...

STANDARDI I OBAVEZE VIJEĆA EVROPE

Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda

Član 14 – Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Član 1 – Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (Venecijanska komisija, 2002)

2.5. Jednakost i paritet spolova

24. Ukoliko postoji određeni ustavni osnov, mogu se donijeti propisi kojima se garantira izvjesna ravnoteža između spolova u predstavničkim tijelima, ili čak paritet. U nedostatku takvog ustavnog osnova, ovakve odredbe se mogu smatrati kršenjem principa jednakosti i slobode udruživanja.

25. Osim toga, obim ovih propisa zavisi od izbornog sistema. U sistemu sa fiksnim stranačkim listama paritet je nametnut ukoliko je broj muškaraca i žena koji mogu biti birani podjednak. Međutim, ukoliko je moguće preferencijalno glasanje ili *cross-voting*, birači neće obavezno birati kandidate oba spola i to može imati za rezultat neuravnotežen sastav predstavničkog tijela, izabranog na taj način od strane birača.

ANEKS B

DODATNI KORISNI IZVORI

ODIHR Election Handbooks <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>>

OSCE Glossary on gender-related terms <<https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/26397.pdf>>

OSCE Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties, 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>

OSCE Gender Equality in Elected Office: a Six-Step Action Plan, 2011, <<https://www.osce.org/odihr/78432>>

OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Political Party Regulation <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>>

Legislationline <<http://www.legislationline.org/>>

ODIHR-ov online zbornik međunarodnih normi i standarda kao i domaćeg zakonodavstva u vezi s ljudskom dimenzijom.

Carter Center, Democratic Election Standards, <<https://eos.cartercenter.org/>>

European Union, Compendium of International Standards for Elections <http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>

Gender Equality and Election Management Bodies: A Best Practice Guide, IFES, <<https://www.ifes.org/issues/gender-equality>>

Gender Quotas Database, International IDEA, <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>

Win with Women: Building Inclusive 21 Century Parties, NDI, <<https://www.ndi.org/win-with-women-building-inclusive-21st-century-parties>>

International Knowledge Network of Women in Politics website - <www.iknowpolitics.org>

Women in politics database, Inter-Parliamentary Union, <<https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/women-in-parliament/ipu-knowledge-hub-women-in-politics>>

IPU report on Women in parliament: 1995 – 2020 – 25 years in review, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>>

UN Women, UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, <<https://www.unwomen.org/en>>

IFES Paper on Political Finance and Gender Equality, <https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_and_gender_equality.pdf>

Joint IPU and PACE report on Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, <<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>

IFES Violence Against Women in Elections <<https://www.ifes.org/VAWE>>

NDI, Votes Without Violence, Observing Gender and Electoral Violence, <https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence_Against_Women_in_Elections_Overview.pdf>

UN Women, Preventing Violence Against Women in Elections: A programming Guide

<<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

OSCE/ODIHR Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities <<https://www.osce.org/odihr/414344>>

KLJUČNE TAČKE ZA OSCE-OVE/ODIHR-OVE IZBORNE POSMATRAČE O UČEŠĆU ŽENA U IZBORIMA

“Zabraniti svaku diskriminaciju i garantirati svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu”.

CEDAW zahtijeva od država članica da **“preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminiiraju diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje”**. Identificira potrebu za privremenim posebnim mjerama kako bi se brže postigla jednakost a koje se ne bi trebale smatrati diskriminacijom te naglašava da se prava moraju uživati i *de jure* i *de facto*.

Nadalje, državna tijela trebaju uzeti u obzir stavove reprezentativnih ženskih grupa i treba postojati jednakost u zastupljenosti žena u kreiranju vladine politike. Vlade treba da izvještavaju o statističkim podacima koji pokazuju procenat žena u odnosu na muškarce koji uživaju politička prava i podsticati političke stranke da usvoje djelotvorne mjere promoviranja učešća žena.

Rezolucija Generalne skupštine UN-a o ženama i učešću u politici iz 2011. godine poziva države da **“preispitaju različit utjecaj svojih izbornih sistema na učešće žena u politici i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima, kao i da prilagode ili reformiraju te sisteme, gdje je to prikladno”**.

SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti odnosi se na **“puno i učinkovito učešće žena i jednake mogućnosti za liderstvo na svim nivoima na kojima se donose odluke u političkom, ekonomskom i javnom životu”**. SDG 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama, sadrži pokazatelj odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog donošenja odluka na svim nivoima.

Nasilje nad ženama na izborima uključuje radnje ili prijetnje fizičkim, seksualnim ili psihičkim povredama ili patnjom. Osim što kompromitira pravo pojedinaca da učestvuju, to može imati efekat narušavanja demokratskog procesa u cjelini. Zastrašivanje na internetu može imati nesrazmjeran utjecaj na žene.

