



Priručnik za promatranje i promociju sudjelovanja žena na izborima



PRIRUČNIK ZA PROMATranJE I PROMOCIJU SUDJELOVANJA ŽENA NA IZBORIMA



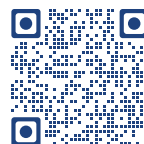
Ovaj dokument je prvobitno objavio OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava na engleskom jeziku 2023. godine kao “Handbook on Observing and Promoting Women’s Electoral Participation”. Hrvatska verzija predstavlja prijevod, pripremljen i objavljen u okviru projekta Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu, kojeg financira Europska unija uz financijska 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>



Financirala
Europska unija

Uz financijska
sredstva

 Austrian
Development
Agency



Priručnik za promatranje i promociju sudjelovanja 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 978-92-9271-180-1

Sva prava pridržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uvjetom 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 obveze i standardi	12
A. OSCE-ova opredjeljenja	12
B. Međunarodne obveze i standardi	15
C. Regionalne obveze i standardi	18
D. Ostali međunarodni instrumenti	21
Poglavlje 2. Područja u fokusu aktivnosti ODIHR-ovih izbornih promatrača	23
A. Pozadina i kontekst	23
B. Pravni okvir	27
C. Izborni sustavi i srodni elementi	29
D. Izborna administracija	35
E. Registracija birača	38
F. Nominacija i registracija kandidata	41
G. Kampanja	45
H. Financiranje kampanje	49

I. Mediji	52
J. Rješavanje izbornih sporova	56
K. Izborni dan	57
Poglavlje 3. Nasilje nad ženama na izborima	61
Poglavlje 4. Sudjelovanje nedovoljno zastupljenih grupa	67
Poglavlje 5. Uloga ODIHR-ovih misija i promatrača	74
A. Misije za procjenu potreba	74
B. Promatračke 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

PREDGOVOR

Uravnoteženo sudjelovanje žena i muškaraca na izborima i u izbornim procesima predstavlja suštinski uvjet za društva koja se temelje na pravdi i demokraciji. Pravo građana da glasuju i da traže političku ili javnu funkciju bez diskriminacije na osnovi spola trajno je opredjeljene država sudionica OSCE-a; ostvarenje ove obveze pretpostavlja provedbu postojećih obveza i standarda, kao i podršku politikama kako bi se postigao paritet. Međutim, iako je došlo do značajnog porasta udjela žena na izabranim funkcijama — s prosječno 25 posto zastupničkih mjesta širom svijeta i 26,1 posto u regiji OSCE-a – to je ispod cilja od 30 posto propisanog u Pekinškoj deklaraciji.¹

Na međunarodnoj razini na raspolaganju je niz pravno obvezujućih instrumenata i drugih alata koji jurisdikcijama država pružaju pomoć u nastojanjima da unaprijede sudjelovanje 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 sudionica zahtijeva da “poduzmu 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 isključivo putem pravnih kanala (*de jure*) možda neće biti dovoljno, te druge praktične mjere mogu biti opravdane s 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. rujna 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 sustava, procedure registracije birača i kandidata, sastava izborne administracije, pravila i praksi vođenja kampanje, i s tim povezanog financiranja, modaliteta glasanja i drugih pitanja.

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

Vjerujem da će ovaj priručnik dodatno unaprijediti našu metodologiju promatranja izbora i u konačnici pomoći u unapređenju prava biračica, kandidatkinja i sudionica 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 promatrači
EAM	Misija za procjenu izbora
ECHR	Europska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR	Europski sud za ljudska prava
EDR	Rješavanje izbornih sporova
EET	Promatrački tim na izborima
EMB	Tijelo za upravljanje izborima
EOA	Izborne promatračke aktivnosti
EOM	Izborna promatračka misija
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

GREVIO	Grupa stručnjaka za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji
HRC	Odbor Ujedinjenih naroda za ljudska prava
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
IDP	Interno raseljene osobe
IFES	Međunarodna zaklada za izborne sustave
IPU	Interparlamentarna unija
KP	Kratkoročni promatrači
NAM	Misija za procjenu potreba
NDI	Nacionalni demokratski institut
NGO	Nevladina organizacija
ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
OSCE pS	Zemlje sudionice OSCE-a
SDG	Ciljevi održivog razvoja
UN	Ujedinjeni narodi
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda
VAWE	Nasilje nad ženama na izborima
ZND	Zajednica nezavisnih država

UVOD

A. SVRHA OVOG PRIRUČNIKA

Ovo drugo izdanje Priručnika za promatranje i promoviranje sudjelovanja žena na izborima oslanja se, kao dio sveobuhvatne metodologije promatranja izbora, na prvo izdanje objavljeno 2004. godine i dalje razrađuje ODIHR-ovu metodologiju procjene i davanja preporuka u vezi s sudjelovanjem žena na izborima. Pored toga što daje smjernice za ODIHR-ove izborne promatračke aktivnosti (EOA), Priručnik može pomoći kao informacija državama sudionicama — 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 sudjelovanje žena na izborima. Priručnik se oslanja na iskustvo stečeno tijekom skoro tri desetljeća promatranja izbora i uzima u obzir aktivnosti država sudionica i ODIHR-a na promoviranju sudjelovanja žena u političkom životu, što uključuje izbore.²

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

- 2 Vidjeti, naprimjer, izvještavanje s ODIHR-ove Regionalne konferencije o “Addressing ODIHR Electoral Recommendations from a Gender Perspective”, održane u Sarajevu, 10. listopada 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 sudionice OSCE-a (Odluka Ministarskog vijeća 19/06), ova publikacija je izrađena na osnovu vanbudžetskih priloga OSCE-ovih država sudionica.
- 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),

povezane s politički nedovoljno zastupljenim grupama (uključujući osobe s invaliditetom, nacionalne manjine i mlade), financiranje 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 tijekom ODIHR-ovih misija za procjenu potreba (NAM) koje preporučuju i vrstu aktivnosti promatranja izbora kao i praćenje daljnjih aktivnosti radi podrške implementaciji preporuka za promatranje izbora.

Priručnik je zadržao fokus prvog izdanja o sudjelovanju žena na izborima jer su žene i dalje nedovoljno zastupljene u izbornim procesima širom OSCE regije, 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 spominju u Priručniku kao dio širih pitanja vezanih za inkluzivnost izbornih procesa, iako ne na iscrpan način.⁶

B. KAKO KORISTITI PRIRUČNIK

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

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

- 5 Neki razvoji su uključeni i u druge ODIHR-ove publikacije. Naprimjer, “Handbook for the Observation of Campaign Finance”, 21. siječnja 2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>, “Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations”, 6. lipnja 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/244941>, “Guidelines for Public Security Providers in Elections”, 12. rujna 2017, <https://www.osce.org/odihr/elections/339581>, i “Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution”, 17. rujna 2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/429566>, posvećuju posebnu pažnju rodnim pitanjima u poglavljima posvećenim sudjelovanju 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.”

zastupljenosti i radi promocije rodne ravnopravnosti.⁷ Uključuje pitanja o različitim aspektima sudjelovanja žena u izbornom procesu. Liste pitanja koja treba istražiti u okviru EOA su tek indikativne jer ukazuju na moguća područja razmatranja i primjenivati će se na različite načine u skladu s 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 sudjelovanje žena u svim fazama izbornog procesa. To uključuje i izborni sustav, izbornu administraciju, registraciju birača i kandidata, mehanizme glasanja, kampanju i njeno financiranje, medije, rješavanje izbornih sporova (EDR) i procedure na dan izbora. Poglavlje 3 razmatra nasilje nad ženama na izborima.

Poglavlje 4 ispituje uključivanje i sudjelovanje žena iz nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući žene s invaliditetom, mlade i manjine, a također se bavi i pitanjima rodnog identiteta. Poglavlje 5 obuhvaća misije za procjenu potreba (NAM), u kojima se određuju obim i format aktivnosti u sklopu promatranja izbora, kao i uloge dugoročnih i kratkoročnih promatrača (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 promatrači imaju odgovornost da “ispitaju diskriminaciju ili druge prepreke koje bi mogle onemogućiti sudjelovanje u izbornom procesu.”



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

A. OSCE-OVA OPREDJELJENJA

U okviru OSCE-a, opredjeljenja jednakom pristupu političkim pravima prvenstveno su sadržana u Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine.⁸ U stavu 5.9 posebno, države sudionice se opredjeljuju da će “zabrani ti svaku diskriminaciju i jamčiti svim osobama jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije po bilo kojoj osnovi”. U stavu 7.5, države sudionice se opredjeljuju da će “poštivati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije”. Općenito, u stavu 40, države sudionice “jasno i nedvosmisleno osuđuju [...] diskriminaciju protiv bilo koga...”. U tom kontekstu, one “priznaju pravo pojedinca na učinkovite pravne lijekove i nastoje priznati, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, pravo zainteresiranih osoba i grupa da iniciraju i podrže žalbe protiv djela diskriminacije” (40.5).

Kopenhaški dokument dalje poziva države sudionice da razmotre “pridržavanje, ako to još nisu učinile, međunarodnih instrumenata koji se bave problemom diskriminacije i osiguravaju potpuno poštivanje obveza 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-ovoj web stranici: <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 s 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 europskoj sigurnosti iz 1999. godine, koje obvezuju države sudionice da promoviraju jednakost između žena i muškaraca na svim razinama.⁹ Odlomak 40. Moskovskog dokumenta poziva države sudionice da priznaju da je “puna i istinska jednakost između muškaraca i žena temeljni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava”.¹⁰ Tu se također države sudionice ohrabruju da se pridržavaju Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Potom, odlomak 23. Povelje o europskoj sigurnosti obvezuje države sudionice da učine jednakost između muškaraca i žena sastavnim dijelom politika, i na državnoj razini i u okviru OSCE-a.

U posljednjih nekoliko desetljeća povećan je organizacijski fokus na rješavanje diskriminacije i specifičnih potreba u vezi s sudjelovanjem žena na izborima. S tim u vezi, Odluka Ministarskog vijeća OSCE-a br. 7/09 o sudjelovanju žena u političkom i javnom životu poziva države sudionice da “razmotre zakonodavne mjere za olakšavanje uravnoteženog sudjelovanja u političkom i javnom životu”.¹¹ Odluka Ministarskog vijeća o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama br. 4/18 poziva države sudionice 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

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>>.

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

Što se tiče specifičnih grupa, OSCE-ov Akcijski plan iz 2003. godine o unaprjeđenju položaja Roma i Sintija unutar OSCE-ovog područja ohrabruje države sudionice “da poduzmu mjere kako bi jamčile jednako pravo glasa ženama, što uključuje zabranu takozvanog ‘obiteljskog glasanja’ i ‘promoviranje sudjelovanja Romkinja u javnom i političkom životu’”.¹⁴

OSCE-ov Akcijski plan za promoviranje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine posebno je dao mandat ODIHR-ovom Odjelu za izbore da “prati i izvještava o političkom sudjelovanju 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 sudionice 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. studenog 2002, <<http://www.osce.org/odihr/17554>>.

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

16 U Madridskom dokumentu iz 1983. godine (Madrid Document), <<https://www.osce.org/mc/40871>>, države sudionice naglasile su da je važno “osigurati jednaka prava muškaraca i žena” i složile se da će “poduzeti sve radnje potrebne za promoviranje jednako učinkovitog sudjelovanja 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 poduzeti sve potrebne mjere, uključujući pravne mjere, za promoviranje jednako učinkovitog sudjelovanja muškaraca i žena u političkom [...] životu”. Ministerial Council Decision No. 13/06, 6. prosinca 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 sudionice da “promoviraju politike usmjerene na jednake mogućnosti,

B. MEĐUNARODNE OBVEZE I STANDARDI

Članak 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 članak 25. o pravu da glasaju i budu izabrani.¹⁷ Godine 2000, tijelo za praćenje provedbe sporazuma, Odbor Ujedinjenih naroda za ljudska prava (HRC), objavio je mjerodavno tumačenje članka 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 područjima 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, primjerice 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, s 189 država-članica Konvencije, i dvije zemlje koje su je potpisale, ali nisu ratificirale u vrijeme pisanja ovog teksta.²⁰ Ugovor obvezuje potpisnice da osude i eliminiraju sve oblike diskriminacije, uključujući i one vezane za uživanje političkih prava (članak 2).

prava, pristup pravdi i javnim uslugama, te na poticanje dijaloga i učinkovitog sudjelovanja”.

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

18 Vidjeti General Comment 28 UNOCHCR-a, 29. ožujka 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 članku 7. CEDAW-a. Tu se zahtijeva od država-članica ugovora da “poduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminiraju diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje”. Dalje se elaborira da će države potpisnice “osigurati ženama, pod jednakim uvjetima s muškarcima, pravo: (a) da glasuju na svim izborima i javnim referendumima i da imaju pravo da budu izabrane u sva javno izabrana tijela; (b) da sudjeluju u formuliranju vladine politike i njenoj provedbi te da budu na javnim dužnostima i obavljaju sve javne funkcije na svim razinama vlasti; (c) da sudjeluju u nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje.”

Prema tome, članak 7. sadrži snažne obveze time što potpisnice upućuje na to da poduzmu “sve odgovarajuće mjere” za “eliminaciju” diskriminacije, “osiguravanjem” sudjelovanja pod jednakim uvjetima. CEDAW u članku 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, Odbor za eliminaciju diskriminacije žena (“Odbor”) izdao je mjerodavne opće preporuke kroz tumačenje odredbi ugovora. Godine 2004. izdana je Opća preporuka 25 o korištenju privremenih posebnih mjera, u kojoj se kaže da “nije dovoljno jamčiti 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, Odbor je objavio Opću preporuku 23 o političkom i javnom životu. Ovdje se navodi da je “Ključno pitanje, naglašeno u Pekinškoj platformi za akciju, jaz između stanja *de jure* i *de facto*,

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

odnosno prava u odnosu na realnost sudjelovanja žena u politici i javnom životu općenito. 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 se organi vlasti trebaju konzultirati i uključiti savjete grupa koje u velikoj mjeri predstavljaju stavove i interese žena kao i da treba postojati jednaka zastupljenost žena u formuliranju vladine politike.²³ Tu se spominju 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 učinkovite mjere.²⁶

Žene s invaliditetom se izričito spominju u Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) iz 2008. godine.²⁷ Članak 6. priznaje da su “žene i djevojke s invaliditetom izložene višestrukoj diskriminaciji, i u vezi s

- 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, odlomak 28, glasi: “Države potpisnice također trebaju nastojati osigurati da žene budu imenovane u vladina savjetodavna tijela na ravnopravnoj osnovi s 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 obostrabruju sudjelovanje žena u političkom i javnom životu.” U odlomku 46 se također navodi “Prema članku 7, odlomak (b), takve mjere uključuju one koje su osmišljene da osiguraju: (a) Jednakost zastupljenosti žena u formuliranju vladine politike”.
- 24 Opća preporuka 23 odlomak 48 glasi, “Prilikom izvještavanja po članku 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, odlomak 5. glasi: “Obveza navedena u članku 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 izvršavanje političke vlasti, posebno na izvršavanje zakonodavne, sudske, izvršne i administrativne vlasti. Taj pojam pokriva sve aspekte javne uprave i formuliranje i provedbu politike na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnom razini.”
- 26 Opća preporuka 23, odlomak 5: “Članak 7. obvezuje države potpisnice da poduzmu sve odgovarajuće mjere za uklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu i da osiguraju da one uživaju jednakost s 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.”
- 27 Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol, UN, 2007, <www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. U

tim države članice moraju poduzeti mjere da osiguraju njihovo puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda”. Članak 29. poziva države potpisnice da jamče politička prava osobama s invaliditetom i pruže im mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi s drugima”. Posebno, trebaju “osigurati da osobe s invaliditetom mogu učinkovito i u potpunosti sudjelovati u političkom i javnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugima, izravno ili preko slobodno izabраниh predstavnika, uključujući pravo i mogućnost da osobe s invaliditetom glasaju i budu birane”.²⁸

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

C. REGIONALNE OBVEZE I STANDARDI

Većina država sudionica OSCE-a su i članice Vijeća Europe te su stoga vezane Europskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR) i njenim protokolima, sudskom praksom, kao i drugim pravno neobvezujućim

vrijeme pisanja ovog Priručnika, 182 zemlje su države potpisnice 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. rujna 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. prosinca 2011, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

prijetnje takvim djelima, prisilu ili proizvoljno lišavanje slobode, bilo da se događaju u javnom ili privatnom životu”.³³ Grupa stručnjaka za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (GREVIO) prati zakonodavne i praktične mjere koje poduzimaju države koje su ratificirale sporazum s ciljem provedbe Konvencije.³⁴ Do danas su 34 države članice Vijeća Europe, od kojih su sve istovremeno i države sudionice OSCE-a, ratificirale Istanbulsku konvenciju.³⁵

Jedan autoritativan izvor dobre prakse je Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Europe.³⁶ Venecijanska komisija je objavila niz općih i tematskih izvještaja o sudjelovanju 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 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.

33 Ugovor je stupio na snagu 2014. Vijeće Europe 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 zahtjeva akcija na sprječavanju ozbiljnog, masivnog ili upornog obrasca u činjenju akata nasilja obuhvaćenih Konvencijom, GREVIO može inicirati posebnu 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. listopada 2018, Guidelines, sections I.2.4.b, I.2.5, Strasbourg, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)>.

U članku 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, religije ili vjeroispovijesti, političkih ili drugih uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, 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 razinama 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 razinama odlučivanja u nacionalnim, regionalnim i međunarodnim institucijama i u mehanizmima za prevenciju, upravljanje i rješavanje sukoba”.⁴¹

Značaj političkog sudjelovanja žena prepoznat je i u Ciljevima održivog razvoja (SDG), koje su usvojili šefovi država i vlada na samitu UN-a 2015. godine.⁴² SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti uključuje cilj 5.5 koji se odnosi na “puno i djelotvorno sudjelovanje žena i jednake prilike za

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

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

41 UN Security Council resolution 1325 on Women, Mir i sigurnost, 31. listopada 2000, <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/#resolution>>.

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

vodstvo na svim razinama 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 razinama.



POGLAVLJE 2

PODRUČJA U FOKUSU AKTIVNOSTI ODIHR-OVIH IZBORNIH PROMATRAČA

2

Ovaj dio razmatra niz mogućih područja i pitanja koja se u sklopu ODIHR-ovih EOA mogu uzeti u razmatranje prilikom procjene sudjelovanja žena na izborima i s tim povezane usklađenosti s međunarodnim obvezama i standardima (kao što je to detaljno opisano gore). Članovi osnovnog tima trebaju identificirati gdje su standardi ispunjeni, a gdje postoje nedostaci, i razviti preporuke za poboljšanja. Ovaj dio prati tipičnu strukturu završnog izvještaja EOA i daje indikativnu listu pitanja koje analitičari trebaju uzeti u razmatranje. Na njih ne treba gledati kao na propise, već kao na niz mogućih točaka za ispitivanje koje članovi osnovnog tima mogu razmotriti zavisno o situaciji 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 sudjeluju u političkom životu, što uključuje i izborni proces, zavisí od toga postoji li povoljno okruženje, kao što su društvene i kulturne norme, i postoji li 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 razinama. Prikupljanje podataka omogućava mjerenje položaja žena u društvu kao i cijelu ljestvicu 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 sustavno 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 poticaje u odnosu na te mjere?

Pogled na udio žena i muškaraca dužnosnika koji su odlučili ne kandidirati se za još jedan mandat može otkriti stvarno stanje. Čini se da je u nekim zemljama veća vjerojatnost da će žene napustiti politiku nego muškarci. Među razlozima koje one navode su teškoće u balansiraju između zahtjeva profesije i obiteljskog života, osjećaj da ih se ne shvaća 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 nacionalnoj razini kroz politički uspjeh na lokalnoj razini. 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 službenici rade

43 Vidjeti primjerice nalaze u "Regional study on women's political representation in the Eastern Partnership countries", 2. izdanje, Vijeće Europe, Strasbourg, listopad 2017, <<https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>>.

puno ili skraćeno radno vrijeme i da li su plaćeni, jer prepreke u sudjelovanju 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, obiteljska pitanja ili obrazovanje. Kada to isključuje druge uloge u vladi, to jača društvena očekivanja koja se zasnivaju na stereotipima o ženama kao majkama, odgojiteljicama i domaćicama.

Uvođenje državnih rodnihih akcijskih planova — uključujući one koji se odnose na strukture i aktivnosti vlada, parlamenata i političkih stranaka — i status njihove implementacije mogu biti pokazatelj postojeće razine posvećenosti osnaživanju žena. Važno je razmotriti: da li plan identificira područja u kojima se mogu postići poboljšanja specifično usmjerena na uključivanje i sudjelovanje 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 sudjelovati u političkom životu tamo gdje je niska razina 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 s koncentracijom nacionalnih manjina. Niska razina 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 sudionici u EOA sastanu s ženskim organizacijama i organizacijama civilnog društva koje prate sudjelovanje žena na izborima i da s njima razmotre njihovu ulogu. To bi trebalo obuhvatiti pitanja mogu li one *de facto* raditi, da li ih državne agencije konzultiraju u procesu izborne reforme i da li su učinkovite u rješavanju ženskih pitanja, posebno u vezi s političkim sudjelovanjem. Usto, vrijedi analizirati postoje li strateška partnerstva između ženskih grupa i muških

lidera i drugih faktora i koliko su oni učinkoviti 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 regionalnoj i lokalnoj razini?
- ▶ Da li su dostupni puni podaci razvrstani po spolu? Može li se u njih imati 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 akcijski planovi? Da li se učinkovito provode?
- ▶ Ima li nedavnih ili značajnih poboljšanja u području rodne ravnopravnosti u zemlji? Da li je u skorije vrijeme bilo značajnog nazadovanja?
- ▶ Koje su razine pismenosti, obrazovanja i ekonomskih prilika za žene?
- ▶ Koji su prijavljene i percipirane razine 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 konzultira tijekom 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 obveze i standarde. Stoga treba analizirati pravni okvir kako bi se utvrdilo da li jamči politička i izborna prava na jednakoj i nediskriminatornoj osnovi. Da li su posebne mjere ugrađene u skladu s međunarodnim obavezama i standardima i da li se te zakonske odredbe učinkovito provode?⁴⁴

U sklopu EOA treba provjeriti koji su međunarodni ugovori, fakultativni protokoli i drugi sporazumi u vezi s 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 izravnu primjenu u pravnom sistemu zemlje. Trebalo bi pogledati i izvješća podnesena tijelu za praćenje sporazuma kao i izvješća tih tijela.

CEDAW obvezuje države članice da “utjelovljuju princip jednakosti muškaraca i žena u svojim državnim ustavima ili drugim odgovarajućim zakonima”.⁴⁵ Stoga će se analizirati izborni i stranačko zakonodavstvo, pravila i propisi kako bi se ocijenilo u kojoj mjeri oni podržavaju sudjelovanje 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 konzultacije s 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

44 “Guidelines on Political Party Regulation, 2nd edition”, ODIHR-Venecijanska komisija, 14. prosinca 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 (primjerice, kroz posebne privremene mjere) u Dijelu III O strankama na izborima (stavovi 188-190).

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

odnose na osobni status (npr. žene koje ne mogu izaći u javnost bez brata ili oca), obitelj i skrbništvo, zapošljavanje, poreze, naslijeđe i imovinu, te građanske i kaznene 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, vrijedi 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 nacrtu zakona u vezi s izborima, bio inkluzivan i proveden uz dužno razmatranje stavova ženskih grupa. Tu bi trebalo uključiti konzultacije 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 mjesto međunarodni, pravno obavezujući instrumenti i sudska praksa zauzimaju u državnom pravnom poretku?

- ▶ Da li ustav jamči 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 sudjelovanja 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 konzultirane o razvoju politike i zakonodavstva u vezi s izborima?

C. IZBORNI SUSTAVI I SRODNI ELEMENTI

Neki izborni sustavi mogu zadovoljiti međunarodne standarde i demokratske principe i u tom slučaju treba poštovati izborni sustav koji je dana 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 sustavima”.⁴⁶ Prema sudskoj praksi ECtHR-a, izbor izbornog sustava je stvar diskrecijskog 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 sustava kojim se osigurava slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavne vlasti — bilo da se zasniva na

VEĆINSKI/PLURALNI SISTEMI

U usporedbi s sustavima razmjerne zastupljenosti, ženama može biti teže kandidirati se u jednomandatnim većinskim/pluralnim sustavima. Ako se smatra da muškarac povećava šanse stranke da osvoji ijedno mjesto više na izborima u danoj izbornoj jedinici, ti sustavi generalno manje potiču stranke da promoviraju kandidatkinje.

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

SISTEMI RAZMJERNOG PREDSTAVLJANJA

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

U sklopu ODIHR-ovih EOA trebalo bi utvrditi i procijeniti: postoje li zakonski zahtjevi za rodnu raznolikost na listama; imaju li stranke 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 sustav zamjene kandidata kako bi se vidjelo postoje li 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: Sustav “zatvorenih” lista ima kandidate koji su navedeni u fiksnom redosljedu, koji ne podliježu izmjenama od strane birača. Generalno, sustav zatvorenih lista je najpovoljniji za više kandidata, pod uvjetom da su postavljene na dovoljno visokom mjestu na listi. Sustavi “otvorenih” lista omogućavaju biračima da mijenjaju redosljed kandidata rangiranjem ili izražavanjem preferencije za neke kandidate u odnosu na druge unutar stranačke liste. U sustavima “otvorenih” lista, birači su često 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 financijske i političke podrške kandidatkinjama na izbornim listama.

Kvota: Postoje različite vrste kvota koje se mogu koristiti ovisno o kontekstu i izbornom sustavu koji je na snazi. Kvota se najčešće povezuju sa razmjernim predstavničkim sustavima sa stranačkim listama. Međutim, kvota se također mogu primijeniti u većinskim/pluralnim sustavima, primjerice, putem zahtjeva od stranaka da imaju rodnu ravnotežu na listi kandidata koji se kandidiraju za predizbore, odbor za imenovanje ili bilo koji sustav kojeg stranka ima za odabir kandidata.

U sustavima razmjerne zastupljenosti sa kandidatskim listama, šanse da žene budu izabrane se znatno povećaju kada zakon precizira minimalne razine zastupljenosti oba spola na listi kandidata svake stranke i uvjete 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 poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi eliminirale

50 “New IPU report: more women in parliament and more countries with gender parity”, IPU website, ožujak 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 sudjelovanje u političkom i javnom životu. Kvote su oblik privremenih posebnih mjera koje su prepoznate kao jedan od najdjelotvornijih načina za povećanje sudjelovanja i zastupljenosti žena. U skladu s usmjerenjem CEDAW-a na to da posebne mjere trebaju biti privremene, preporučuje se da se kvote uspostave dok se *de facto* sudjelovanje ne poboljša do pravedne razine.

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 uvjet 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, promatrači trebaju zabilježiti da li su uključene odredbe o tome kako se upražnjena mjesta popunjavaju ako kandidat podnese ostavku. Primjerice, 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, učinkovitost 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 s dobrovoljnim kvotama, odlukom da usvoje interne politike za promoviranje žena kao kandidata kroz sustav 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 vjerojatnost da će žene biti izabrane.

Pragovi: U razmjernim sustavima, pragovi određuju minimalni postotak glasova koji se mora osvojiti da bi stranka sudjelovala u raspodjeli mandata. Što je prag viši, manjim strankama je teže izboriti zastupljenost u parlamentu. Iako ne postoji međunarodni standard koji regulira razinu praga, u većini zemalja OSCE-a pragovi ne prelaze pet posto. 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 sudjelovanje žena. Primjerice, 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 sustavi, koji se koriste u velikom broju država sudionica OSCE-a, jamče minimalnu razinu zastupljenosti žena u parlamentima. Međutim, ovaj sustav može biti kontraproduktivan time što će obeshrabriti žene da se kandidiraju za nerezervirana mjesta, čime se zapravo smanjuju njihove mogućnosti za sudjelovanje 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 sustava i srodni elementi utječu na sudjelovanje žena?
- ▶ Da li je izvršena procjena utjecaja izbornog sustava na rodnu ravnopravnost?
- ▶ Da li je bilo rasprave o mogućoj reformi izbornog sustava uz dužno uzimanje u obzir utjecaj na pitanja koja se tiču roda i da li su ženske grupe o tome konzultirane?

- ▶ 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 s 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; konzultacije s organizacijama civilnog društva koje zastupaju ženska prava; omogućavanje podizanja svijesti i edukacije birača; te promoviranje mjera koje mogu pomoći da se poveća sudjelovanje žena kao biračica i kandidatkinja.

U skladu s međunarodnim standardima, žene bi trebale biti zastupljene na rukovodećim pozicijama u EMB.⁵¹ Neke zemlje imaju zakone koji zahtijevaju rodnu ravnotežu u sastavu članova i osoblja EMB. Pored

51 Ovo je u skladu sa Council of Europe Recommendation 2003(3), 12. ožujka 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, odlomak 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.

svih tih zahtjeva, EMB-i mogu imati vlastitu javnu politiku 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 sudionicama OSCE-a žene su dobro zastupljene u osoblju izborne administracije na nižoj razini, ali to nije tako na srednjim i višim razinama, ni na rukovodećim pozicijama.

EMB može imenovati žarišnu točku 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, odazivu birača, akreditiranim promatračima, 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 konzultirati s 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, primjerice, informacije o mjerama koje se mogu poduzeti ako se žene suoče s uznemiravanjem (osobno ili na internetu) i resurse koji su dostupni ženama. EMB-ovi mogu napraviti posebne aranžmane na dan izbora, omogućavajući, primjerice, lako dostupne informacije o izborima za žene s niskom razinom pismenosti. Tijela za upravljanje izborima trebala bi uključiti određene rodno osjetljive komponente u svoje tečajeve obuke za izborne službenike (uključujući osoblje na biračkim mjestima), kao što su informacije o sprječavanju i reagiranju na slučajeve grupnog ili obiteljskog 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 akcijski 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 žarišna točka za rodna pitanja?
- ▶ Kakav je rodni sastav izborne administracije na različitim razinama, 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 konzultira s ženskim organizacijama civilnog društva? Ako je tako, da li su obuhvaćena sva pitanja ili samo pitanja vezana za rod? Da li se konzultacije odvijaju na različitim razinama EMB-a (uključujući i regije)?
- ▶ Koja regulatorna i izvršna ovlaštenja ima EMB u vezi s 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?
- ▶ Postoje li posebne informacije o obuci/obrazovanju birača koje su usmjerene na žene i/ili promoviraju sudjelovanje žena na izborima? Postoji li dodatna edukacija birača o pitanjima vezanim za obiteljsko/grupno glasanje i glasanje

putem opunomoćenika i glasanje žena bez uplitanja ili neprimjerenog utjecaja? Da li su informacije o glasanju dostupne ženama sa niskom razinom pismenosti, na različitim jezicima i u dostupnim formatima za žene sa oštećenjima osjetila?

E. REGISTRACIJA BIRAČA

U sklopu ODIHR-ovih EOA trebali bi se 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 sudjelovanja. Načela općeg 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 sustavima pasivne registracije, popisi birača s pravom glasa sastavljaju se na temelju 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, iako oni mogu provjeriti točnost evidencije o sebi.⁵⁴ U aktivnim sustavima registracije, birači moraju podnijeti zahtjev za uključivanje u nacionalni popis birača ili regionalni popis birača.

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” sustavima registracije, civilne vlasti automatski sastavljaju popise birača na temelju prebivališta i drugih evidencija, dok u “aktivnim” sustavima registracije birači moraju podnijeti zahtjev da bi se našli na popisu birača.

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

U sustavima pasivne registracije, važno je uzeti u obzir izvor i kvalitetu 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 osobnih dokumenata, koji se često traže na biračkim mjestima, i njihovih biračkih popisa, ovisno o tome u kojoj su mjeri podaci o biračima i stanovništvu usklađeni. Ažuriranje popisa birača trebalo bi se lako izvršiti, a procedure bi trebalo učinkovito prenijeti u edukaciji birača koju vrši EMB.

U aktivnim sustavima registracije, zahtjevi za dokazivanjem da osoba ima pravo glasati trebali bi biti razumni, a procedure registracije trebale bi biti dostupne. Neopravdani administrativni zahtjevi ili naknade za pribavljanje osobnih dokumenata kako bi se dokazalo pravo da se glasa, ili nedostupna mjesta za osobnu 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 utjecaja na žene. Naprimjer, tražene dokumente može biti teško, opterećujuće ili skupo pribaviti, 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 osobno registrira. Žene iz manjinskih zajednica, uključujući Romkinje, mogu se suočiti s posebnim izazovima prilikom registracije zakonske adrese i dostupnosti administrativnih procedura kojim se osigurava njihovo unošenje u biračke popise.

Važno je i da edukacija birača za registraciju bude rodno pozitivna, usmjerena na žene, posebno žene iz grupa u nepovoljnom položaju. Jezične barijere ili barijere vezane uz pismenost mogu smanjiti razinu registracije i 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 jesu li žene valjano registrirane, potrebni su podaci razvrstani po spolu. Dobra je praksa da ti podaci budu dostupni po mjestu kako bi se omogućile regionalne usporedbe 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 popisi 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 sudjelovanju birača razvrstane po spolu.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Da li udio žena i muškaraca na biračkom popisu odražava cjelokupno stanovništvo?
- ▶ Koji je izvor i kvaliteta podataka o registraciji birača i kako se traže i održavaju rutinske promjene (npr. promjena prezimena)?
- ▶ Postoje li okruzi ili regije u kojima se čini da su žene značajno nedovoljno zastupljene na biračkim popisima? Ako postoje, koje su okolnosti?
- ▶ Postoje li nedostaci unutar sustava ili prepreke u procesu registracije birača koje su nepovoljne za žene?
- ▶ Da li su uredi za registraciju prikladno smješteni i otvoreni u prikladno vrijeme?

- ▶ Da li su informacije o obrazovanju birača o registraciji lako dostupne ženama (primjerice, uključujući žene s niskom razinom pismenosti)?
- ▶ Postoje li jezične barijere ili one koje se tiču pismenosti koje nesrazmjerno utječu na registraciju žena prilikom glasanja i kako ih vlasti rješavaju?
- ▶ Postoje li kulturne tradicije koje imaju tendenciju da inhibiraju registraciju ili sudjelovanje žena? Poduzimaju 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 nominaciju i podršku tijekom 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 za kandidaturu.

Ponekad će zakonski okvir zahtijevati od stranaka da nominiraju minimalni udio žena kandidata i da imaju smjernice o sudjelovanju žena u stranci i njenim strukturama odlučivanja, što je ponekad povezano s

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

dobivanjem javnih sredstava ili određenih subvencija. Tipično, stranke imaju široku slobodu određivanja 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 vjerojatnost da će žene više predlagati stranke sa decentraliziranim procedurama nominacije nego stranke u kojima postoji jaka centralna kontrola.⁵⁷ Ponekad stranke osnivaju posebna ženska krila, ogranke ili klubove. Oni mogu biti učinkoviti, primjerice, 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, primjerice, 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 sustavima preferencijalnog glasanja, stranke u nekim slučajevima možda neće dati kandidatkinjama istu razinu podrške koju nude svojim muškim kandidatima

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

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

na 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 događa tamo gdje postoji značajan jaz u plaćama između žena i muškaraca. UN-ov Odbor za ljudska prava ukazao je 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, primjerice, 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 smjernice o sudjelovanju žena u stranci?
- ▶ Da li se sankcionira kad stranke ne poštuju uvjete u vezi s kandidaturom i rodnom? Jesu li te sankcije učinkovite?
- ▶ Da li se informacije o ženama u političkim strankama i stranačkim politikama o političkom sudjelovanju žena prikupljaju centralno?

58 UN General Comment No. 25: Pravo sudjelovanja 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>>

- ▶ Imaju li stranke 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?
- ▶ Imaju li stranke ženska krila, 'klubove' ili ogranke? Koliko su oni učinkoviti u promociji kandidatkinja?
- ▶ Koje su stranačke prakse odabira kandidata i da li se čini da one daju prednost ili su nepovoljne za potencijalne kandidatkinje? Jesu li stranke usvojile dobrovoljne kvote za promoviranje žena kao kandidata?
- ▶ Postoje li posebne mjere koje potiču žene da se kandidiraju?
- ▶ Da li zahtjevi za nominiranje kandidata nesrazmjerno pogađaju žene (npr. obrazovni, potpisni ili financijski 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?
- ▶ Postoje li 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?
- ▶ Postoje li izborne jedinice u kojima se nije kandidirala nijedna žena?
- ▶ Koliki je udio žena među nezavisnim kandidatima?

- ▶ Postoje li neki programi izgradnje kapaciteta/obuke ili bilo koje druge mjere koje se poduzimaju 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 sudjelovanju žena. To mogu biti dodatna financijska 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 sudjelovanja 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 sudionice i kao govornice, posebno na većim i značajnim događajima — i da li stranke predlažu žene za intervju u medijima, uključujući i vrlo gledane programe. Tamo gdje su dio EOA, dugoročni promatrači 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 sudionika.

Sposobnost kandidatkinja da vode učinkovitu kampanju može zavisiti od praktične podrške i financija koje dobivaju od stranaka, kao i vidljive podrške koju dobivaju od stranačkog rukovodstva. To može biti posebno teško ženama u zemljama u kojima se od kandidata očekuje da sami financiraju 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 jesu li 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. Primjerice, ženama može biti teže da prisustvuju kampanjama ako to zahtijeva visoke financijske 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 kad 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 smanjenom razinom 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.

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

Žene mogu biti nesrazmjerno odvrćane od prisustvovanja skupovima ili drugim vidovima kampanje u okruženjima u kojima 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 službenicima i stranačkim vođama, i odmah ih istražiti. EOA treba izvještavati o svim mehanizmima odvrćanja od takve prakse.

Štetni učinci negativne kampanje i retorike mogu biti posebno izraženi kada su u pitanju kandidatkinje. Primjerice, komentar može biti rodno određen ako je usmjeren na izgled kandidatkinja ili druge osobine ličnosti, a ne na suštinu njihove platforme ili profesionalni status. S obzirom da manje troškove, 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 vizualnog materijala bez pristanka kandidatkinje, objavljivanje i dijeljenje nasilnog sadržaja, prijetnje smrću, kao i korištenje seksualnih ili uvrjedljivih komentara i pogrđnih/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 događaju, 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, odlomak 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. ožujka 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, razmjerni odgovori mogu biti opravdani za provokativne izjave tijekom 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. Primjerice, osuđuju li rukovodstvo stranke i mediji takve slučajeve i da li civilno društvo prati to pitanje?

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

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

62 Ne postoji međunarodna definicija govora mržnje. Međutim, neki elementi se mogu naći u univerzalnim instrumentima, kao što su: ICCPR u članku 19. o slobodi mišljenja i izražavanja, op.cit., bilješka 52. Također ICCPR u članku 20, koji glasi “Svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zabranjeno je zakonom”. U članku 4. Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne diskriminacije države potpisnice ugovora “proglašavaju zakonom kažnjivim svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, poticanje 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 financiranje”.

63 U predmetu *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, ECtHR, 28. [prosinca 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 prihvaćaju ili se smatraju značajnim ili nevažnim, 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”.

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

- ▶ Kakvu podršku stranke daju kandidatkinjama? Financijsku podršku? Obuku o tome kako djelotvorno voditi kampanju? Vidljivu podršku stranačkog vrha? Druge vrste podrške?
- ▶ Promoviraju li stranke žene u svom javnom angažmanu, primjerice, u medijskim diskusijama, na skupovima i u materijalima za kampanju?
- ▶ Jesu li glasačice u mogućnosti da u potpunosti pristupe informacijama o kampanji i aktivnostima kako bi mogle donijeti odluke utemeljene 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 s nekim dodatnim izazovima?
- ▶ Jesu li kandidatkinje podložne uznemiravanju i nasilju na internetu? Da li se pravni i regulatorni okvir bavi problemima i kršenjima zakona na internetu? Poduzimaju li društvene mreže i regulatorna tijela proaktivne mjere za rješavanje bilo kakvih problema?

H. FINANCIRANJE KAMPANJE

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

Širom OSCE-ove regije postoje primjeri javnog financiranja političkih stranaka gdje se financiranje djelomično uvjetuje promocijom rodne ravnopravnosti tijekom izbora, a ponekad i unutar stranke. To može biti kroz poticaje — uz dodatno javno financiranje za stranke s određenim postotkom kandidatkinja — ili, obrnuto, kroz smanjenje financiranja 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 poreznim olakšicama i besplatna dječja zaštita, ili središnji fond za olakšavanje sudjelovanja žena s invaliditetom koje se mogu suočiti s dodatnim troškovima kada se kandidiraju za neku funkciju.

Bez javnog financiranja, teret pada na financijsku podršku stranke i osobno 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 državnoj razini, tako i u lokalnoj politici.⁶⁴ Drugi društveni faktori, kao što su razina obrazovanja, dominantno poznavanje jezika, godine i obiteljski status, također mogu nesrazmjerno utjecati na sposobnost kandidatkinja da pribave sredstva tijekom izbornih kampanja.

Stranke također mogu primjenjivati interne politike koje ne bi dovele u nepovoljan položaj osobe sa ograničenim pristupom financiranju kampanje tijekom 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 financijsku podršku kampanjama kandidatkinja i dati im dodatna sredstva, iznad iznosa koje dobivaju 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 organizirati i obuku o prikupljanju sredstava i financiranju kampanje za kandidatkinje, posebno za one koje sudjeuju po prvi put. Transparentne

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

stranačke procedure mogu pokazati da li je raspodjela sredstava za kampanju pravična i/ili pomaže u stvaranju ravnopravnijih uvjeta za kandidatkinje.

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

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

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Ako je osigurano financiranje javnih kampanja, postoje li uvjeti za promociju žena i rodne ravnopravnosti? Postoje li neki uvjeti za dobivanje javnih sredstava koje je ženama teško ispuniti? 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. srpnja 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, odlomak 196.

- ▶ Da li su dostupni podaci o financiranju i rashodima muškaraca i žena kandidata razvrstani po spolu? Ako jesu, da li to prati neki državni organ ili druga organizacija? Da li kandidatkinje dobivaju 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 financiranju žena kandidatkinja?
- ▶ Da li su političke stranke uvele pravične i transparentne procedure za pravičnu raspodjelu javnih ili stranačkih sredstava za kandidate (ženama i muškarcima)? Uključuje li to dodjelu indirektnog javnog ili stranačkog financiranja, 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 sudjeluju u izbornom procesu.⁶⁶ Privremene posebne mjere,

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

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

Analiza statusa žena u medijima tijekom izbora uključuje sagledavanje nekoliko različitih elemenata. To uključuje utvrđivanje bilo kakvih zakonskih zahtjeva ili dobrovoljnih mjera za medije da promoviraju političko sudjelovanje žena, praćenje razmjernosti i prirode izvještavanja koje kandidatkinje dobivaju 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 trebalo bi utvrditi da li regulatorna tijela ili civilno društvo nadziru pristup i izvještavanje o ženama u medijima.

Veći broj pitanja vezanih uz nedovoljnu zastupljenost žena u medijima više se puta pojavljivao u raznim zemljama. O kandidatkinjama se može manje izvještavati o njihovim političkim stavovima o politikama, a više o njihovim osobnim 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 glasnjiji u inzistiranju na rodnoj ravnoteži. Stoga se u sklopu ODIHR-ovog EOA može ispitati njeguju li

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

68 Studija Vijeća Europe o rodnoj jednakosti i izborima, “Media, Elections and Gender”, CoE DGI(2017)10, travnja 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 prihvaćanje 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 komentatorice 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 od strane političara.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoje li zakonski zahtjevi koji se odnose na izvještavanje o ženama u medijima (općenito ili posebno tijekom izbora)? Ako je odgovor da, postoji li djelotvoran mehanizam provedbe?
- ▶ Da li neki javno financirani ili privatni mediji imaju politiku u vezi sa promocijom žena općenito ili posebno za izbore? Da li se pravilno provodi?
- ▶ Postoje li dodatne posebne mjere (npr. dodatno vrijeme u medijima/prostor za žene kandidate)?
- ▶ Čini li se da mediji/tisak 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 tijekom debata?

- ▶ Nadziru li regulatorna tijela ili civilno društvo pristup i medijsko izvještavanje o ženama?
- ▶ Jesu li 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 aktualnim događajima)?
- ▶ Dobivaju li kandidati usporedivu količinu i kvalitetu izvještavanja kao i muškarci sličnog političkog statusa?
- ▶ Pokazuju li mediji rodnu ravnotežu u izboru sugovornika i panelista koji komentiraju izborni proces? Koji se koraci poduzimaju za promoviranje rodne ravnoteže?
- ▶ 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? Osjećaju li da se o njima nepravedno izvještava?

J. RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Pravni okvir treba osigurati 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 financijskih sredstava na raspolaganju da financiraju pokretanje pravnog postupka. Primjerice, procedure za podnošenje pritužbi ili žalbi koje zahtijevaju putovanje ili plaćanje naknada mogu predstavljati veću prepreku za žene u društvima u kojima žene imaju manje financijskih sredstava ili se suočavaju s značajnim nejednakostima u prihodima. Stoga, ODIHR-ovi promatrači mogu procijeniti dostupnost EDR-a i politike države u vezi s 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 kazneni progoni (po službenoj dužnosti ili pokrenuti po pritužbi) događaju kada su počinjene 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 podnositeljima pritužbe mogu dati neke naznake o tome koliko je sustav 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 rodnih kvota za kandidacijske liste, nejednakost u okviru izborne administracije, nejednak pristup mogućnostima kampanje i zastrašivanje ili manji pristup medijima. Treba procijeniti odgovor institucije kako bi se vidjelo pružaju li mehanizmi EDR-a smislene pravne lijekove i korektivne mjere na izjednačenoj osnovi. U sklopu ODIHR-ovih EOA

69 Članak 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. rujna 2019, Dio 5.A, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>.

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 dani zašto žene odlučuju da ne podnose službene 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 nedavni ili aktualni 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 podnesci? Ako nisu, zašto nisu?

K. IZBORNI DAN

Sve prepreke sudjelovanju na dan izbora mogu posebno utjecati na mogućnost žena da glasaju i treba ih prijaviti EOA-u. Primjerice, velike udaljenosti do biračkih mjesta mogu biti veća prepreka za žene ako se brinu o djeci ili 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 kaotično okruženje mogu posebno obeshrabriti žene da glasaju. Zahtjevi za identifikacijom birača mogu nesrazmjerno opteretiti žene, a posebno žene iz grupa u nepovoljnom položaju. Primjerice, 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 obvezuje države da “osiguraju da se glasa tajno ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja”. Česta zloupotreba tajnosti je “obiteljsko” ili “grupno” glasanje, što je još je uvijek relativno uobičajena praksa u nekim državama sudionicama OSCE-a. To uključuje dvoje ili više ljudi koji ulaze u istu kabinu i oboje zajedno označavaju svoje glasačke listiće. Ili glava obitelji, 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. Još jedno područje koje izaziva zabrinutost može biti ako upitno veliki broj žena zatraži pomoć da glasuju.

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 osobno 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. listopada 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

- ▶ Jesu li javno dostupni podaci o danu glasanja razvrstani po spolu — broj muškaraca i žena registriranih glasača, agenata, promatrača i izlaznost birača?
- ▶ Da li je proces glasanja dostupan ženama? Da li su poduzete dodatne mjere kako bi se pomoglo ženama da glasuju?
- ▶ 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 s tajnošću glasanja koji nesrazmjerno pogađaju žene? Da li je obiteljsko/grupno glasanje ili glasanje putem opunomoćenika zabranjeno? Da li postoje problemi sa obiteljskim/grupnim glasanjem ili glasanjem putem opunomoćenika koji utječu na žene?
- ▶ Koliki je udio žena među biračkim osobljem, građanima promatračima 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 s 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 sudionice 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 sudjelovanje 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 vjerojatno 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 obitelji, član zajednice i/ili država”.⁷³

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

73 Šire gledano, UN WOMEN definiraju 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 promatrače i predstavnike medija, kao i članove obitelji ili suradnike ciljanih osoba. Psihološko nasilje uključuje radnje kojim za cilj imaju zastrašivanje ili ponižavanje i mogu biti vrlo suptilne te ih je teško identificirati. Seksualno nasilje uključuje nekonzenzualne 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 sudjeluju 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 Odbor 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, s obzirom da oni mogu uključivati suptilne radnje u privatnom prostoru te može doći do

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. rujna 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, odlomak 19.

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

nespremnosti 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 regijama 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 s 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 novinarstva, 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, s obzirom da se novinarke dodatno marginaliziraju iz procesa što sa sobom nosi rizik učinka 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), listopad 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 Europi 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. studenog 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. listopada 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 tijekom izbornog procesa s potencijalno nesrazmjernim posljedicama na spremnost i mogućnost žena da u njemu sudjeluju. U tim situacijama mogu se opravdati dodatne mjere za podizanje svijesti žena o njihovom sudjelovanju u izborima i omogućiti im da u njima sigurno sudjeluju. Te mjere mogu obuhvatiti otvaranje dodatnih biračkih mjesta kako bi se smanjilo vrijeme putovanja i rizik, rodno uravnoteženo 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 službenici, sigurnosno osoblje i suci imali pravilnu obuku o tome kako rješavati slučajeve VAWE-a. U sklopu EOA može se procijeniti da li vlasti i političke stranke poduzimaju 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 obuhvaća li ona sudjelovanje 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?

- ▶ Poduzimaju li se druge samoinicijativno uvedene mjere kako bi se rješavali slučajevi VAWE-a? Ako je tako, tko ih poduzima i da li se smatraju djelotvornim?
- ▶ Da li se stječe 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 s VAWE-om? Da li su organizacije civilnog društva aktivne po tom pitanju?
- ▶ Imaju li žene 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? Postoji li zabrinutost da se o VAWE-u nedovoljno izvještava?
- ▶ Postoji li obuka sigurnosnog osoblja i osoblja za provedbu zakona o VAWE-u?
- ▶ Postoje li ikakve kampanje za informiranje javnosti koje se bave pravom žena da mirno sudjeluju 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 sudjelovanje žena na izborima?
- ▶ Osigurava li izborna administracija obuku i obučava svoje osoblje o ublažavanju ili izvještavanju o VAWE-u?

- ▶ Izvještavaju li mediji uopće o VAWE-u? Da li ovo povećava taj problem ili se njime bavi s ciljem da se on riješi?
- ▶ Da li su novinarke posebno podložne prijetnji ili uznemiravanju (uključujući na internetu)?
- ▶ Poduzima li se bilo kakvo praćenje VAWE-a na internetu?
- ▶ Da li su vlasti ili kompanije vlasnici društvenih mreža poduzele radnje na sprječavanju ili rješavanju nasilja nad ženama na internetu?
- ▶ Da li su počinitelji VAWE-a predmet istrage i kaznenog progona? Postoji li obuka za suce i tužitelje?



POGLAVLJE 4 SUDJELOVANJE 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 sudjelovanje 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 sudjelovanja na izborima.

Odbor za prava osoba s invaliditetom zapazio je: “Glasovi žena i djevojaka s invaliditetom ušutkivani su kroz povijest, 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 s 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 prilikama,

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

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

Izražava se zabrinutost zbog sve manjeg sudjelovanja 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 kandidacijskim listama, ograničenom mogućnošću sudjelovanja 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 s nedostacima u pogledu sudjelovanja na izborima.⁸⁵ To mogu biti jezičke teškoće,

83 Prema dokumentu Interparlamentarne unije Report on Youth Participation in National Parliaments from 2016 <<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 Europski parlament. <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-youth-people>>.

84 Copenhagen Document *op.cit.*, bilješka 55, stavovi 30–39; Okvirna konvencija Vijeća Europe 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 of the OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE”, OSCE/ODIHR, 11. prosinca 2018, <<https://www.osce.org/odihr/>>

smanjen pristup medijima, nepovoljni izborni sustavi 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 promatranju izbora, prati mogućnosti interno raseljenih lica da glasaju i promoviraju reforme kako bi se osiguralo potpuno ostvarenje prava na sudjelovanje 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, Odbor ministara Vijeća Europe izjavio je: “države članice trebaju poduzeti 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 Europe preporučila je Odboru ministara da “osigura da interno raseljena lica mogu ostvariti svoje pravo sudjelovanja u javnim poslovima na

[roma-sinti-action-plan-2018-status-report](#)>, u kojem se navodi da su prepreke koje ometaju sudjelovanje Roma i Sintija na izborima prilično konstantne od 2013. godine. Iz izvještaja i informacija dobivenih u proteklih pet godina, evidentno je da se Romi i dalje suočavaju s problemima “od izravnog pritiska do ‘kontroliranog glasanja’, kupovine glasova, manjka obrazovanja i nepismenosti birača, nespособnosti kandidata da se kandidiraju za izborne funkcije, nedostatka dokumenata za registraciju, obiteljskog 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. prosinca 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 sudjelovanja 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 sudjeluju u javnim poslovima na svim razinama i da imaju jednak pristup javnim službama.” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>>.

svim razinama, uključujući njihovo pravo da glasaju ili se kandidiraju na izborima, što može zahtijevati posebne mjere kao što uređaji za registraciju birača koji su raseljena lica ili glasanje u odsustvu.”⁸⁸

Interno raseljena lica se mogu suočiti s 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 identifikacijske dokumente – što je često uvjet za glasanje na biračkom mjestu - dok bježe iz svojih zajednica. Raseljene žene mogu biti posebno nespремne 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 s 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 međunarodnoj razini. Primjerice, 2010. godine Odbor ministara Vijeća Europe 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, homoseksualnih muškaraca, biseksualnih i transrodnih osoba i za promociju tolerancije prema njima”.⁸⁹ Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za ljudska prava potvrdio je pravo

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

89 Vijeće Europe, Committee of Ministers on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, 31. ožujka 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 and Gender Identity in Council of Europe Member States”, CoE Steering Committee for Human Rights, 26-29. studenog 2019, <<https://rm.coe.int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8>>.

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 sudjeluju na izborima. Primjerice, 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 sudjelovanje kao birača ili registraciju kao kandidata. To bi moglo dovesti do toga da pojedinci moraju birati između svog identiteta i svog prava da glasuju ili da budu izabrani. Također može biti i negativnih društvenih stavova koji mogu inhibirati ljude, čiji su rodni identitet ili seksualnost marginalizirani, da sudjeluju u političkom životu.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVITI

- ▶ Postoje li zakonske odredbe koje olakšavaju sudjelovanje 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?
- ▶ Kad se uvode zakonske reforme u vezi s izborima, postoji li konzultativni proces s grupama koje uveliko predstavljaju

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

žene s invaliditetom, nacionalne manjine, mladi, interno raseljena lica i druge nedovoljno zastupljene grupe?

- ▶ Kad se provodi izborna reforma, da li se konzultiraju predstavnici grupa koje su u nepovoljnom položaju?
- ▶ Da li edukacija birača posebno promovira sudjelovanje 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?
- ▶ Postoje li posebne odredbe za poticanje sudjelovanja žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica na izborima?
- ▶ Da li su dostupne bilo kakve informacije o posjedovanju ili dostupnosti osobne dokumentacije za raseljene žene?
- ▶ Ima li izborna administracija politiku o rodnom identitetu? Postoji li zabrinutost oko toga kako izborna administracija upravlja izmjenom imena i identiteta do koje dolazi uslijed izmjene rodne identifikacije?
- ▶ Jesu li žene iz nedovoljno zastupljenih zajednica vidljive u stranačkim kandidaturama, rukovodstvima i/ili javnim događajima i materijalima? Postoji li mehanizam za financiranje dodatnih troškova u vezi s invaliditetom s kojima se suočavaju žene s invaliditetom kada se kandidiraju za izabranu funkciju?
- ▶ Postoje li problemi vezani uz rodni identitet i seksualnu orijentaciju koji su štetni za sudjelovanje na izborima? Poduzimaju li država, političke stranke ili organizacije civilnog društva neke mjere kako bi se to prevazišlo?

- ▶ Postoje li organizacije civilnog društva koje posebno promoviraju izborna prava žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica?
- ▶ Da li okruženje omogućava sudjelovanje žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica u javnom i političkom životu, uključujući i izborne procese?
- ▶ Da li javno financirani i/ili privatni mediji pokrivaju potrebe i prioritete žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Nude li mediji izvještavanje i informacije o izborima na jezicima manjina i u pristupačnim formatima? Da li mediji imaju politiku ili praksu u vezi s rodnim identitetom i seksualnom raznolikošću koja može utjecati na sudjelovanje na izborima?



POGLAVLJE 5

ULOGA ODIHR-OVIH MISIJA I PROMATRAČA

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 njihova specifična područja odgovornosti u okviru misije pod ukupnom odgovornošću zamjenika šefa misije (DHoM) i to se treba odraziti 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 obveze i standarde, te zatim zemlji domaćinu dati konstruktivne preporuke.⁹¹

A. MISIJE ZA PROCJENU POTREBA

ODIHR šalje misiju za procjenu potreba (NAM) u države sudionice 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 kružno se šalju državama

91 Decision No. 14/05, OSCE-ov Akcijski plan za promociju rodne jednakosti, 2004, Sofia, 7. prosinca 2004, <<https://www.osce.org/les/f/documents/7/d/23295.pdf>>, dao je zadatak ODIHR-u da "...kao dio svoje promatračke misije na izborima, nastavi pratiti i izvještavati o sudjelovanju 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. lipnja 2010, Dio 4.2 <<https://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

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

NAM – akcijske točke:

- 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, Odbora za eliminaciju diskriminacije žena i odgovorâ dane države na te izvještaje. NAM može također provjeriti postoje li nacionalna strategija ili akcijski plan koji uključuje referencu na ravnopravnost spolova i postoje li bilo kakvi specifični zakoni o diskriminaciji ili zakon o mržnji koji obuhvaća rodna pitanja. Odgovorni savjetnik za izbore također će provjeriti prethodne ODIHR-ove preporuke i aktivnosti vezane za rodna pitanja kao i trenutnu zastupljenost žena izabranih na različitim razinama 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 s 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 sudjelovanja 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 unatrag,

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 sugovornike pitati o situaciji u vezi sa sudjelovanjem žena u izborima. Neka od najbitnijih pitanja mogu biti:

- ▶ Kakva je ukupna situacija u vezi s rodnom ravnopravnošću u zemlji? Ako postoji rodni akcijski plan, kako se procjenjuje njegova provedba i uključuje li on uključenosť i sudjelovanje 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 s 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 poduzete i smatraju li se učinkovitima? Jesu li neke od njih nove ili na neki način izmijenjene? Da li su usvojene kroz inkluzivni proces uz sudjelovanje ženskih grupa?
- ▶ Šta radi izborna administracija kako bi promovirala sudjelovanje žena u organizaciji te kao kandidatkinja i biračica?
- ▶ Koje akcije razmatraju političke stranke, uključujući vodeće ili bilo koje druge parlamentarne stranke, u vezi s 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 financiranja stranke ili kampanje ili tome srodne subvencije uvjetovani obvezom stranaka da uključe žene?
 - ▶ Da li javno financirani i/ili vodeći privatni mediji imaju mjere za promociju sudjelovanja žena u politici?
 - ▶ Ima li bilo kakvih razloga za zabrinutost oko nesmetanog i autonomnog sudjelovanja 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 konzultirani 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 rodni politika i akcijskih planova, uključujući sudjelovanje u politici;
 - ▶ Pravni okvir za sudjelovanje 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 sudjelovanju 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 sudjelovanje žena u izborima.

B. PROMATRAČKE AKTIVNOSTI NA IZBORIMA

Dok sudjelovanje 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 sudjelovanje 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 sudjelovanja 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 što se događa u praksi. U izvještavanju, rodna pitanja gotovo su uvijek integrirana, tj. pokrivena iz svih perspektiva.

EOA – aktivnosti pronatranja izbora:

- i. DHoM osigurava da se priručnik podijeli svima i da stručnjaci u osnovnom timu znaju svoje odgovornosti.
- ii. HOM/DHoM predvodi sastanke s relevantnim organizacijama civilnog društva.
- iii. Analitičari kreiraju listu specifičnih pitanja vezanih za rod za predstojeće sastanke.
- iv. DHoM radi s koordinatorom DP-a kako bi se osiguralo da se dugoročni i kratkoročni promatrači upoznaju o sudjelovanju žena, a predlošci za izvještaje koje pripremaju DP-i osmišljeni su tako da obuhvaćaju određene aspekte sudjelovanja 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 se odraziti u nalazima.
- vi. Ako izvještaj ne sadrži posvećeno poglavlje o sudjelovanju žena, analizu sudjelovanja žena treba uključiti u svaki dio izvještaja o promatranju izbora. Da bi se pomoglo u postizanju tog cilja, svi analitičari trebali bi pripremiti dio u svom tematskom portfelju koji se odnosi na sudjelovanje žena u izborima, koji će se dostaviti s 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 pregledava 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 sudjelovanja 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 promatraju) i, u mjeri u kojoj je to dostupno, također iz prethodnih parlamenata; razina zastupljenosti žena u organima za upravljanje izborima i na rukovodećim pozicijama u tim tijelima; i broj izbornih sporova ili prijavljenih prekršaja vezanih za sudjelovanje žena.⁹⁴ Analiza ovih podataka i njihovog konteksta pomoći će u utvrđivanju trendova sudjelovanja 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, primjerice, 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 PROMATRAČI (DP)

Koordinator DP-a je odgovoran osigurati da su DP-i svjesni prioriteta misije u vezi s ženama i izborima, te da pružaju informacije iz tog područja koje mogu biti korisne u ocjeni tih pitanja. Koordinator DP-a bi trebao blisko surađivati s analitičarom pitanja roda, DHoM-om ili rodnom središnjom točkom kako bi se utvrdilo kako najbolje dodijeliti određene zadatke DP-u. Koordinator DP-a će također pomoći u postavljanju prioriteta za kratkoročne promatrače (KP) u pogledu izvještavanja o sudjelovanju žena na dan izbora.

94 General Recommendation 23, odlomak 48 <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/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 sudionice obvezuju 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 s općim pristupom ODIHR-a rodnim pitanjima i izborima, te specifičnoj situaciji u zemlji.

DP-i bi trebali biti u mogućnosti da prikupe niz korisnih informacija o ulozi žena u izbornom procesu u njihovim određenim regijama. Osnovni tim treba neprestano 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 promatraju, tim bi trebao izvještavati o sudjelovanju žena, kao govornica i kao polaznica, 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 te se pojavljuju kao govornice na stranačkim skupovima ili skupovima protivničke stranke? Mogu li sigurno prisustvovati, i ima li prepreka njihovom punom i ravnopravnom sudjelovanju?
- ▶ Da li žene kandidati imaju dovoljan pristup stranačkim resursima? Ako se samofinanciraju, suočavaju li se s bilo kakvim nesrazmjernim izazovima u pribavljanju financiranja za kampanje?

- ▶ Koliko je žena izabrano kao zastupnice na lokalnoj razini?
- ▶ Koliko je žena članica regionalnog i lokalnog izbornog povjerenstva? Koliko povjerenstava vode žene?
- ▶ Postoje li organizacije civilnog društva u vašoj regiji koje su aktivne u promociji sudjelovanja žena u izborima? Koja pitanja iznose?
- ▶ Da li se lokalna izborna administracija konzultira s 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 dani 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 području? Ako je tako, da li su vlasti ili civilno društvo radili na tome?
- ▶ Da li žene u vašem području prijavljuju probleme s uznemiravanjem, dezinformacijama, lažnim predstavljanjem, iznošenjem privatnih informacija itd. na internetu?
- ▶ Doima li se da žene koje pripadaju manjinama u vašem području sudjeluju u izborima? Postoje li faktori koji ograničavaju njihovo sudjelovanje?
- ▶ Doima li se da žene s invaliditetom aktivno sudjeluju u izborima? Postoje li faktori koji ograničavaju njihovo sudjelovanje?

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

KRATKOROČNI PROMATRAČI (KP)

KP-i mogu promatrati sudjelovanje 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 s obiteljskim 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 trebali koristiti namjenske obrasce za prijavljivanje slučajeva nasilja ili zastrašivanja i zabilježiti kako te pojave utječu na sudjelovanje 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 obiteljsko 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 sudjelovanje žena?
- ▶ Koliki je općenito udio žena koje služe kao građani promatrači i promatrači političkih stranaka?
- ▶ Da li ste primijetili nešto na biračkom mjestu što bi moglo imati nesrazmjeran utjecaj na sudjelovanje žena?

C. IZRADA PREPORUKA VEZANIH ZA RODNA PITANJA

ODIHR-ove EOA izvještavaju o velikom broju izbornih pitanja te stoga misija mora sažeti i prioritetno navesti glavne jake strane i nedostatke u pogledu sudjelovanja žena. Ključne točke koje se odnose na sudjelovanje 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. Sudjelovanje 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 sudjelovanju 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 sudjelovanju 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 sudjelovanje žena. Misija, dakle, treba sačiniti 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 obvezana ugovorom, te njene akcije trebaju biti u skladu s ugovorom. Ugovor može stoga dati okvir za preporuke.

Preporuke trebaju navesti određene točke koje su provodive i mjerljive. Primjeri preporuka su: pregled mogućih privremenih mjera u danoj državi; zahtjevi za sistematskim prikupljanjem i objavljivanjem podataka razvrstanih prema spolu; zakonske ili dobrovoljne mjere političkih stranaka; razmjerno i nepristrano 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 obveze, što uključuje prirodu njihovog izbornog sustava ili donošenje bilo kojih kvota. Međutim, u preporukama bi se trebalo napomenuti i odgovoriti na bilo koje nesrazmjerne učinke na sudjelovanje žena u izborima kojima je uzrok dizajn i provedba izbornog sustava ili kvota.

D. PRAĆENJE PROVEDBE IZBORNIH PREPORUKA IZ RODNE PERSPEKTIVE

U Istanbulskom dokumentu iz 1999. godine države sudionice 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 sudionice 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 sudionicu kako bi ga predstavio sudionicima u izborima. Ove posjete su prvi korak u postupku praćenja i služe kao podsjetnik za države sudionice OSCE-a na njihove obveze u poboljšavanju svog izbornog procesa u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima. Usto, te posjete osiguravaju bolje razumijevanje spremnosti i sposobnosti država da se bave posebnim pitanjima.

Na zahtjev države sudionice, ODIHR može poduzeti 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 sudjelovanja žena), tehničke savjete, podršku organizacijama civilnog društva, srednjoročne posjete i olakšavanje u radu i koordinaciju.

ODIHR promovira politički pluralizam i sudjelovanje nedovoljno zastupljenih grupa u procesima praćenja provedbe preporuka kao dio

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

poticanja da se osiguraju jednake mogućnosti za sudjelovanje u izborima. Stoga se ODIHR nastoji u svojim aktivnostima praćenja provedbe preporuka konzultirati i uključiti političarke i organizacije civilnog društva koje rade na uključivanju žena u izborni proces. ODIHR također ohrabruje države članice da uključe žene u diskusije i prateće aktivnosti, u skladu s obavezama iz CEDAW-a.

Tijekom predstavljanja konačnog izvještaja, ODIHR-ov tim bi trebao:

- i. sastati se s ključnim političarkama i grupama za ženska prava, kao i međunarodnim organizacijama koje rade na pravima žena, primjerice, UN Women, Vijeće Europe i OSCE-ovim uređima za terenske operacije.
- ii. uvesti preporuke o uključivanju žena u svoje rasprave s različitim zainteresiranim stranama.
- iii. promovirati uključivanje organizacija civilnog društva koje rade na rodnoj ravnopravnosti u aktivnosti praćenja provedbe preporuka i u sve aspekte izborne reforme.
- iv. ponuditi pomoć državama sudionicama OSCE-a u promociji žena u izbornom procesu, između ostalog u reviziji izbornog zakonodavstva i dobre prakse radi poštivanja međunarodnih obveza 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 uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača prilikom izbora njihovih predstavnika;...

(5.7) - ljudska prava i temeljne slobode biti će zajamčene zakonom i u skladu s njihovim obvezama 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 jamčiti jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kojoj osnovi;...

(5.20) - s obzirom na važan doprinos međunarodnih instrumenata u području ljudskih prava, vladavini prava na nacionalnoj razini, države sudionice 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 Europska konvencija o ljudskim pravima ili Neobavezni protokol Međunarodnog pakta 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 sudionice 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 glasanjem naroda;

(7.3) — jamčiti 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 službenih rezultata;

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

(7.6) — poštivati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, političke stranke ili druge političke organizacije i da tim političkim strankama i organizacijama daju neophodna pravna jamstva koje će im omogućiti da se međusobno natječu na temelju 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 sudjelovati u izbornom procesu;

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

Povelja za europsku 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 poduzeti mjere da eliminiramo sve oblike diskriminacije žena i okončamo nasilje nad ženama...

Moskovski dokument, 1991.

40. Države sudionice 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 sudjelovanje muškaraca i žena. U tom kontekstu, one će
 - 40.1 - osigurati da sva OSCE-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 - poštivati 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 sudjelovanje žena u svim aspektima političkog i javnog života, i procesima odlučivanja te u međunarodnoj suradnji općenito;....
- 40.13 – osigurati prikupljanje i analizu podataka radi adekvatne procjene, praćenja i poboljšanja situacije žena....

STANDARDI I OBVEZE UJEDINJENIH NARODA

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Članak 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.

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

Članak 21.

1. Svako ima pravo sudjelovati 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

Članak 3. Države članice ovog Pakta obvezuju se osigurati jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih političkih i građanskih prava utvrđenih u ovom Paktu.

Članak 25. Svaki građanin treba imati pravo i mogućnost:

- a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabраниh predstavnika;
- b) birati i biti biran istinski provedenim, povremenim izborima s općim i jednakim biračkim pravom i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača...;

Članak 26. Sve su osobe jednake pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu...

Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

Članak 2. Države članice osuđuju diskriminaciju žena u svim oblicima, suglasne su da provode svim odgovarajućim sredstvima koja im stoje na raspolaganju i bez odlaganja politiku otklanjanja diskriminacije žena i radi toga se obvezuju:

- (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...

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

STANDARDI I OBVEZE VIJEĆA EUROPE

Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda

Članak 14 – Zabrana diskriminacije

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

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

Članak 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 temelj, mogu se donijeti propisi kojima se jamči izvjesna ravnoteža između spolova u predstavničkim tijelima, ili čak paritet. U nedostatku takvog ustavnog temelja, ovakve odredbe se mogu smatrati kršenjem principa jednakosti i slobode udruživanja.

25. Osim toga, obim ovih propisa zavisi od izbornog sustava. U sustavu s 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 obvezno 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's online compendium of international norms and standards as well domestic legislation relating to the human dimension

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 TOČKE ZA OSCE-OVE/ODIHR-OVE IZBORNE PROMATRAČE O SUDJELOVANJU ŽENA U IZBORIMA

“Zabraniti svaku diskriminaciju i jamčiti svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kojoj osnovi”.

CEDAW zahtijeva od država članica da **“poduzmu 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 trebaju izvještavati o statističkim podacima koji pokazuju postotak žena u odnosu na muškarce koji uživaju politička prava i poticati političke stranke da usvoje djelotvorne mjere promoviranja sudjelovanja žena.

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

SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti odnosi se na **“puno i učinkovito sudjelovanje žena i jednake mogućnosti za liderstvo na svim razinama 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 razinama.

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

