



Приручник за посматрање и унапређење учешћа жена на изборима



ПРИРУЧНИК ЗА ПОСМАТРАЊЕ И УНАПРЕЂЕЊЕ УЧЕШЋА ЖЕНА НА ИЗБОРИМА

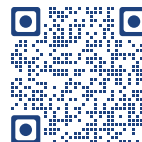


ОЕБС-ова Канцеларија за демократске институције и људска права је првобитно објавила овај документ на енглеском језику 2023. године под називом Handbook on Observing and Promoting Women's Electoral Participation. Његова верзија на српском представља превод, који је припремљен и објављен у оквиру пројекта „Подршка изборним реформама на Западном Балкану“, који финансира Европска унија уз средства аустријске Агенције за развој. У случају недоследности, погледајте оригиналну верзију на енглеском. Да бисте добили више информација о пројекту и приступили пројектној библиотеци, посетите: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Финансира
Европска унија

Уз средства из Austrian
Development
Agency



Приручник за посматрање и унапређење учешћа жена на изборима

Издавач: ОЕБС-ова Канцеларија за демократске институције и људска права
(ОДИХР)
Миодова 10
00-557 Варшава
Пољска

www.osce.org/odihr

© OEBS/ODIHR 2023

ISBN 978-92-9271-184-9

Сва права задржана. Садржај ове публикације се може слободно користити и копирати за образовне и друге некомерцијалне потребе под условом да се на сваком умноженом примерку наведе ОДИХР као извор.

Дизајн: Филип Андроник
Илустрација на насловној страни: Филип Андроник



САДРЖАЈ

Увод	9
А. Сврха овог приручника	9
Б. Како користити приручник	11
1. Поглавље Релевантне обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди	13
А. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а	13
Б. Међународне обавезе и стандарди	16
В. Регионалне обавезе и стандарди	20
Г. Други међународни инструменти	23
2. Поглавље области на које се ОДИХР фокусира током активности посматрања избора	25
А. Основне информације и контекст	25
Б. Правни оквир	29
В. Изборни системи и повезани елементи	32
Г. Изборна администрација	38
Д. Регистрација бирача	42
Ђ. Предлагање и регистрација кандидата	45
Е. Кампања	50
Ж. Финансирање кампање	54

З. Медији	58
И. Решавање изборних спорова	61
Ј. Изборни дан	63
3. Поглавље Насиље над женама на изборима	67
4. Поглавље Учешће недовољно заступљених група	73
5. Поглавље Улога ОДИХР-ових мисија и посматрача	80
А. Мисије за процену потреба	80
Б. Активности посматрања избора	85
В. Израда препорука у вези са родним питањима	91
Г. Даље праћење изборних препорука из родне перспективе	92
ПРИЛОГ А - Изабрани међународни стандарди	95
ПРИЛОГ Б - Додатни корисни ресурси	103

ПРЕДГОВОР

Уравнотежено учешће жена и мушкараца на изборима и у изборним процесима је један од неопходних услова за друштва која се заснивају на правди и демократији. Право грађана да бирају и кандидују се за политичку или јавну функцију без родне дискриминације представља дугогодишњу обавезу држава учесница у ОЕБС-у; реализација ове обавезе подразумева спровођење постојећих дужности и стандарда као и подршку политикама за постизање једнакости. Међутим, иако је дошло до значајног повећања удела жена на изабраним функцијама — где је светски просек 25 одсто посланичких места и 26,1 одсто у региону ОЕБС-а — то је мање од циљних 30 процената прописаних у Декларацији из Пекинга.¹

На међународном нивоу је доступан низ правно обавезујућих инструмената и других алата који помажу јурисдикцијама у напорима да унапреде учешће жена на изборима, укључујући и њихово учешће као бирача, кандидата и представника органа за управљање изборима. Међу њима треба издвојити Међународну конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), у којој се од држава чланица захтева да „предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље“, укључујући кроз усвајање посебних привремених мера, које ће престати да важе када се оствари циљ да се свима пруже једнаке могућности и третман.

Истовремено, питање равноправности жена и мушкараца можда неће бити довољно решавати искључиво правним путем (*де јуре*),

1 Види интернет страницу Интерпарламентарне уније (последњи пут приступљено 19. септембра 2022. године), светски просек за 2019. годину, <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.

па могу бити оправдане друге практичне мере за побољшање ситуације *де факто*. Пошто су избори један од главних путева којима жене улазе у политику, важно је обезбедити да сви изборни процеси прописно уваже потребе ове недовољно заступљене групе. Ово се односи на одабир изборног система, поступака за регистрацију бирача и кандидата, састав изборне администрације, правила и праксе у кампањи, и са тим повезано финансирање, модалитете гласања и друге околности.

ОЕБС-ова Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР) је израдила систематску и свеобухватну методологију за посматрање избора. Иако од објављивања првог приручника 2004. године није било великих промена у ОДИХР-овој методологији за процену учешћа жена на изборима, његово друго издање се заснива на искуству стеченом током три деценије посматрања учешћа жена у изборним процесима. У приручнику се такође узимају у обзир правне тековине у вези са родном припадношћу, изазови приликом посматрања ове тематске области, као и укупни напори ОДИХР-а за унапређење учешћа жена у јавном животу. У њему се разматрају нове области могућег фокуса ОДИХР-ових посматрача, као што су укључивање особа са инвалидитетом, националних мањина и младих, изазови у вези са финансирањем изборне кампање и дискриминација или насиље над кандидаткињама, укључујући и оно које се дешава на друштвеним мрежама.

Уверен сам да ће овај приручник додатно унапредити нашу методологију посматрања избора и, напослетку, помоћи да се унапреде права жена бирача, кандидаткиња и чланица изборних администрација. ОДИХР поздравља важан допринос свих организација и стручњака који су обезбедили повратне информације у различитим фазама израде овог приручника.

Матео Мекачи
Директор ОДИХР-а

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

АМГ	Алтернативне методе гласања
CDL	Савет за демократске изборе
CEDAW	Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације
ЗНД	Заједница независних држава
CRPD	Конвенција о правима особа са инвалидитетом
ОЦД	Организација цивилног друштва
ОТ	Основни тим
ДНОМ	Заменик шефа мисије
ДоП	Декларација о принципима
ЕАМ	Мисија за процену избора
ЕКЉП	Европска конвенција о људским правима
ЕСЉП	Европски суд за људска права
EDR	Решавање изборних спорова
ЕЕТ	Тим за посматрање избора
ЕМВ	Орган за управљање изборима
ЕОА	Активност посматрања избора
ЕОМ	Мисија за посматрање избора
FCNM	Оквирна конвенција за заштиту националних мањина

GREVIO	Група експерата за борбу против насиља над женама и насиља у породици
ICCPR	Међународни пакт о грађанским и политичким правима
ИРЛ	Интерно расељено лице
IFES	Међународна фондација за изборне системе
IPU	Интерпарламентарна унија
ДП	Дугорочни посматрачи
NAM	Мисија за процену потреба
НДИ	Национални демократски институт
НВО	Невладина организација
ОДИХР	Канцеларија за демократске институције и људска права
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ДУ	Држава учесница ОЕБС-а
SDG	Циљеви одрживог развоја
КП	Краткорочни посматрачи
УН	Уједињене нације
УНДП	Програм Уједињених нација за развој
УН ХРЦ	Комитет Уједињених нација за људска права
ННЖИ	Насиље над женама на изборима

УВОД

A. СВРХА ОВОГ ПРИРУЧНИКА

Као део ОДИХР-ове свеобухватне методологије за посматрање избора, друго издање „Приручника за посматрање и унапређење учешћа жена на изборима“ надовезује се на прво издање из 2004. године и даље разрађује ОДИХР-ову методологију за процењивање и давање препорука о учешћу жена на изборима. Поред тога што обезбеђује упутства за ОДИХР-ове активности посматрања избора (ЕОА), овај приручник може да помогне да се државе чланице — њихови органи за управљање изборима, политичке странке, бирачи, кандидати, медији и цивилно друштво — информишу о обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним и регионалним стандардима и добрим праксама за учешће жена на изборима. Он се надовезује на искуство стицано током скоро три деценије посматрања избора и узима у обзир активности држава учесница и ОДИХР-а за унапређење учешћа жена у политичком животу, укључујући и кроз изборе.²

ОДИХР је посвећен редовном преиспитивању и усавршавању своје методологије посматрања избора, у складу са задатком добијеним од држава учесница у ОЕБС-у.³ Ово ново издање узима у обзир нова питања, нове стандарде и добру праксу,⁴ што, између

2 Види, на пример, извештај са ОДИХР-ове регионалне конференције из 2019. године о “Адресирању изборних препорука ОДИХР-а из родне перспективе”, Сарајево, 10. октобра 2019. године, <<https://www.osce.org/odihr/elections/435158>>, у оквиру ОДИХР-овог пројекта за подршку изборима на Западном Балкану, <<https://www.osce.org/odihr/support-to-elections-in-western-balkans>>.

3 У складу са задатком датим од стране држава учесница у ОЕБС-у (Одлука Министарског савета 19/06), ова публикација је израђена на основу ванбуџетских доприноса држава учесница у ОЕБС-у.

4 Укључујући недавне обавезе проистекле из ОЕБС-а, као што су одлуке Министарског савета ОЕБС-а о учешћу жена у политичком и јавном животу

осталог, укључује дешавања у вези са политички недовољно заступљеним групама (укључујући особе са инвалидитетом, националне мањине и младе), финансирање кампања, насиље над женама на изборима (ННЖИ), алтернативне методе гласања и утицај онлајн медија и друштвених мрежа.⁵ Поред тога, већа је усредсређеност на питања која треба размотрити током ОДИХР-ових мисија за процену потреба (NAM) које препоручују како врсту активности посматрања избора, тако и пратеће активности за подршку спровођењу препорука за посматрање избора.

И овај приручник, као и његово прво издање, усредсређен је на учешће жена на изборима зато што су жене и даље недовољно заступљене у изборним процесима у читавом региону ОЕБС-а, а у различитим међународним инструментима постоје изричите одредбе за побољшање ситуације (види следеће поглавље). О осталим питањима у вези са родном категоризацијом, као што су родни идентитет и разноликост сексуалних идентитета, такође се говори у приручнику у оквиру ширих питања која се односе на инклузивност изборних процеса, иако не на исцрпан начин.⁶

(Атина, 2009), <<https://www.osce.org/mc/40710>>, о безбедности новинара (Рим, 2018), <<https://www.osce.org/chairmanship/406538>>, о спречавању и борби против насиља над женама (Рим, 2018), <<https://www.osce.org/chairmanship/406019>>.

- 5 Нека дешавања су укључена и у друге публикације ОДИХР-а. На пример, „Приручник за посматрање финансирања кампања“, 21. јануар 2015. године, <<https://www.osce.org/odihr/elections/135516>>, „Приручник о праћењу изборних препорука“, 6. јун 2016. године <<https://www.osce.org/odihr/elections/244941>>, Смернице за пружаоце услуга јавне безбедности на изборима“, 12. септембар 2017. године, <<https://www.osce.org/odihr/elections/339581>>, и „Приручник за посматрање решавања изборних спорова“, 17. септембар 2019. године, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>, посвећују посебну пажњу праћењу родних питања кроз поглавља конкретно посвећена учешћу жена. Види и ОДИХР-ов „Комплет алата за борбу против насиља над женама у политици“ из 2022. године.
- 6 Према ОЕБС-овом Речнику родних појмова, <<https://www.osce.org/gender/26397>>, „Род је термин који се користи за описивање друштвено конструисаних улога жена и мушкараца. Род је стечени идентитет који се учи, мења током времена и веома варира унутар култура и између њих.“

Б. КАКО КОРИСТИТИ ПРИРУЧНИК

Приручник је осмишљен као средство за рад, пре свега да би помогао ОДИХР-овим ЕОА приликом процене учешћа жена на изборима, изради препорука за њихову бољу заступљеност и за подстицање родне равноправности.⁷ Он укључује могућа питања о различитим аспектима учешћа жена у изборном процесу. Питања која ЕОА треба да истражи су индикативна, указују на могуће области за истраживање и биће различито примењивана у складу са конкретним контекстом. Она нису исцрпна и не треба да спрече ЕОА да испитују друга питања која се могу појавити.

У 1. поглављу се износи преглед обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и других међународних и регионалних обавеза и стандарда, укључујући Конвенцију УН о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW). У 2. поглављу се разматрају потенцијални изазови за учешће жена у свим фазама изборног процеса. То укључује правни оквир и изборни систем, изборну администрацију, регистрацију бирача и кандидата, механизме гласања, кампању и њено финансирање, медије, решавање изборних спорова (EDR) и процедуре током изборног дана.

У 3. поглављу се разматра насиље над женама на изборима. У 4. поглављу се испитује укључивање и учешће жена из недовољно заступљених група, укључујући жене са инвалидитетом, младе и мањине, а то поглавље се такође бави и питањима родног идентитета.

У 5. поглављу се говори о NAM, које одређују обим и формат активности посматрања избора, улогама дугорочних и краткорочних посматрача (ДП и КП), као и изради родних препорука. У њему се такође разрађује тема постизборних активности како би се дала подршка земљама у праћењу изборних процена и препорука

7 У Декларацији о начелима међународног посматрања избора из 2005. године, <<https://www.osce.org/odihr/elections/215556>>, наводи се да су посматрачи одговорни да „испитају дискриминацију или друге препреке које могу да отежају учешће у изборним процесима.”

ОДИХР-а из родне перспективе. У прилозима се налазе изводи из главних међународних и регионалних инструмената који се односе на родна питања, као и селекција корисних извора.



1. ПОГЛАВЉЕ

РЕЛЕВАНТНЕ ОБАВЕЗЕ ПРЕУЗЕТЕ У ОКВИРУ ОЕБС-А И ДРУГЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ И СТАНДАРДИ

A. ОБАВЕЗЕ ПРЕУЗЕТЕ У ОКВИРУ ОЕБС-А

У оквиру ОЕБС-а, обавезе о једнаком приступу политичким правима првенствено су садржане у Документу из Копенхагена из 1990. године.⁸ Нарочито у ставу 5.9, државе учеснице се обавезују да ће „забранили сваку дискриминацију и гарантовати свим особама једнаку и ефикасну заштиту од дискриминације по било ком основу“. У ставу 7.5, државе учеснице се обавезују да ће „поштовати право грађана да се кандидују за политичку или јавну функцију, појединачно или као представници политичких странака или организација, без дискриминације“. Општије, у ставу 40, државе чланице „јасно и недвосмислено осуђују [...] дискриминацију било кога...“ У том контексту, оне „признају право појединца на ефикасне правне лекове и настоје да признају, у складу са националним законодавством, право заинтересованих особа и група да иницирају и подржавају пријаве чинова дискриминације“ (40.5)

У Документу из Копенхагена се, даље, позивају државе учеснице да, ако још нису, размисле о „поштовању међународних

8 Документ са састанка Конференције о људској димензији ОЕБС-а у Копенхагену, 1990. Текст овог и других ОЕБС-ових докумената доступни су на сајту ОДИХР-а: <www.osce.org/odihr>.

инструмената који се баве проблемом дискриминације и обезбеде потпуну усаглашеност са обавезама које су садржане у њима, укључујући и оне које се односе на подношење периодичних извештаја” (40.6), као и да прихвате „оне међународне механизме који омогућавају државама и појединцима да подносе саопштења која се односе на дискриминацију међународним телима” (40.7).

Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а које се односе на равноправност жена и мушкараца такође су укључене у Документ из Москве из 1991. године и Повељу о европској безбедности из 1999. године, које обавезују државе чланице да подстичу равноправност жена и мушкараца на свим нивоима.⁹ У ставу 40 Документа из Москве, државе чланице се позивају да признају да је „потпуна и истинска равноправност између мушкараца и жена један од основних аспеката праведног и демократског друштва заснованог на владавини права“.¹⁰ У њему се државе учеснице подстичу и да се придржавају Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW). Након тога, у ставу 23 Повеље о европској безбедности државе чланице се обавезују да равноправност мушкараца и жена учине саставним делом политика, како на државном нивоу, тако и у оквиру ОЕБС-а.

Током последњих неколико деценија, организација се снажније усмерила на решавање питања дискриминације и конкретних потреба у вези са учешћем жена на изборима. С тим у вези, у Одлуци Министарског савета ОЕБС-а бр. 7/09 о учешћу жена у политичком и јавном животу, државе чланице се позивају да „размотре законодавне мере за олакшавање уравнотеженог учешћа у политичком и јавном животу“.¹¹ У Одлуци Министарског савета бр. 4/18 о спречавању и борби против насиља над женама

9 Повеља о европској безбедности из 1999. године, <<https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>>.

10 ОЕБС-ов Документ из Москве из 1991. године, <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>>.

11 Одлука Министарског савета бр. 7/09 <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/40710.pdf>>.

позивају се државе чланице да „подстакну све релевантне актере... да допринесу спречавању и борби против свих облика насиља над женама, укључујући и оне који се баве професионалним активностима са јавном изложеношћу и/ или у интересу друштва”.¹² У Одлуци Министарског савета бр. 3/18 о безбедности новинара, којом се препознаје „кључна улога новинара у извештавању о изборима“, наводе се „изразити ризици са којима се суочавају новинарке у вези са својим радом, укључујући и путем дигиталних технологија”.¹³

У погледу конкретних група, Акциони план ОЕБС-а из 2003. године о побољшању положаја Рома и Синта на подручју ОЕБС-а подстиче државе учеснице „да предузму мере за гарантовање једнаких бирачких права женама, укључујући и спровођењем забране такозваног „породичног гласања” и „да подстакну учешће Ромкиња у јавном и политичком животу”.¹⁴

У Акционом плану ОЕБС-а за унапређење родне равноправности из 2004. године посебно се налаже ОДИХР-овом Одељењу за изборе да „прати политичко учешће жена у изборним процесима и извештава о њему”.¹⁵ У њему се такође напомиње и да ће, „када је то могуће, ОДИХР наручивати и објављивати извештаје који конкретно анализирају положај жена у изборним процесима. Поред тога, институције и мисије ће подстицати родно уравнотежено извештавање... у вези са спровођењем обавеза о родној равноправности које су преузете у оквиру ОЕБС-а”. У другим одлукама Савета министара, државе учеснице се позивају да обезбеде једнака права жена и мушкараца и да се позабаве дискриминацијом.¹⁶

12 Одлука Министарског савета бр. 4/18, <<https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/406019.pdf>>.

13 Одлука Министарског савета бр. 3/18 <<https://www.osce.org/files/mcdec0003%20safety%20of%20journalists%20en.pdf>>.

14 Акциони план за побољшање положаја Рома и Синта на подручју ОЕБС-а, ОЕБС, 27. новембра 2002, <<http://www.osce.org/odhr/17554>>.

15 Одлука Министарског савета бр. 14/04, ОЕБС, 7. децембра 2004, <<https://www.osce.org/mc/23295>>.

16 У Документу из Мадрида из 1983, године, <<https://www.osce.org/mc/40871>>, државе учеснице су нагласиле „важност обезбеђивања једнаких права

Б. МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ И СТАНДАРДИ

Члан 3 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (ICCPR) из 1966. године предвиђа „подједнако право мушкараца и жена да уживају сва грађанска и политичка права формулисана у овом пакту“, укључујући и члан 25 о праву да бирају и да буду бирани.¹⁷ Током 2000. године, тело за праћење овог уговора, Комитет Уједињених нација за људска права (HRC), објавио је ауторитативно тумачење члана 3, у свом Општем коментару 28. У њему се напомиње да је „[д]искриминација жена често повезана са дискриминацијом по неком другом основу, на пример по основу расе, боје коже, језику, религији, политичком или неком другом мишљењу, етничком или друштвеном пореклу, имовинском статусу, рођењу или било ком другом статусу” и позивају се потписнице овог уговора „не само да усвоје мере заштите већ и позитивне мере у свим областима како би се постигло ефективно и равноправно укључивање жена“.¹⁸ У њему се такође подстичу потписнице да „преиспитају своје законе и праксу и да преузму водећу улогу у спровођењу свих неопходних мера којима се елиминише дискриминација жена у свим

мушкараца и жена“ и сложиле се да „предузму све неопходне радње за подстицање једнако делотворног учешћа мушкараца и жена у политичком, економском, друштвеном и културном животу“. У Документу из Беча из 1989. године <<https://www.osce.org/mc/40881>>, потврдиле су „своју одлучност да обезбеде једнака права мушкараца и жена“ и обећале „да ће предузети све неопходне мере, укључујући и законодавне, да подстакну једнако делотворно учешће мушкараца и жена у политичком [...] животу”. Одлука Министарског савета бр. 13/06, 6. децембра 2006, <<https://www.osce.org/mc/23114>> о борби против нетолеранције и дискриминације и промовисању међусобног поштовања и разумевања признаје важност једнаких могућности за делотворно учешће у демократским друштвима и изражава жаљење због дискриминаторног јавног дискурса. Она подстиче државе учеснице да „промовишу политике које се фокусирају на једнаке могућности, права, приступ правди и јавним услугама, и на подстицање дијалога и делотворног учешћа“.

- 17 Види комплетан текст ICCPR на: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. До 4. октобра 2022. године, 173 земље из целог света, укључујући и 56 држава учесница у ОЕБС-у потписале су овај међународни уговор, <<https://indicators.ohchr.org>>.
- 18 Види Општи коментар број 28 УНОЦХЦР, 29. март 2000. године, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_E.pdf>.

областима; на пример, забраном дискриминације [...], рецимо у [...] политичким делатностима”.

Међутим, најсвеобухватнији инструмент за унапређење положаја жена до данас је Међународна конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW).¹⁹ CEDAW, са 189 држава чланица и две земље које су потписале ову конвенцију, али је нису ратификовале у време писања овог текста, има веома велику могућност примене.²⁰ Овим уговором се потписнице обавезују да осуде и елиминишу све облике дискриминације, укључујући и оне везане за уживање политичких права (члан 2).

Политичка права су изричито обрађена у члану 7 CEDAW-а. У њему се од држава чланица захтева да „предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље“. Даље се наводи да ће државе чланице „да обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да: (а) гласају на свим изборима и јавним референдумима и да буду биране у сва тела која се бирају путем јавних избора; (б) учествују у креирању и спровођењу владине политике и да заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти; (в) учествују у раду невладиних организација и удружења која се баве јавним и политичким животом у земљи”.

Према томе, члан 7 садржи снажне обавезе тако што упућује на потписнице које предузимају „све подесне мере” за „отклањање” дискриминације и „обезбеђивање” учешћа под једнаким условима. У члану 4 CEDAW-а се наводи да се посебне привремене мере за убрзавање остварења равноправности *де факто* не сматрају дискриминацијом. У њему се такође утврђује да ће такве мере престати да важе када се оствари циљ да се свима пруже једнаке могућности и третман. Дакле, фокус није само на

19 Види комплетан текст CEDAW-а, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>.

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

законској равноправности (*де јуре*), већ и на равноправности у пракси и исходу (*де факто*).

Тело за праћење уговора, Комитет за елиминисање дискриминације жена (у даљем тексту Комитет), је, тумачећи одредбе овог уговора, објавило ауторитативне опште препоруке. Током 2004. године објављена је Општа препорука број 25 о коришћењу посебних привремених мера, у којој се наводи да је „женама загарантовано право на исти третман какав имају и мушкарци, али то није довољно” и да државе уговорнице „треба да изврше процену потенцијалног утицаја посебних привремених мера” у вези са конкретним циљем у свом националном контексту и да усвоје оне посебне привремене мере које сматрају најприкладнијим за убрзање постизања *де факто* или суштинске равноправности за жене.”²¹

Пре тога, 1997. године, Комитет је објавио Општу препоруку број 23 о политичком и јавном животу. У њој се наводи да „[с] уштински проблем који је наглашен у Платформи за деловање јесте раскорак између онога што је *де јуре* и *де факто*, односно између права и стварног учешћа жена у политици и јавном животу уопште. Ова права [члан 7] морају се уживати и *де јуре* и *де факто* (види и *Друге међународне иницијативе* у тексту доле).²²

У Општој препоруци број 23 се такође наводи да државни органи треба да консултују групе које заступају гледишта и интересе жена и да прихватају њихове савете, као и да жене треба да буду равноправно заступљене у формулисању државне политике.²³

21 Види Општу препоруку ГС УН број 25, 18. децембар 1979, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3733_E.pdf>.

22 Општа препорука ГС УН број 23, с. 16 и 18, 1997, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf>.

23 У ставу 28 Опште препоруке број 23 се напомиње, “Државе чланице такође треба да покушају да обезбеде именовање жена у владина саветничка тела на равноправној основи с мушкарцима, и да обезбеде да ова тела узму у обзир, ако сматрају за сходно, гледишта група које заступају жене. Суштинска је одговорност власти да подстиче такве иницијативе, да усмерава и води јавно мњење и измени ставове који дискриминишу жене или онемогућавају укључење жена у политички и јавни живот.” У ставу 46 се такође напомиње: “Према члану 7 (б), међу такве мере спадају мере

Такође се упућује на то да државе чланице извештавају о статистичким подацима из којих се види проценат жена које уживају политичка права у односу на мушкарце.²⁴ Општа препорука 23 потврђује да су све области државе обухваћене овим уговором.²⁵ Штавише, наводи се да државе треба да подстичу политичке странке да усвајају делотворне мере.²⁶

Жене са инвалидитетом се изричито помињу у Конвенцији о правима особа са инвалидитетом из 2008. године (КПОИ).²⁷ У члану 6 се признаје да су „жене и девојчице са инвалидитетом изложене вишеструкој дискриминацији и у том погледу ће државе уговорнице предузети мере како би им обезбедиле потпуно и равноправно остваривање свих људских права и основних слобода”. У члану 29 се државе чланице позивају да гарантују особама са инвалидитетом политичка права и могућност да их уживају на равноправној основи са другима”. Посебно, треба да „осигурају да особе са инвалидитетом могу ефикасно и потпуно да учествују у политичком и јавном

које треба да обезбеде: (а) равноправну заступљеност жена у формулисању државне политике.

- 24 У ставу 48 Опште препоруке број 23 се напомиње, “Приликом извештавања према члану 7, државе чланице треба да... (г) укључе у извештаје статистичке податке, разврстане према половима, који показују процентуални однос мушкараца и жена који уживају поменута права”.
- 25 Општа препорука број 23, став 5, “Обавеза наведена у члану 7 обухвата све области јавног и политичког живота и није сведена само на области које су споменуте под (а), (б) и (в). Политички и јавни живот земље је широк појам. Он се односи на коришћење политичке моћи, посебно на коришћење законодавне, судске, извршне и административне моћи. Овај појам обухвата све аспекте јавне управе, као и одређивање и спровођење политике на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу.”
- 26 Општа препорука број 23, став 5, “Чланом 7 обавезују се државе чланице да предузму све неопходне и одговарајуће мере како би спречиле дискриминацију жена у политичком и јавном животу и како би им обезбедиле равноправност с мушкарцима у политичком и јавном животу... Такође, овај појам обухвата и многе аспекте грађанског друштва, укључујући јавна већа и локалне савете, као и активности таквих организација, као што су политичке странке, струковни синдикати, струковна или индустријска удружења, организације жена, локалне организације и друге организације које се баве јавним или политичким животом.”
- 27 Конвенција о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол, УН, 2007, <www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. У тренутку писања овог документа, 182 земље су потписнице овог међународног уговора, Види <<https://indicators.ohchr.org>>.

животу равноправно као и други, непосредно или преко слободно изабраних представника, укључујући право и могућност да особе са инвалидитетом гласају и буду биране”.²⁸

Поред правно обавезујућих уговора, постоји и низ других, политички уверљивих споразума који помажу да се успоставе стандарди у погледу учешћа жена на изборима. На пример, Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација о женама и политичком учешћу (66/130) из 2011. године, између осталог, позива на обуку ради подстицања учешћа и одржавања окружења нулте толеранције на насиље над женама функционерима и кандидатима.²⁹ У њој се такође државе позивају да „размотре различит утицај својих изборних система на политичко учешће жена и њихову заступљеност у изабраним органима и да по потреби прилагоде или реформишу те системе”. Иако је одабир изборног система суверено питање, акценат се ставља на разматрање утицаја изборних система и њиховог техничког дизајна и имплементације на учешће жена на изборима.

В. РЕГИОНАЛНЕ ОБАВЕЗЕ И СТАНДАРДИ

Већина држава учесница у ОЕБС-у су истовремено и чланице Савета Европе и зато их обавезује Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП), њени протоколи и судска пракса, као и други правно необавезујући инструменти. Члан 14 ЕКЉП и Протокол 12 забрањују дискриминацију у вези са било којим правом из Конвенције, као и у вези са „уживањем било ког права утврђеног законом”. То укључује право на „слободне изборе” утврђено у члану 3 Протокола 1.³⁰

28 За више податак о овоме, види “Приручник о посматрању и промовисању учешћа особа са инвалидитетом на изборима”, ОДИХР, 12. септембар 2017, <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities>>.

29 Резолуција ГС УН 66/130. Жене и политичко учешће, А/RES/66/130, 19. децембар 2011, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

30 Европска конвенција о људским правима, Савет Европе <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.

које се предузимају да би се Конвенција спровела од стране држава које су ратификовале тај међународни уговор.³⁴ До данас су 34 државе чланице Савета Европе, које су све истовремено и државе учеснице у ОЕБС-у, ратификовале Истанбулску конвенцију.³⁵

Један ауторитативни извор добре праксе је Европска комисија Савета Европе за демократију путем права (Венецијанска комисија).³⁶ Венецијанска комисија је објавила низ општих и тематских извештаја о учешћу жена на изборима и родној равноправности, као и неколико правних мишљења, заједно са ОДИХР-ом, у вези са изборним законодавством појединачних држава.³⁷ Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије признаје да посебне мере којима се покушавају решити традиционалне неравнотеже у општој заступљености нису у супротности са начелом једнаког права гласа.³⁸ Такве мере могу да укључују квоте, резервисана места за одређене групе и изузећа од обавезе кворума, или ниже изборне прагове.

Конвенција Заједнице независних држава о стандардима демократских избора, изборних права и слобода такође указује на забрану дискриминације. У њеном члану 2 се наводи да „право грађана да бира и буде биран у органе државне власти, у локалне самоуправе, у (национална) представништва других народа

34 Поред тога, у случајевима када је потребна акција да би се спречили озбиљни, масовни или упорни обрасци свих аката насиља које покрива Конвенција, GREVIO може да иницира посебан истражни поступак.

35 Потписнице Истанбулске конвенције, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>>.

36 Чланице Венецијанске комисије <<https://www.venice.coe.int>>.

37 Компилација мишљења и извештаја Венецијанске комисије у вези са родном равноправношћу, Венецијанска комисија, Стразбур, 13. јун 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)>, Нацрт компилације мишљења и извештаја Венецијанске комисије у вези са изборним системима и родном заступљеношћу, CDL(2019)015, Стразбур, 2. мај 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 Види Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, 25. октобар 2018. године, Смернице, одељци I.2.4.b, I.2.5, Стразбур, <[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)>.

и на друге изборне функције не зависи од и остварује се без икаквих ограничења дискриминаторне природе у погледу пола, језика, вероисповести или религије, политичких или других убеђења, националног или друштвеног порекла, припадности националној мањини или етничкој групи, имовинског статуса или других околности.”³⁹

Г. ДРУГИ МЕЂУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ

Током 1995. године, одржана је историјска IV светска конференција о женама, чији је врхунац био усвајање Пекиншке декларације и платформе за акцију, коју је касније усвојила Генерална скупштина УН.⁴⁰ Платформа је позната по утврђивању међународно признатог циља од 30 одсто за заступљеност жена на нивоима доносилаца одлука.

Током 2000. године, Савет безбедности УН усвојио је резолуцију 1325 о женама, миру и безбедности. У њој се позива на „већу заступљеност жена на нивоима одлучивања у националним, регионалним и међународним институцијама и механизмима за превенцију и решавање сукоба, као и управљање њима”.⁴¹

Важност политичког учешћа жена препозната је и у Циљевима одрживог развоја (SDG), које су на самиту Уједињених нација 2015. године усвојили шефови држава и влада.⁴² SDG 5 о родној равноправности укључује потциљ 5.5 који се односи на „пуно и

39 Конвенција о стандардима демократских избора, изборним правима и слободама у државама чланицама Заједнице независних држава, интернет сајт са законодавством ЗНД, 7. октобар 2002. године, приступљено 1. октобра 2022. године, <<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>>.

40 “Пекиншка декларација и платформа за акцију, IV светска конференција о женама, 4-15. септембар 1995. године, <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>.

41 Резолуција Савета безбедности УН 1325 о женама, миру и безбедности, 31. октобар 2000. године, <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/#resolution>>.

42 Трансформација нашег света: Агенда 2030 за одрживи развој” (SDG), ГС УН А/RES/70/1, 21. октобар 2015, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.

делотворно учешће жена и једнаке могућности за лидерство на свим нивоима одлучивања у политичком, економском и јавном животу”. SDG 16 о миру, правди и снажним институцијама, укључује показатељ одговорног, инклузивног, партиципативног и репрезентативног одлучивања на свим нивоима.



2. ПОГЛАВЉЕ ОБЛАСТИ НА КОЈЕ СЕ ОДИХР ФОКУСИРА ТОКОМ АКТИВНОСТИ ПОСМАТРАЊА ИЗБОРА

2

У овом одељку се разматра низ могућих области и питања које ОДИХР-ове ЕОА могу да узму у обзир приликом процењивања учешћа жена на изборима и повезане усаглашености са међународним обавезама и стандардима (као што је детаљно описано у тексту горе). Чланови основног тима треба да утврде када су стандарди испуњени, а када постоје недостаци, и да израде акционе препоруке за побољшања. У овом делу се прати типична структура коначног извештаја ЕОА и наводи индикативна листа питања која аналитичари треба да размотре. Њих не треба сматрати прописаним, већ низом могућих питања које чланови основног тима треба да размотре у зависности од ситуације у свакој земљи. Слично томе, различити чланови основног тима могу имати главну улогу код наведених питања за разматрање у зависности од врсте ЕОА, састава основног тима и контекста.

A. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ И КОНТЕКСТ

Могућност жена да потпуно учествују у политичком животу, што обухвата и изборни процес, зависи од тога да ли постоји повољно окружење, што укључује друштвене и културне норме, као и да ли постоји политичка воља да се активно подстиче њихово

укључивање. Да би се проценило колико је окружење повољно, треба размотрити низ питања.

Суштински је важно да комплетни подаци разврстани по полу буду доступни на свим нивоима. Прикупљањем података се омогућава да се положај жена у друштву и обим различитих искустава измере, што доводи до видљивости и обезбеђује доказе на којима се могу заснивати могуће интервенције. Треба обратити пажњу на поузданост података и на то колико се заинтересоване стране поуздају у статистику.

Удео мушкараца и жена у одлазећем сазиву парламента и на другим изабраним позицијама показује да ли тренутно постоји недовољна заступљеност у структури. Ако су жене систематски и доследно недовољно заступљене на изабраним функцијама, могу бити оправдане посебне привремене мере. Треба испитати и пут и темпо побољшања у циљу остваривања паритета. Ако се посебне привремене мере већ примењују, треба их редовно анализирати да би се видело да ли су делотворне. Да ли постоје докази о сталном побољшању, или би могле бити оправдане додатне или различите посебне привремене мере? Да ли се постојеће мере адекватно спроводе и примењују? Да ли треба увести ефикасније санкције или подстицаје у вези са тим мерама?

Из удела жена и мушкараца на положају који су одлучили да се не кандидују за још један мандат могу се извући неки закључци. Изгледа да у неким земљама жене чешће напуштају политику него мушкарци. Проблеми које истичу укључују тешкоће у проналажењу равнотеже између професионалних обавеза и породичног живота, осећај да нису схваћене озбиљно, атмосферу конфронтације у парламенту и у оквиру политичких странака, као и осећај да не могу довољно напредовати.⁴³

43 Види, на пример, налазе “Регионалне студије о политичкој заступљености жена у земљама Источног партнерства”, 2. издање, Савет Европе, Стразбур, октобар 2017, <<https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>>.

Број и удео жена у локалним и регионалним већима или скупштинама је такође важан јер политички успех на локалном нивоу представља један од најчешћих начина за долажење до изабраних функција на националном нивоу. Ако жене нису адекватно заступљене у локалним органима, број квалификованих и искусних кандидаткиња за националне функције може бити мањи. Једно од питања које се поставља је да ли локални изабрани функционери имају пуно или скраћено радно време и да ли примају плате, јер приходи могу да имају несразмеран утицај на жене и представљају препреку за учешће.

Број жена у министарствима и на другим сличним високим позицијама и природа ових позиција такође могу да укажу на статус жена у политичком животу. Жене често бивају постављане у министарства за која се обично сматра да се баве „женским питањима“, као што су социјално старање, породична питања или образовање. Када су искључене друге улоге у влади, јачају се друштвена очекивања заснована на стереотипима о женама као мајкама, васпитачицама и домаћицама.

Успостављање националних родних акционих планова — укључујући и оне који се односе на структуре и активности влада, парламената и политичких странака— као и статус њиховог спровођења могу бити показатељ постојећег нивоа посвећености оснаживању жена. Важно је погледати да ли се у плану идентификују области побољшања које су специфичне за укључивање и учешће у политичком животу и на изборима; које службе су одговорне; да ли се спровођење прати; и да ли се јавност извештава о статусу плана.

Женама може бити теже да учествују у политичком животу када је ниво писмености, образовања и економских могућности низак. Слично томе, дубоко укоренење традиционалне и популарне представе о женама које их не подстичу да стекну политички утицај такође могу представљати препреку. Све ове тешкоће могу бити под утицајем географских подела, као што су оне између урбаних и руралних заједница и области у којима су

концентрисане народне мањине. Низак ниво насиља над женама је кључан показатељ инклузивних, праведних и одрживих друштава (види такође 3. део, о насиљу над женама на изборима у тексту доле).

Такође је важно да се ЕОА састану са организацијама жена и организацијама цивилног друштва које прате учешће жена на изборима и да размотре њихову улогу. Ту треба обухватити питања као што су да ли оне могу да раде *де факто*, да ли их државне службе консултују током процеса реформе избора, као и да ли ефикасно решавају женска питања, нарочито у погледу политичког учешћа. Поред тога, вреди анализирати да ли постоје стратешка партнерства између женских група и мушкараца руководиоца и других заинтересованих страна, као и колико су она ефикасна у унапређењу родне равноправности на изборима.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Који је удео жена у односу на мушкарце у одлазећем сазиву парламента и другим изабраним телима на регионалном и локалном нивоу?
- ▶ Да ли су доступни комплетни подаци разврстани према полу? Да ли им се верује?
- ▶ Колика је заступљеност жена у Влади? Колико жена се налази уна високим извршним функцијама? Које портфеље имају?
- ▶ Да ли је мање функционерки које се кандидују за реизбор?
- ▶ Да ли постоје неке националне родне политике које прате акциони планови? Да ли се делотворно спроводе?

- ▶ Да ли постоје нека недавна или значајна побољшања у области родне равноправности у земљи? Да ли је у скорије време дошло до неких значајних назадовања?
- ▶ Који је ниво писмености, образовања и економских могућности жена?
- ▶ Који су пријављени и перципирани нивои родно заснованог насиља?
- ▶ Постоје ли организације цивилног друштва које подржавају женска права, укључујући и политичка права? Да ли имају ‘простор’, ресурсе и знање за правилно функционисање? Да ли се консултују током изборних реформи?

Б. ПРАВНИ ОКВИР

ЕОА процењује колико добро уставни, правни и регулаторни оквир неке земље испуњава обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарде. Зато треба анализирати правни оквир да би се видело да ли он гарантује политичка и изборна права на равноправној основи, без дискриминације. Да ли су уведене посебне мере у складу са обавезама из међународних обавеза и стандарда и да ли се ове законске одредбе ефикасно спроводе?⁴⁴

ЕОА треба да провери који су међународни уговори, опциони протоколи и други споразуми у вези са родним питањима

44 “Смернице о регулисању политичких странака, 2. издање”, ОДИХР-а и Венецијанске комисије, 14. децембар 2020, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)>, које се такође односе на начине на које законодавство о политичким странкама може да подстиче родну равноправност (укључујући и кроз привремене мере) у Ш делу о странкама на изборима (ст. 188-190).

потписани и ратификовани и да ли су изражене резерве. Такође треба да одреди место таквог уговора у хијерархији правних норми и да ли међународна судска пракса има непосредну примену у правном систему земље. Поред тога, треба размотрити извештаје који се упућују телима за праћење споразума и извештаје које упућују та тела.

CEDAW обавезује државе чланице да „утелове начело равноправности мушкараца и жена у своје националне уставе или друго одговарајуће законодавство”.⁴⁵ Зато ће се вршити анализа законодавства, правила и прописа о изборима и политичким странкама, како би се проценило у којој мери они подржавају учешће жена, укључујући и кроз посебне мере. Позитивне карактеристике законске регулативе укључују обавезу постојања података разврстаних по полу у свим фазама изборног процеса и инклузивне поступке усвајања закона који укључују консултације са женским групама. Треба проценити законске одредбе да би се видело да ли од њих подједнаку корист имају и жене и мушкарци или су због њих жене у нарочито неповољном положају. Нека друга, повезана законска регулатива се такође може размотрити да би се омогућило разумевање улоге жена у јавном животу и руковођењу. То, између осталог, могу бити закони који се односе на лични статус (нпр. жене које не могу да изађу у јавност без брата или оца), породицу и старатељство, запошљавање, порезе, наследство и имовину, као и грађанске и кривичне законике.

У националном праву могу да постоје одредбе о забрани дискриминације, као што су посебни закони који се баве равноправношћу жена и мушкараца. У том случају ЕОА треба да процени њихово спровођење и утицај на изборни процес. Поред тога, треба размотрити ауторитативно тумачење таквог законодавства у судској пракси. Такође се могу проценити тела формирана на основу закона која имају мандате да се баве правима жена и каква имају овлашћења.

45 CEDAW, оп. цит., белешка 19, члан 2 (а).

Зарад свих будућих покушаја реформе закона и избора, треба забележити правне празнине и недоследности које могу довести до дискриминације жена, као и погрешно тумачење закона и прописа које могу да их доведу у неповољнији положај. У том случају, препоруке треба да се усредсреде на усклађивање законодавства из родне перспективе како би се обезбедио равноправан третман жена и мушкараца.

Још један аспект који треба размотрити је да ли је процес изборне реформе, укључујући и израду изборних закона, био инклузиван и спроведен уз дужну пажњу према ставовима женских група. Овде треба укључити консултације о свим питањима, а не само о стварима које се сматрају релевантним за унапређење изборних права жена.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли је земља потписала и ратификовала релевантне инструменте, укључујући ICCPR, CEDAW, CRPD, ЕКЉП и Истанбулску конвенцију? Да ли су изражене неке резерве? Какве извештаје су израдила тела за праћење споразума?
- ▶ Које је место међународних, правно обавезујућих инструмената и судске праксе у националном правном поретку?
- ▶ Да ли устав гарантује једнака права мушкараца и жена?
- ▶ Да ли постоји неки правни акт који се конкретно односи на равноправност жена и мушкараца?
- ▶ Да ли постоје неке посебне правне мере за унапређење учешћа жена у политичком животу? Да ли су

примењиве и делотворне? Да ли се неусаглашеност са прописима делотворно решава?

- ▶ Да ли неки од закона који се односе на изборе укључују одредбе које могу да доведу жене у неповољнији положај?
- ▶ Да ли постоје неке правне празнине и недоследности које би могле да доведу до недоследног тумачења и примене закона са родног аспекта?
- ▶ Да ли постоји корпус судске праксе која се односи на тумачење родно заснованих одредаба на изборима?
- ▶ Да ли су женске групе консултоване у током израде политика и законодавства о изборима?

В. ИЗБОРНИ СИСТЕМИ И ПОВЕЗАНИ ЕЛЕМЕНТИ

Неки изборни системи могу да испуне међународне стандарде и демократска начела, у ком случају треба поштовати одабир изборног система земље. У Министарској декларацији из Порто из 2002. године, Министарски савет ОЕБС-а је приметио да се „демократски избори могу спроводити у различитим изборним системима”.⁴⁶ Према судској пракси ЕСЉП, држава има дискреционо право да одабере изборни систем.⁴⁷ Истовремено,

46 Одлука Министарског савета бр. 7/02, Порто, оп. цит., белешка 4.

47 Према ЕСЉП, одабир изборног система који обезбеђује слободно изражавање мишљења народа при избору законодавне власти — било да се заснива на пропорционалном систему, систему „први који пређе црту” или неком другом аранжману — представља ствар у којој држава ужива широко поље слободне процене. Види *Метјус против Уједињеног Краљевства* [GC], 1999, § 64 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-58910%22>>, и *Сакомано и др. против Италије*, 2012 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318>>. Према Кодексу добре праксе Венецијанске комисије, одељак II.4, одабир изборног система земље је ствар

Резолуција Генералне скупштине УН из 2011. године позива државе да „размотре различит утицај својих изборних система на политичко учешће жена и њихову заступљеност у изабраним телима и да прилагоде или реформишу те системе када је то одговарајуће”.⁴⁸ У њој се препознаје потенцијални утицај одабира изборног система на учешће и каснију заступљеност жена. ОДИХР-ове ЕОА зато треба да анализирају да ли је изборни систем размотрен из перспективе родног утицаја и да ли су ОЦД које заступају женска права учествовале у том процесу.

У зависности од врсте постојећег изборног система, ЕОА треба да одреде могуће тешкоће и препреке за жене и како изборне политике могу да другачије утичу на жене, укључујући и жене из других недовољно заступљених група. Аспекти које треба размотрити укључују: врсту изборног система, прагове за расподелу мандата, величину округа (број представника по изборној јединици), врсте листа кандидата (отворене или затворене) и поступке гласања, квоте и резервисана места. Студије углавном показују да се у пропорционалним системима бира већи број жена него у већинским системима где се примењује правило „ко први пређе црту”, односно плуралистичким системима, или у мешовитим системима.⁴⁹ Међутим, осим рода, држава треба да, пре него што направи промене, темељно истражи укупне предности и недостатке изборног система у датом контексту и тај процес треба да буде инклузиван и заснован на информацијама.

националног опредељења; он зависи од изразитих специфичности земље, политичког и историјског контекста. Види такође Општи коментар ИССПР-а 25 став 21 у којем се каже да: „Премда Пакт не фаворизује ниједан одређени изборни систем, сваки систем који постоји у држави уговорници мора да буде у складу са одредбама члана 25 и мора да гарантује и спроводи у дело слободно изражену вољу бирача”.

48 Резолуција УН 66/130, 19. март 2012, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

49 Види на пример, “ Диференцијални утицај изборних система на политичко представљање жена ”, Европски парламент, Генерални директорат за истраживање, март 1997, <https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1_en.htm>.

ВЕЋИНСКИ/ПЛУРАЛИСТИЧКИ СИСТЕМИ

У поређењу са пропорционалним изборним системима, женама може бити теже да се кандидују у већинским/плуралитичким системима са системом релативне већине. Ако се сматра да мушкарац максимално повећава шансе странке да освоји то једно једино место на изборима у изборној јединици, онда овакви системи обично мање подстичу странке да промовишу жене кандидате.

Такође се тврди да у већинским/плуралитичким системима актуелни функционер има велику предност због веће препознатљивости имена, често повољне базе за прикупљање средстава и вођења кампање са утврђене позиције утицаја. С обзиром на традиционалну доминацију мушкараца као носилаца функција, ова предност актуелне функције може да има негативан утицај на учешће жена. Мушкарци такође могу да имају већи приступ привредним ресурсима у својим заједницама, посебно кроз финансијске везе које су развијене током обављања функције.

ПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМИ

Странке имају већу могућност да укључују жене као кандидате у пропорционалном изборном систему, у којем предају листе кандидата. На основу ОДИХР-ових посматрања, када не постоји притисак да морају да победе у већинском/плуралитичком систему у којем „победник узима све”, странке делују спремније за представљање разноврснијих листа кандидата. Пропорционални системи су такође погоднији за мере афирмативне акције од већинских система (види текст доле). Мање странке са програмима који су усмерени на одређена питања могу да имају већу могућност да освоје мандате у пропорционалним изборним системима. У неким државама учесницама у ОЕБС-у, то је довело до појаве женских странака.

ОДИХР-ове ЕОА треба да утврде и процене: да ли постоје неке законске обавезе у погледу родне различитости на листама; да ли

странке у својим статутима или у пракси имају интерне механизме за укључивање жена на листе кандидата; у којој мери су жене укључене на регистроване изборне листе; и да ли се сматра да су кандидаткиње на тим листама на позицијама на којима имају изгледе за успех. Такође треба анализирати систем за замену кандидата да би се видело да ли постоји обавеза задржавања родне равнотеже у случају повлачења и да би се видело да ли су одлуке суда и судска пракса доследни у том погледу.

Врсте листа: Код система „затворених” листа, кандидати су поређани фиксним редоследом који бирачи не могу мењати. Генерално, систем затворених листа је најповољнији када постоји више кандидаткиња, под условом да се на листи налазе довољно високо. Систем „отворених” листа омогућава бирачима да промене редослед кандидата рангирањем или изражавањем преференције према неким кандидатима у односу на друге у оквиру страначке листе. Утврђено је да у системима отворених листа бирачи често фаворизују мушке кандидате, док жене завршавају на нижим позицијама. Ипак, кандидаткиње понекад могу да имају користи од система отворених листа ако се подршка може ефикасно мобилисати и ако су познате у својим изборним јединицама. Интерни прописи и пракса политичких странака играју важну улогу у обезбеђивању адекватне финансијске и политичке подршке женама кандидатима на изборним листама.

Квоте: Постоје различите врсте квота које се могу користити у зависности од контекста и изборног система који се примењује. Оне се најчешће повезују са пропорционалним представничким системима са страначким листама. Међутим, оне се такође могу примењивати у већинским/плуралистичким системима, на пример тако што се од странака захтева родна равнотежа кандидата који се кандидују за предизборе, у одбору за номинације или неком другом систему који странка користи за избор кандидата.

У пропорционалним изборним системима са листама кандидата, шансе да жене буду изабране су знатно веће када закон прецизира минималне нивое заступљености оба пола на листи кандидата

сваке странке и услове који се односе на њихове позиције на листи (услове за позиционирање).⁵⁰ Као што је горе наведено, CEDAW подстиче државе да предузму све адекватне мере за елиминисање дискриминације и на тај начин обезбеде *де факто* равноправно учешће у политичком и јавном животу. Квоте су врста посебних привремених мера која је препозната као један од најефикаснијих начина за повећање учешћа и заступљености жена. У складу са фокусом CEDAW-а на привремени карактер посебних мера, препоручује се да квоте буду на снази док се учешће *де факто* не повећа до правичног нивоа.

Законодавне квоте највише утичу на избор жена кандидата зато што се односе на све странке и зато што закон обично предвиђа основу за спровођење, као што је одбијање страначких листа које не испуњавају услове квота. Ипак, такве квоте могу бити неефикасне ако се законом не прецизира и како мушкарци и жене кандидати морају да се позиционирају на листи. Генерално се сматра да „наизменична” листа, на којој се мушкарци и жене равномерно смењују, женама даје највеће шансе за успех.

Када постоји обавеза постојања квоте, посматрачи треба да констатују да ли постоје и одредбе о начину попуњавања упражњених места ако кандидат поднесе оставку. На пример, нарочито код затворених листа, може да постоји обавеза да жена која поднесе оставку или на други начин превремено напусти функцију мора да буде замењена следећом доступном женом са листе кандидата. Без таквих одредби, ефикасност квоте може да се смањи, а овај недостатак може стратешки да се користи тако што се на успешне кандидаткиње врши притисак да поднесу оставку. Зато је важно размотрити каквих је оставки било и како су замене функционисале у пракси.

50 “Нови извештај IPU: више жена у парламенту и више земаља са родним паритетом”, сајт IPU, 3. март 2022, <<https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity>>.

Уколико су се у прошлости обавезне квоте користиле као привремене мере, треба прикупити и анализирати податке и мишљења да би се разумела њихова ефикасност, као и њихова ограничења, што укључује и разматрање да ли су се нека побољшања одржала током времена. На пример, странке могу да наставе са сопственим добровољним квотама, након што одлуче да усвоје интерне политике за подстицање учешћа жена као кандидата кроз систем интерних квота.

Величина округа: Термин величина округа се односи на број кандидата који се бира из једног изборног округа. Генерално, што је већа величина округа, или што се више представника бира из једног округа, вероватније је да ће бити изабране жене.

Изборни праг: У пропорционалним системима, изборни праг одређује минимални проценат гласова који странка мора да освоји да би учествовала у расподели мандата. Што је праг виши, мањим странкама је теже да освоје места у парламенту. Иако не постоји међународни стандард који регулише колики ће бити изборни праг, у већини земаља учесница у ОЕБС-у он не прелази пет процената. Виши изборни праг може довести до великог процента „бачених” гласова (за странке које не освоје ниједно место у парламенту). ЕОА може да види да ли постоји забринутост нарочито у вези са утицајем изборног прага на учешће жена. На пример, мале странке са мање освојених мандата могу имати само мушкарце као водеће кандидате и на функцијама.

Резервисана места: Још један пример афирмативне акције је издвајање „резервисаних” места, када се одређени број места у законодавном телу издваја да би га попунила искључиво одређена група, као што су жене. Такви системи, које користе бројне државе учеснице у ОЕБС-у, гарантују минималну заступљеност жена у парламентима. Међутим, овај систем може да буде контрапродуктиван тако што одвраћа жене од надметања за нерезервисана места, чиме им се, у ствари, смањује могућност за стандардно учешће. Понекад се може сматрати да жене на резервисаним местима нису „освојиле” свој мандат на

потпуно конкурентним изборима, па оне могу да установе да су дискриминисане као посланице.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли постоји конкретна забринутост у вези са тим како врста изборног система и повезани елементи утичу на учешће жена?
- ▶ Да ли постоји процена утицаја изборног система у погледу рода?
- ▶ Да ли се разговара о могућој реформи изборног система где би се дужна пажња поклонила утицају на родну заступљеност и да ли су женске групе консултоване о томе?
- ▶ Да ли закон укључује, или је укључивао, квоте или друге привремене мере као подстицај да жене буду изабране? Ако је тако, да ли се оне сматрају за делотворне? Које предности и недостатке се сматра да имају? Да ли се правилно спроводе?
- ▶ Које законске мере су на снази за решавање проблема листа кандидата које не задовољавају законодавне услове у погледу рода? Како се таквим мерама управља у пракси?
- ▶ Како се попуњава неко место ако се жена повуче?

Г. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Органи за управљање изборима (ЕМВ) имају кључну улогу у подстицању учешћа жена на изборима. То укључује: жене у

њиховом руководству и међу особљем; обезбеђивање јавно доступних података разврстаних по полу о саставу изборне администрације, бирача и кандидата; спровођење поступка регистрације кандидата укључујући родне квоте или друге афирмативне акције; консултације са ОЦД које заступају женска права; обезбеђивање подизања нивоа свести и едукације бирача; и промовисање мера које могу да помогну да се повећа учешће жена као бирача и кандидата.

У складу са међународним стандардима, жене треба да буду заступљене на руководећим позицијама у ЕМВ.⁵¹ Неке земље имају законе који захтевају родну равнотежу у саставу чланова и особља ЕМВ. Поред свих таквих захтева, ЕМВ могу имати сопствене јавне политике за подстицање родне равноправности и регулаторна овлашћења за промовисање и спровођење посебних мера за повећање заступљености жена у својим структурама. Уравнотежена заступљеност жена и мушкараца треба да помогне да се унапреди репрезентативност и кредибилитет ЕМВ. Међутим, у многим државама учесницама у ОЕБС-у жене су адекватно заступљене међу запосленима у изборној администрацији на нижем нивоу, али не и на средњем и вишем нивоу, нити на руководећим позицијама.

ЕМВ може да постави особу за контакт или да има одељење за родну равноправност или да родну припадност укључи у своје различите политике и активности. ЕМВ треба да обезбеди барем да постоје подаци разврстани по полу о саставу изборне администрације, кандидатима и бирачима, а идеално и о предложеним кандидатима, повлачењу кандидата, одзиву бирача, акредитованим посматрачима, представницима

51 Ово је у складу са Препоруком Савета Европе 2003(3), 12. март 2003, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848>, која говори о томе да заступљеност мушкараца и жена у свим органима одлучивања у политичком или јавном животу не треба да буде испод 40 одсто. Поред тога, став 15 Опште препорука број 23 CEDAW-а: Политички и јавни живот, 1997, А/52/38, <<https://www.refworld.org/docid/453882a622.html> [приступљено 1. октобра 2022]> наглашава важност не само уклањања препрека де јуре већ и постизања равноправности де факто у јавном и политичком животу.

агенција и медија, као и о запосленима који раде са ЕМВ. Истраживање родног утицаја које спроводи ЕМВ може да додатно помогне у прикупљању доказа који се могу користити за израду позитивних родних политика. ЕМВ такође треба да се консултују са организацијама цивилног друштва које заступају женска права о широком спектру политичких и практичних питања, а не само о онима која су идентификована као родна.

ЕМВ могу да обезбеде едукацију бирача која посебно циља жене и која се фокусира на бирачка права жена и могу да израде обуку и обезбеде специјализоване информације за жене које желе да се кандидују и оне које су већ кандидати. То би могло да укључује, на пример, информације о мерама које се могу предузети ако се суоче са узнемиравањем („уживо” или на интернету) и о ресурсима који су доступни женама. ЕМВ такође може да направи посебне аранжмане током изборног дана и да пружа, на пример, лако доступне изборне информације за жене са ниским нивоом писмености. ЕМВ треба да укључе одређене родно осетљиве компоненте у своје обуке за изборне званичнике (укључујући и особље на бирачким местима), као што су информације о спречавању случајева групног или породичног гласања и реаговању на њих. ЕОА треба да размотри ове аспекте и да их процени из перспективе поштовања бирачких права жена.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли су комплетни подаци разврстани по полу јавно доступни од ЕМВ (нпр. о саставу изборне администрације, бирачима, кандидатима итд.)?
- ▶ Да ли ЕМВ има родну стратегију и повезани акциони план или неки други политички документ који се бави родном равноправношћу? Да ли се он редовно разматра и да ли постоје механизми за одговорно понашање, као што је особа за контакт за родна питања?

- ▶ Какав је родни састав изборне администрације на различитим нивоима, укључујући и оне који имају улоге доносилаца одлука? Да ли постоје посебне мере за повећање заступљености жена? Да ли се ефикасно спроводе?
- ▶ У којој мери су напори ЕМВ за изградњу капацитета и обуку родно осетљиви?
- ▶ Да ли се ЕМВ редовно консултује са женским организацијама цивилног друштва? Ако је тако, да ли се обухватају сва или само родна питања? Да ли се консултације обављају на различитим нивоима ЕМВ (укључујући и у регионима)?
- ▶ Која регулаторна овлашћења и овлашћења спровођења има ЕМВ у вези са родним питањима? Да ли се код неусаглашености доследно примењују санкције (нпр. новчане казне, смањење државног/јавног финансирања, нерегистровање страначких листа)? Да ли се сматра да су оне одвраћајуће?
- ▶ Да ли постоје посебне информације о обуци/образовању бирача које су усмерене на жене и/или промовишу учешће жена на изборима? Да ли постоји додатна едукација бирача о питањима која се односе на породично/групно гласање, гласање преко пуномоћника и гласање жена без мешања или непримереног утицаја? Да ли су информације о гласању доступне женама са ниским нивоом писмености, на различитим језицима и у доступним форматима за жене са сензорним оштећењима?

Д. РЕГИСТРАЦИЈА БИРАЧА

ОДИХР-ове ЕОА треба да прикупљају податке о регистрацији разврстане по родној припадности и да размотре да ли постоје правни и практични аспекти регистрације бирача који утичу на жене или који могу да спрече или одврате жене од регистровања у својству бирача, као и све мере које се предузимају за подстицање њиховог инклузивног учешћа. Начела универзалног и једнаког бирачког права захтевају недискриминаторни приступ гласању, укључујући и у погледу рода.⁵²

Регистрација бирача може бити „пасивна” или „активна”.⁵³ У системима пасивне регистрације, спискови бирача са правом гласа се састављају на основу постојећих података о становништву које води једна или више државних служби, а од бирача се генерално не тражи да се пријаве или потврде своје уписивање, мада могу да потврде тачност својих података.⁵⁴ У системима активне регистрације, бирачи морају да се пријаве да би били уписани у национални бирачки списак или регионални бирачки списак.

У системима пасивне регистрације, важно је размотрити извор и квалитет података о становништву приликом утврђивања бирачког права и начина на које се ти подаци одржавају и ажурирају. Жене ће после удаје највероватније променити презиме, што може довести до неслагања између личних докумената, које се често захтевају на бирачким местима, и њихових података у

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

53 У системима „пасивне“ регистрације бирача, матичне службе састављају бирачке спискове аутоматски на основу места боравка и других података, док код система „активне“ регистрације, бирачи морају да се пријаве да би се нашли на бирачком списку.

54 Многе државе са системима пасивне регистрације имају неке активне компоненте, као што је пристанак на одређене алтернативне механизме гласања, као што је електронско гласање или гласање у иностранству, и могу да дозволе бирачима да ажурирају своју адресу на изборима на боравиште у оквиру земље.

бирачким списковима, у зависности од степена усклађености података о бирачима и становништву. Бирачке спискове треба да буде лако ажурирати, а процедуре треба да буду ефикасно пренете у едукацију бирача коју израђује ЕМВ.

У системима активне регистрације, услови за доказивање бирачког права треба да буду разумни, а процедуре за регистрацију приступачне. Неразумни административни услови или таксе за добијање личних докумената да би се доказало бирачко право, или неприступачна места за регистрацију уживо, могу да имају несразмеран утицај на жене. Број посета потребних за регистрацију и потврђивање регистрације, дужина путовања, удаљеност од канцеларија и с тим повезани трошкови, као и радно време су све важни аспекти које треба узети у обзир.

Треба размотрити препреке регистрацији бирача код којих постоји ризик да ће несразмерно утицати на жене. На пример, прибављање потребних докумената може бити тешко, напорно или скупо, нека документа могу контролисати супружници или други чланови домаћинства. Пасивна регистрација бирача може се потврђивати провером код једног члана домаћинства, што *де факто* може довести до тога да неке жене буду искључене или да не могу да се пријаве. Могу постојати и бирократске препреке због промене презимена и адресе после венчања, или других фактора као што је потреба за регистрацијом уживо. Припаднице мањинских заједница, укључујући Ромкиње, могу се суочити са посебним изазовима приликом регистрације пребивалишта и приступа административним процедурама ради обезбеђивања уписа у бирачки списак.

Такође је важно да едукација бирача за регистрацију буде родно позитивна и да буде усмерена на жене, посебно оне из рањивих група. Језичке препреке или препреке у погледу писмености такође могу да смање број регистрованих особа и да несразмерно утичу на жене. Зато је важно да материјали за едукацију бирача буду прилагођени како би стигли до таквих жена. Слично томе,

вероватније је да ће припаднице мањинских група и жене са инвалидитетом имати већи ризик да буду маргинализоване, тако да је специјализована едукација бирача за регистрацију оправдана.

Да би се проценило да ли су жене правилно регистроване, потребни су подаци разврстани према полу. Добра је пракса да такви подаци буду доступни по локалитетима како би се омогућила регионална поређења и утврђивање свих локалних разлика. Када се процењује укупан удео регистрованих бирача женског пола, важно је узети у обзир удео сваког пола у укупној популацији (који можда неће бити тачно 50:50). Можда се на бирачким местима користе технологије за регистрацију бирача, као што су електронски бирачки спискови или уређаји за идентификацију бирача, у ком случају ЕМВ треба да настоје да користе ове технологије за прикупљање и обезбеђивање података о учешћу бирача разврстаних по полу.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли изгледа да, што се тиче удела жена и мушкараца, бирачки списак одражава проценте из укупне популације?
- ▶ Какав је извор и квалитет података о регистрацији бирача и како се рутинске измене захтевају и одржавају (нпр. промене презимена)?
- ▶ Да ли постоје подручја или региони у којима изгледа да су жене знатно мање заступљене на бирачким списковима? Ако је то случај, које су околности у питању?
- ▶ Постоје ли системски недостаци или препоруке у процесу регистрације бирача који су неповољни за жене?

- ▶ Постоје ли канцеларије за регистрацију које су на погодним локацијама и које су отворене у прикладно време?
- ▶ Да ли су информације за едукацију бирача о регистрацији лако доступне женама (што нпр. укључује оне са ниским нивоом писмености)?
- ▶ Постоје ли неке препреке у погледу језика или писмености које несразмерно погађају жене када се региструју као бирачи и како их решавају надлежни органи?
- ▶ Да ли постоје културне традиције које спречавају регистрацију или учешће жена? Да ли надлежни органи предузимају неке мере за њихово превазилажење?
- ▶ Да ли надлежни органи, политичке странке, медији и цивилно друштво активно учествују у едукативним активностима о регистрацији бирача којима су жене циљна група?

Ђ. ПРЕДЛАГАЊЕ И РЕГИСТРАЦИЈА КАНДИДАТА

Треба обезбедити право и могућност кандидовања на изборима без родне дискриминације.⁵⁵ Ако изузмемо независне кандидате, предлагање и подршка женама које претендују на изборну функцију током кампање и на функцији зависи од политичких странака. Политичке странке у великој мери одређују да ли ће и када жене постати играчи у политичкој арени и до које мере. Зато

55 Документ са састанка Конференције о људској димензији КЕБС-а у Копенхагену (Документ из Копенхагена), ОЕБС, 29. јун 1990, став 7.5, члан 14, <<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; Одлука ЕСЉП у предмету *Staatkundig Gereformeerde Partij против Холандије* <<https://hudoc.echr.coe.int/>>.

је важно да ЕОА процене да ли странке пружају шансу женама, да ли су жене на руководећим позицијама у странкама и да ли су предложене као кандидати.

Понекад ће правни оквир захтевати од странке да именује минимални проценат жена кандидата и да има политике о учешћу жена у странци и њеним структурама одлучивања, које понекад имају везе са добијањем јавних средстава или одређених субвенција. По правилу, странке имају велику слободу да утврде своје унутрашње структуре и процедуре.⁵⁶ Генерално, што више странка прати демократска начела и транспарентне праксе у својим интерним процедурама — што је још важније када странка прима јавна средства — то је више могућности за жене да се кандидују, и самим тим биће више могућности да питања која су од посебног значаја за жене постану озбиљне теме у кампањи. Превише често, међутим, унутрашњим страначким процедурама недостаје таква транспарентност или одговорност.

Неки докази указују да ће жене пре бити предложене од стране странака са децентрализованим процедурама номинације него од стране странака у којима постоји јака централна контрола.⁵⁷ Понекад странке оснивају наменска женска крила, огранке или клубове. Они могу бити делотворни, на пример, приликом утврђивања проблема, израде страначких политика које су најважније за жене бираче и њиховог интегрисања у страначке програме. Треба се потрудити да се ове структуре довољно оснаже да би се избегао ризик од изолације жена и маргинализације њиховог значаја у странци.

Поред броја жена које нека странка предлаже као кандидате, важно је размотрити да ли се оне кандидују у изборним јединицама или на позицијама на страначким листама кандидата

56 Иако није прописано законом, препознаје се као добра пракса да унутрашње функције политичких странака треба да поштују начело забране дискриминације и начело равноправности. Види „Заједничке смернице о регулисању политичких странака”, оп.цит., белешка 44, став 175.

57 “Приручник о унапређењу учешћа жена у политичким странкама”, ОДИХР, 7. јул 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>.

на којима имају изгледе за успех. Странке могу да у почетку предложе уравнотежену листу, али се то може променити после повлачења или оставки жена пре или после изборног дана. Ово се понекад користи стратешки, на пример, када странке захтевају од кандидата да поднесу бланко оставку пре укључивања на листу. ЕОА треба да процене да ли такве праксе постоје и да ли се истражују без одлагања. У земљама које имају преференцијални систем гласања, странке понекад женама можда неће дати исту подршку као мушкарцима који су им кандидати на листама. У другим случајевима, странке могу да охрабре своје присталице да дају преференцијалне гласове мушкарцима који се налазе на нижим местима на листама.

Велики број потписа подршке, значајан новчани депозит, ниво квалификације или страначка припадност као услови за регистрацију кандидата могу да имају несразмеран утицај на жене. То је нарочито случај када постоји значајна разлика у платама између жена и мушкараца. Комитет УН за људска права је приметио да „особе које иначе имају право да се кандидују на изборима не треба да буду искључене због неоправданих или дискриминишућих услова као што су ниво образовања, пребивалиште или порекло, или због политичке припадности”.⁵⁸ Треба проценити све посебне мере у том смислу (нпр. мањи број потписа као услов за жене кандидате) да би се видела њихова *де факто* делотворност. ОДИХР-ове ЕОА такође могу да покушају да уђу у траг свим родним неједнакостима, ако их има, код удела номинованих кандидата чију су кандидатуру одбили надлежни органи. Оне такође могу да покушају да размотре како политичке странке помажу потенцијалним кандидатима, на пример, прикупљањем потписа или новчаним депозитима.

58 Општи коментар УН бр. 25: Право на учешће у јавним пословима, право гласа и право на равноправан приступ јавним услугама (члан 25), ОЕБС, 12. јул 1996, став 15, <<https://www.osce.org/odihr/elections/19154>>.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли закон или неки други регулаторни оквир од странака захтева да имају жене на руководећим позицијама или да имају политике за учешће жена у оквиру странке?
- ▶ Да ли се спроводе санкције за непоштовање услова за странке у погледу кандидатуре и рода? Да ли су оне ефикасне?
- ▶ Да ли се на централном нивоу прикупљају информације о женама у политичким странкама и политикама странака о политичком учешћу жена?
- ▶ Да ли странке имају податке о женама у странци разврстане по полу? Да ли се они редовно ажурирају? Који је удео жена међу страначким руководиоцима и члановима?
- ▶ Да ли странке имају женска крила, клубове или огранке? Колика је њихова ефикасност у промовисању жена кандидата?
- ▶ Које су праксе странака у погледу избора кандидата и да ли изгледа да оне дају предност потенцијалним кандидаткињама или их стављају у неповољан положај? Да ли су странке усвојиле добровољне квоте да би промовисале жене као кандидате?
- ▶ Да ли постоје неке посебне мере које подстичу жене да се кандидују?
- ▶ Да ли обавезе које се односе на предлагање кандидата несразмерно утичу на жене (нпр. обавезе у погледу

образовања, броја потписа или финансија)? Да ли изгледа да те обавезе одвраћају жене од кандидовања?

- ▶ Да ли се жене као предложени кандидати одбијају чешће од предложених мушких кандидата? Који су разлози за одбијање?
- ▶ Колико се жена кандидује и да ли се сматра да се налазе у изборним јединицама/на местима на листама на којима имају изгледе за успех?
- ▶ Да ли постоје странке које нису предложиле ниједну жену или које су предложиле знатно мање жена него мушкараца? Ако закон прописује родне квоте, да ли су оне биле поштоване и спроведене?
- ▶ Да ли постоје изборне јединице у којима се није кандидовала ниједна жена?
- ▶ Који је удео жена међу независним кандидатима?
- ▶ Да ли постоје неки програми за изградњу капацитета/обуку или неке друге мере које се предузимају да би се подржале кандидаткиње?
- ▶ Да ли се већи број жена него мушкараца кандидата повлачи пре или после дана избора? Који се разлози наводе? Која је законска процедура за замену кандидаткиња које се повуку (нпр. да ли жену замењује друга жена на том месту на листи? Ако је мандат већ додељен, да ли је додељен следећем кандидату или кандидаткињи на страначкој листи?)
- ▶ Која је стопа успеха жена и мушкараца кандидата у обезбеђивању тога да буду изабрани?

Е. КАМПАЊА

Правни и регулаторни оквири кампања могу да укључују посебне мере за подршку учешћу жена. То могу да буду додатна финансијска средства и/или медијски простор за жене кандидате или странке које имају већи проценат жена кандидата. Поред тога, може да постоји обавеза да странке имају стратегију за подршку женама кандидатима и помоћ женама бирачима да доносе одлуке на основу информација.

Странке такође могу да имају сопствене добровољне политике и стратегије за подстицање учешћа жена, које могу да укључују додатну подршку женама кандидатима, бављење женама бирачима и представљање странке у кампањама и у медијима од стране жена. Поред таквих политика, ЕОА треба да посматрају да ли су жене делотворно заступљене на изборним скуповима — нарочито на већим, значајним догађајима као учеснице и као говорнице — и да ли странке предлажу жене за интервјуе медијима, укључујући и програме са већим аудиторijумом. Када су део ЕОА, дугорочни посматрачи ће посебно обратити пажњу на присуство и улогу жена у догађајима у оквиру кампања, начин на који су поруке усмерене ка женама бирачима и на родно одређену или сексистичку реторику говорника или учесника.

Могућност кандидаткиња да ефикасно воде кампању може зависити од практичне подршке и средстава које добијају од странака, као и од видљиве подршке коју добијају од страначког руководства. То може бити посебно тешко за жене у земљама у којима се од кандидата очекује и да финансирају своје кампање и да допринесе буџету странке. Важно је да се ЕОА састану са кандидаткињама – не само са странкама које их предлажу – како би из прве руке чуле са којим конкретним изазовима се суочавају и како су подржане у кампањи.

ОДИХР-ове ЕОА такође могу да размотре да ли су информације о кампањи доступне женама, или да ли жене бирачи имају тешкоће када желе да присуствују догађајима у кампањи како би

могле да донесу информисане одлуке о томе за кога да гласају. На пример, женама може бити теже да присуствују кампањама ако то изискује велике трошкове или ако догађаји нису прилагођени деци. Приступ информацијама може се повећати тако што ће се термини за кампању на радију и телевизији емитовати у време када је вероватније да ће их жене слушати и гледати. Такође може бити корисно да материјали за кампању буду доступни на језицима мањина и у форматима које мање писмене жене могу лако да читају. У неким културама, кампања „од врата до врата” може да отежа женама постављање питања и укључивање, док у другима то може да обезбеди бољи приступ.

Посматрачи могу да прикупљају мишљења о релевантним обећањима странака женама бирачима и да прегледају страначке програме. На пример, они могу да размотре да ли се програми баве незапосленошћу или недовољном запосленошћу жена, разликама у платама, нерегулисаним радом у сивој економији, планирањем породице и репродуктивним здрављем, образовањем, социјалним старањем, насиљем над женама, породичним субвенцијама и доступном бригом о деци. Односи између политичких странака и група које се боре за женска права такође могу бити показатељ њиховог ангажовања и посвећености унапређењу интереса жена.

Жене могу бити несразмерно обесхрабрене да присуствују скуповима или другим догађајима у оквиру кампање у атмосфери сукоба и насиља. Насиље у вези са изборима треба посматрати из шире перспективе, и оно укључује застрашивање, притисак и страх од одмазде.⁵⁹ Сваки инцидент, укључујући и оне које почине високи функционери и страначки руководиоци, треба осудити и без одлагања истражити. ЕОА треба да извештавају о свим механизмима за одвраћање од такве праксе.

Штетни ефекти негативне кампање и реторике могу бити посебно изражени код кандидата женског пола. На пример, новински коментар може бити родно одређен ако се фокусира на изглед

59 Види Документ из Копенхагена, оп.цит., белешка 55, став 7.7.

жене кандидата или њене друге личне особине, а не на суштину њене платформе или професионални положај. С обзиром на мање трошкове, друштвене мреже могу да обезбеде одличне могућности за кампању. Међутим, навигација друштвеним мрежама може да захтева додатно стручно технолошко знање и вештине дигиталне комуникације и може повећати ризик од негативне реторике.

Дигитално насиље над женама кандидатима може имати различите облике и укључивати узнемиравање, малтретирање, мобинг, постављање интимног видео материјала без дозволе, постављање и дељење насилног садржаја, претње смрћу и коришћење сексуалних или увредљивих коментара и погрдних/измењених слика или видео записа (нпр. убедљивог кривотвореног садржаја, који се на енглеском назива „deep-fake”).⁶⁰ Такви агресивни и застрашујући поступци утичу на достојанство жена и могу да спрече кандидаткиње да слободно изразе своје ставове. Зато је важно да, пратећи кампању на интернету и састајући се са кандидатима, ОДИХР-ове ЕОА утврде да ли се такви инциденти дешавају, да виде колико је пријава предато службама за спровођење закона и да разумеју које се радње предузимају да би се такве активности ублажиле, као и како власти и друштвене мреже поступају у случају таквих кршења закона.⁶¹

Говор мржње се обично односи на облике изражавања чији је мотив, који показује или који подстиче непријатељство према некој групи или појединцу због припадности тој групи.⁶²

60 Одлука Министарског савета бр. 4/18, оп.цит., белешка 12, позива државе чланице да „охрабре све релевантне актере... да допринесу спречавању и борби против свих облика насиља над женама, укључујући и оне који се баве професионалним активностима које су изложене јавности и/или у интересу друштва ”.

61 Препорука CM/Rec(2019)1 о спречавању и борби против сексизма, SE, 27. март 2019, <<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1e-sexism/1680a217ca>>.

62 Не постоји међународна дефиниција говора мржње. Међутим, неки елементи се могу наћи у универзалним инструментима, као што су: ICCPR, члан 19 о слободи мишљења и изражавања, оп.цит., белешка 52. Такође, у члану 20 ICCPR се каже “Сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, законом је забрањено”. Члан 4 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације у којој државе чланице овог

Супротстављајући се таквој реторици, власти морају да направе равнотежу између слободе изражавања и заштите других права, и да дозволе легитимно изношење у јавност понекад непријатних мишљења и ставова. Ограничавање слободе изражавања генерално се обесхрабрује у демократском друштву. Ипак, могу бити оправдани сразмерни одговори на провокативне изјаве током избора које потенцијално доводе у опасност животе жена кандидата.⁶³ ЕОА такође могу да размотре реакције на увредљиви говор и нетолерантну реторику према женама. На пример, да ли страначко руководство и медији оспоравају такве случајеве и да ли цивилно друштво прати ту проблематику?

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли држава предузима икакве мере за подршку кандидаткињама у кампањама?
- ▶ У којој мери се страначке платформе баве учешћем жена у политици и питањима од посебног интереса за жене? Да ли платформе за кампању садрже родна и „женска“ питања? Каква је реторика кампање у вези са родним питањима и женама?

уговора утврђују “као кривично дело свако ширење идеја заснованих на супериорности или расној мржњи, свако подстицање на расну дискриминацију, као и сва дела насиља, или изазивање на таква насиља, уперена против свих раса или сваке групе лица друге боје или другог етничког порекла, као и пружање помоћи расистичким активностима, подразумевајући ту и њихово финансирање”.

63 У предмету Лопес Гомес да Силва против Португалије, ЕСЉП, 28. децембар 2000, <<https://hudoc.echr.coe.int/>>, ЕСЉП понавља да “[с]лобода изражавања представља једну од неопходних основа демократског друштва” и да се “примењује не само на ‘информације’ или ‘идеје’ које се благонаклоно примају или се сматрају неувредљивим или питањем које изазива индиферентност, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају“. Даље се напомиње да су „границе прихватљиве критике... шире у односу на политичара који делује у јавном својству“, који се „неизбежно и свесно отвара за помно испитивање сваке речи и дела, како од стране новинара, тако и од стране јавности у целини“.

- ▶ Какву подршку кандидаткињама дају странке? Финансијску подршку? Обуку о ефикасном вођењу кампање? Видљиву подршку руководства странке? Друге врсте подршке?
- ▶ Да ли странке промовишу жене приликом појављивања у јавности, на пример у разговорима у медијима, на изборним скуповима и у материјалима који се користе у кампањи?
- ▶ Да ли жене бирачи могу да приступе свим информацијама о кампањи и активностима у кампањи како би могле да доносе обавештене одлуке? Да ли сматрају да је безбедно да присуствују кампањама/митинзима?
- ▶ Како жене воде кампању (нпр. на митинзима, преко телевизије, од врата до врата, преко интернета итд.) и да ли се то разликује од мушких кандидата? Да ли се жене кандидати суочавају са неким додатним изазовима?
- ▶ Да ли су кандидаткиње изложене узнемиравању и насиљу преко интернета? Да ли се правни и регулаторни оквир бави проблемима и кршењима закона на интернету? Да ли друштвене мреже и регулаторна тела предузимају проактивне мере за решавање проблема, ако их има?

Ж. ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ

Анализа ЕОА треба да се првенствено усмери на то како правни оквир за финансирање кампања повећава транспарентност и интегритет изборног процеса, као и да ли подстиче једнаке услове за учеснике на изборима који женама кандидатима омогућавају равноправан положај *де јуре* и *де факто*.

У читавом региону ОЕБС-а има примера делимичног условљавања јавног финансирања политичких странака подстицањем родне равноправности током избора, а повремено и унутар странке. То могу бити подстицаји — додељивање додатних јавних средстава странкама са одређеним процентом жена кандидата — или, напротив, смањивање износа средстава када странке немају довољан удео жена кандидата. Јавна средства се такође могу издвајати за посебне активности у кампањи које се односе на унапређење родне равноправности. Друге мере могу да укључују одредбе о пореским олакшицама и бесплатно чување деце, или централни фонд за приступачност који ће олакшати учешће жена са инвалидитетом које се могу суочити са додатним трошковима када се кандидују за функцију.

Без јавних средстава, терет пада на финансијску подршку странке, лично богатство кандидата и капацитете за прикупљање средстава. То може бити посебно неповољно за жене, које обично имају мање новца и слабију почетну мрежу подршке. Генерално, жене нису добро интегрисане у комерцијалне, професионалне и друштвене мреже које обично служе као главни извори средстава за кампању, како у националној тако и у локалној политици.⁶⁴ Други друштвени фактори, као што су ниво образовања, познавање доминантног језика, старост и породични статус, такође могу да имају несразмеран утицај на способност жена кандидата да прибаве средства током изборних кампања.

Странке могу да примењују и унутрашње политике које не би угрозиле особе са ограниченим приступом средствима за кампању током селекције и предлагања кандидата. То је посебно важно за жене које су често у лошијем економском положају и имају слабији приступ ресурсима од мушкараца. Странке могу да повећају финансијску подршку кампањама жена кандидата и да дају додатна финансијска средства, изнад износа које добијају

64 Julie Ballington, “Gender Equality in Political Party Funding” (Родна равноправност код финансирања политичких странака), Међународни IDEA институт, 16. децембар 2003, <<https://www.idea.int/news-media/media/gender-equality-political-party-funding>>.

њихове мушке колеге. То може бити оправдано да би се женама дала *де факто* једнака могућност да воде одрживу кампању и обезбеде изборни успех. Странке такође могу да организују обуку о прикупљању средстава и финансирању кампање за кандидаткиње, а нарочито за оне које учествују по први пут. Транспарентне страначке процедуре могу показати да ли је расподела средстава за кампању правична и/или помаже да се обезбеде равноправнији услови за кандидаткиње.

Жене кандидати могу нарочито имати користи од постављања горње границе за трошкове кампање за све кандидате како би се промовисали равноправнији услови, с обзиром на то да оне често имају слабији приступ средствима.⁶⁵ Без таквих ограничења, богати кандидати (обично мушкарци) могу да потроше велике износе новца, што женама отежава надметање. Међутим, да би ова мера имала ефекта, потребно је њено ефикасно спровођење.

Корисно је ако извештаји о финансирању кампања који се предају надзорним органима и које припремају такви органи могу да обезбеде информације разврстане по полу да би било могуће видети у којој мери се жене суочавају са финансијским тешкоћама. Ове информације могу да прикажу подршку коју дају странке, количину средстава које прикупљају жене кандидати, снаге и слабости странака приликом давања подршке женама кандидатима и сталну потребу за додатном подршком женама кандидатима, као и да ли су одређена побољшања препоручљива.

65 [Општи коментар бр. 25 на члан 25 ICCPR, HN HRC, 12. јул 1996, CCR/C/21/Rev. 1/Add.7, <<https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>>, предвиђа разумна ограничења трошкова кампање „када је то неопходно да би се спречило подривање слободног избора бирача или деформисање демократског процеса несразмерним трошковима било ког кандидата или странке“. Види и „Заједничке смернице за регулисање политичких странака“, оп.цит., белешка 44, став 196.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Ако су за кампању обезбеђена јавна средства, да ли постоје неке обавезе подстицања жена и родне равноправности? Да ли постоје неке обавезе у погледу подобности за добијање јавних средстава које жене тешко могу да испуне? Да ли је држава увела друге мере од којих посебну корист имају кандидаткиње?
- ▶ Да ли су подаци о средствима и трошковима разврстани по полу кандидата и да ли су ти подаци доступни? Ако јесу, да ли их надзире неки државни орган или друга организација? Да ли жене кандидати добијају и троше износе који се могу упоредити са мушким кандидатима? Које је објашњење за разлику?
- ▶ Да ли изгледа да је женама теже од мушкараца да прикупе средства за кампању (укључујући независне кандидате)?
- ▶ Да ли су политичке странке усвојиле неке унутрашње мере за подршку финансирању жена кандидата?
- ▶ Да ли су политичке странке увеле праведне и транспарентне процедуре за правичну расподелу јавних или партијских средстава кандидатима (женама и мушкарцима)? Да ли то укључује додељивање индиректних јавних или страначких средстава, као што је приступ медијском простору и медијским изворима, или коришћење страначких просторија или ресурса за кампању?
- ▶ Да ли постоји горња граница у погледу трошкова кандидата у кампањи? Да ли се она делотворно примењује? Како то утиче на женске и мушке кандидате?

3. МЕДИЈИ

Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а у погледу избора захтевају приступ медијима на недискриминаторној основи за све политичке групе и појединце који желе да учествују у изборном процесу.⁶⁶ Посебне привремене мере, како се помињу у CEDAW-у, могле би да укључују додатни медијски простор за кандидаткиње или обезбеђивање циљева или гаранција правичне заступљености у медијима. Међународни инструменти упућују на обавезу државних медија да покривају кандидате и њихове програме на једнак и непристрасан начин, без обзира на родну припадност.⁶⁷

Анализа жена и медија током избора укључује разматрање више различитих елемената. То укључује идентификацију свих законских обавеза или добровољних мера медија за подстицање политичког учешћа жена, праћење сразмере и природе покривености коју жене кандидати добијају у односу на мушкарце, и укључивање жена као коментатора политичких и изборних питања, као и искуства новинарки које прате изборне кампање и политичаре. Поред посматрања које спроводи сам ОДИХР, ЕОА треба да утврде да ли регулаторна тела или цивилно друштво надгледају приступ и покривеност жена у медијима.

Више пута се у различитим земљама појављивао низ питања у вези са недовољном заступљеношћу жена у медијима. Жене кандидати могу да добију мању медијску покривеност за своје политичке ставове о политичким мерама, а већу за своје личне карактеристике и изглед од мушких колега. Кандидаткиње се могу суочити са стереотипима; могу да буду приказане у традиционалној улози супруге и мајке. Могу им се постављати питања само о „женским питањима” уместо да се сматрају

66 Документ из Копенхагена, оп.цит., белешка 55, став 7.8, предвиђа да државе морају да обезбеде једнак приступ и правичан третман учесника на изборима у свим програмима државних медија.

67 Види такође Препоруку Комитета министара (2013)1 о родној равноправности и медијима, Савет Европе, приступљено 3. октобар 2022, Смернице А1, В4, <<https://go.coe.int/OWWun>>.

вредним ауторитативног коментара о низу тема.⁶⁸ Медији често приписују недовољну заступљеност жена у медијима странкама или другим субјектима који не предлажу жене за интервјуе и мањем броју кандидаткиња. Међутим, групе које заступају женска права често тврде да медијске куће морају да буду обазривије када инсистирају на родној равнотежи. Зато, ОДИХР-ове ЕОА могу да размотре да ли медијске куће негују прихватање жена у јавности као нормалну карактеристику политичког живота и да ли представљају жене на начин који подстиче поверење у њихову способност да буду политички лидери.

Медијски аналитичари квалитативно процењују родна питања у односу на обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе, а такође могу и да квантитативно анализирају извештавање о женама кроз праћење медија. То омогућава анализу извештавања о женама кандидатима у поређењу са мушкарцима, разлика у тону извештавања и разлоге за то. Медији се такође могу пратити да би се проценило да ли је мање вероватно да ће се жене појављивати као гости и коментатори у кључним политичким програмима. Медијски аналитичари такође могу бити у стању да виде колико су напори у едукацији бирача усмерени на жене и да идентификују случајеве реторике застрашивања новинарки, што укључује и ону која долази од политичара.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли постоје законске обавезе које се односе на заступљеност жена у медијима (генерално или конкретно током избора)? Ако је то случај, да ли постоји ефикасан механизам спровођења?

68 Студија Савета Европе о родној равноправности на изборима, „Медији, избори и род“, SE DGI(2017) 10. април 2018, <<https://rm.coe.int/gender-equality-and-elections-/16807c0e23>> показује да је „присуство жена знатно мање у извештавању о политици, да се теме које се сматрају „озбиљним“ и даље повезују са мушкарцима и да их јавно мњење и гласачи доживљавају на такав начин“.

- ▶ Да ли било која медијска кућа која се финансира из јавних или приватних средстава има политике које се односе на промоцију жена уопште или конкретно за изборе? Да ли се оне правилно примењују?
- ▶ Да ли су предвиђене додатне посебне мере (нпр. додатни медијски простор за кандидаткиње)?
- ▶ Чини ли се да електронски/штампани медији одржавају традиционалне стереотипе, са фокусом на изглед и улогу жене у домаћинству као супруге и мајке?
- ▶ Да ли постоје мушки кандидати/страначки руководиоци или неке друге заинтересоване стране (као што су новинари) који користе сексистичке коментаре и стереотипе када током дебата говоре о женама кандидатима?
- ▶ Да ли регулаторна тела или цивилно друштво надзиру приступ и покривеност жена у медијима?
- ▶ Да ли су јавно доступни подаци разврстани по полу (нпр. о уделу медијске покривености за мушкарце и жене кандидате)? Да ли постоји нека анализа видљивости и приказа жена у медијима (нарочито у националним вестима и програмима о актуелним догађајима)?
- ▶ Да ли се количина и квалитет покривености жена кандидата може упоредити са оном коју добијају мушкарци сличног политичког положаја?
- ▶ Да ли медијске куће примењују родну равнотежу приликом избора особа које интервјуишу и панелиста

који коментаришу изборни процес? Који кораци се предузимају да се унапреди таква родна равнотежа?

- ▶ Да ли постоји политичко оглашавање које је усмерено посебно на жене бираче? На која питања се оно фокусира?
- ▶ Да ли постоји едукација бирача или покушаји информисања бирача који су усмерени посебно на жене? Шта је садржај тих порука?
- ▶ Шта кандидаткиње мисле о томе како их третирају медији? Да ли мисле да нису праведно представљене?

И. РЕШАВАЊЕ ИЗБОРНИХ СПОРОВА

Правни оквир треба да предвиди начело једнакости пред законом, укључујући једнак приступ решавању изборних спорова, без обзира на родну припадност.⁶⁹ Међутим, жене су у пракси често у неповољном положају. Оне понекад не познају довољно своја права и могу бити у неповољном положају због тога што имају мање финансијских средстава за покретање поступака пред судом. На пример, поступци за подношење приговора или жалби који захтевају путовање или плаћање такси женама могу да представљају већу препреку у друштвима у којима жене имају мање новца или се суочавају са знатним неједнакостима у приходима. Стога, посматрачи ОДИХР-а могу да процењују могућност приступа решавању изборних спорова и државним политикама у погледу правне помоћи.⁷⁰

69 У члану 26 ICCPR се каже „Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона”, оп. цит., белешка 52.

70 Види такође „Приручник за посматрање решавања изборних спорова“, ОЕБС/ОДИХР, 17. септембар 2019, одељак 5.А, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>.

ОДИХР-ове ЕОА могу да размотре да ли су процеси решавања изборних спорова подједнако осетљиви и делотворни и за жене и за мушкарце подносиоце захтева. Оне такође могу да процене да ли се кривично гоњење (по службеној дужности или по пријави) предузима када је дошло до извршења кривичних дела у вези са изборима и да ли постоји неподударност у начину њиховог решавања. Такође треба размотрити састав органа који решавају изборне спорове из перспективе родне равнотеже. Подаци о подносиоцима приговора разврстани по полу могу указати на то колико је систем решавања изборних спорова доступан мушкарцима и женама.

ОДИХР-ове ЕОА треба да обратe пажњу на све приговоре на неједнако поступање према женама. Примери укључују кршење родних квота за листе кандидата, неравноправност у изборној администрацији, неравноправан приступ могућностима за кампању и застрашивање или слабији приступ медијима. Треба проценити реакцију институције да би се видело да ли механизми за решавање изборних спорова пружају смислен правни лек и корективне мере на равноправној основи. ОДИХР-ове ЕОА треба да процене да ли се такви приговори третирају на исти начин као и дуги приговори и жалбе које се не односе на родна питања. Оне могу да констатују и оно што је наведено међу разлозима због којих су се жене одлучиле да не подносе званичне приговоре.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли се жене суочавају са неким правним или практичним препрекама приликом приступа правди уопште и, конкретно, у решавању изборних спорова?
- ▶ Да ли се сматра да су поступци решавања изборних спорова једнако осетљиви и ефикасни за жене које подносе притужбе?

- ▶ У контексту избора, да ли постоје неки скорији или актуелни изборни спорови када је било неравноправног поступања према женама? Ако постоје, о којим централним питањима се радило? Ако је неки предмет већ решен, какав је био исход?
- ▶ Да ли је орган који је задужен за решавање приговора родно уравнотежен?
- ▶ Да ли су доступни подаци разврстани по полу о приговорима и жалбама?
- ▶ Да ли је изражена забринутост због неравноправног поступања према женама у поступку решавања изборних спорова? Ако јесте, да ли су поднети приговори и жалбе? Ако не, зашто не?

Ј. ИЗБОРНИ ДАН

Све што омета учешће током изборног дана може посебно да утиче на могућност жена да гласају и то треба пријавити ЕОА. На пример, велике удаљености до бирачких места могу бити већа препрека за жене ако се старају о деци или неком другом, ако су у другом стању и/или у лошијем социоекономском положају. Слично томе, дуго чекање у реду за гласање може отежати учествовање женама. Окружење које изазива страх или је насилно може да посебно одврати жене од одласка на бирачка места. Исто тако, веома велике гужве или хаотично окружење могу да посебно одврате жене од гласања. Обавеза идентификације бирача може да буде несразмерно оптерећење за жене, а нарочито припаднице угрожених група. На пример, Ромкиње и припаднице Синта могу бити теже погођене због непријављивања у матичне књиге. Подаци о излазности бирача разврстани по полу су потребни да би се сагледао утицај ових

проблема. Ово треба разврстати и географски како би се могли идентификовати проблеми у одређеним местима.

У ставу 7.4 Документа из Копенхагена државе се обавезују да „обезбеде да се гласа тајним гласањем или еквивалентним поступком слободног гласања”. Једна од честих злоупотреба тајности је „породично” или „групно” гласање, што је још увек релативно честа пракса у неким државама учесницама у ОЕБС-у. То се дешава када двоје или више људи уђу у исту кабину и, или заокружују своје гласачке листиће заједно или глава породице, обично мушкарац, гласа у име осталих. Таква пракса је углавном чешћа у сеоским местима где су становници мање образовани и она обично угрожава нарочито жене. Гласање преко пуномоћника, када једна особа покаже документе за другу особу и гласа у њено име, је у неким државама законски регулисано, али подаци о спровођењу оваквог гласања повремено показују родни диспаратитет. Јавно гласање, где се гласачки листићи заокружују изван бирачких кабина у јавности, испред других, такође угрожава тајност гласања и може да нарочито спута жене да саме донесу одлуку о сопственом избору. Забринутост може изазвати и ако сумњиво велики број жена затражи помоћ при гласању.

Многе земље имају одредбе о алтернативним методама гласања (АМГ) које имају за циљ да олакшају гласање или да учине гласање доступним грађанима који из било ког разлога можда не могу да лично дођу на бирачко место. АМГ могу да укључују гласање путем мобилних уређаја, путем поште или електронско гласање.⁷¹ Приликом увођења и коришћења оваквих механизма, морају постојати правне и процесне гаранције и треба да постоји поверење у те мере. Идеално треба спровести процену родног утицаја да би се видело да ли постоје посебни проблеми у вези са употребом АМГ од стране жена; конкретно, треба видети да ли су оне у неповољном положају и које мере су потребне да би се

71 Види такође, „Алтернативне методе и аранжмани за гласање”, ОЕБС/ОДИХР, 12. октобра 2020, <<https://www.osce.org/odihr/elections/466794>>.

унапредило равноправно и легитимно коришћење АМГ од стране жена, као што су додатне заштитне мере и едукација. Темељно истраживање случајева злоупотребе АМГ и процењивање начина на које су те методе посебно утицале на жене бираче може да повећа поверење у изборне процесе. Треба успоставити равнотежу између веће приступачности гласања и обезбеђивања интегритета тог процеса.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли су подаци разврстани по полу са изборног дана јавно доступни — о броју регистрованих мушкараца и жена бирача, агената, посматрача и о излазности бирача?
- ▶ Да ли је поступак гласања приступачан за жене? Да ли су предузете неке додатне мере да би се помогло женама да гласају?
- ▶ Да ли је удаљеност бирачких места разумна? Да ли су на бирачким местима дуги редови?
- ▶ Да ли је тајност гласања дефинисана законима/прописима? Да ли постоје проблеми са тајношћу гласања који несразмерно погађају жене? Да ли је породично/групно гласање/гласање преко пуномоћника забрањено? Постоје ли проблеми са породичним/групним гласањем/гласањем преко пуномоћника који утичу на жене?
- ▶ Који је удео жена међу бирачким особљем, грађанским посматрачима и пуномоћницима странака/кандидата?
- ▶ Да ли су информације о поступцима гласања лако доступне женама?

- ▶ Да ли постоје АМГ као што је гласање путем мобилних уређаја, поште или електронско гласање? Ако постоје, да ли ове методе представљају посебне изазове за жене бираче (нпр. да ли гласање путем поште укључује заштитне мере које се односе на тајност и да ли жене и мушкарци имају равноправан приступ информацијама о тим механизмима)? Да ли постоје довољне правне и процесне заштитне мере за коришћење АМГ које би смањиле могућности злоупотребе? Да ли је размотрен родни утицај АМГ?



3. ПОГЛАВЉЕ НАСИЉЕ НАД ЖЕНАМА НА ИЗБОРИМА

Све је већа свест о насиљу са којим се жене могу суочити као учеснице у изборним процесима и све се више признаје да се акти ННЖИ обично недовољно пријављују. У свом извештају Генералној скупштини УН за 2018. годину, специјална извештељка УН за насиље над женама је навела: „И мушкарци и жене могу доживети насиље у политици. Међутим, такви акти насиља над женама су усмерени на њих због њихове родне припадности и имају родно засноване облике, као што су сексистичке претње или сексуално узнемиравање и насиље. Њихов циљ је да обесхрабре политичку активност жена и остваривање њихових људских права, као и да утичу, ограниче или спрече политичко учешће жена као појединаца и као групе... Такво насиље, укључујући и оно на изборима и изван њих, састоји се од било ког акта родно заснованог насиља или претњи таквим актима, које доводе или ће вероватно довести до физичке, сексуалне или психичке повреде или патње и које је усмерено против жена у политици зато што су жене, или несразмерно утиче на жене”.⁷² *UN Women* има сличну дефиницију у којој се наводи да насиље над женама у политичком животу „може починити члан породице, припадник заједнице и/или држава”.⁷³

72 Специјална извештељка УН о насиљу над женама, обраћање Генералној скупштини, 5. октобар 2018, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR_VAW_GA73_2018.pdf>.

73 Шире, *UN WOMEN* дефинише насиље над женама у политичком животу као „сваки чин родно заснованог насиља или претњу њиме, који доводи до физичке, сексуалне, психичке повреде или патње жена, који их

Спектар особа које могу бити на мети укључује изабране или друге политичке представнике, кандидате, политичке активисте, чланове странака, бираче, изборно особље, посматраче избора и медијске представнике, као и чланове породица или сараднике оних који су на мети. Психичко насиље укључује поступке чији је циљ да застраше или понизе и може да буде врло суптилно и тешко за идентификацију. Сексуално насиље укључује сексуалне чинове без пристанка, нежељене сексуалне понуде или коментаре у јавном или приватном простору. Случајеви застрашивања жена на интернету су све присутнији и могу да имају несразмеран утицај, нарочито ако су жене већ застрашене; боје се да физички учествују у изборним или политичким догађајима.⁷⁴ Ово, између осталог, може да укључује претње, говор мржње, дезинформације, објављивање приватних података и лажно представљање које доводи до страха, понижења и/или повреде угледа.

Комитет УН за људска права је констатовао: „Особе са правом гласа морају да слободно гласају за било ког кандидата на изборима и за или против било ког предлога на референдуму или плебисциту, као и да слободно подржавају или се супротстављају влади, без непримереног утицаја или принуде било које врсте која може нарушити или спречити слободно изражавање воље бирача”.⁷⁵ Претње и насиље могу да отежају људима формирање и изражавање политичког мишљења и укључивање у политичке странке и изборе.⁷⁶

спречава да уживају и остварују своја политичка права, било у јавном или приватном простору, укључујући право гласа и обављање јавне функције, тајно гласање и слободно вођење кампање, удруживање и окупљање, уживање слободу мишљења и изражавања.” Види „Спречавање насиља над женама на изборима: Водич за израду програма *UN Women & УНДП*, 2017, <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>.

- 74 “Насиље над женама на изборима онлајн: Алат за анализу друштвеним мрежа”, IFES и Национални институт за демократију, 30. септембар 2019, <<https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-online-social-media-analysis-tool>>.
- 75 ICCPR, Комитет за људска права, Општи коментар 25, оп. цит., белешка 52, став 19.
- 76 “Неучествовање у насиљу: Анализа насиља над женама у политичким странкама ” НДИ, 19. март 2018, <<https://www.ndi.org/publications/no-party-violence-analyzing-violence-against-women-political-parties>>.

Поред угрожавања људских права појединаца, то може да наруши и демократски процес у целини.

Може бити тешко доћи до података о ННЖИ јер то могу бити скривени поступци у приватном простору и може постојати устручавање да се оно пријави. *UN Women* и Програм УН за развој (УНДП) су приметили да „истраживања указују да је ННЖИ широко распрострањено у земљама и регионима света”.⁷⁷ Студија Интерпарламентарне уније из 2016. године показује да је 81,8 одсто испитаница (парламентарки) пријавило психичко насиље, од чега су 44,6 одсто биле претње силовањем, премлаћивањем или отмицом, као и претње смрћу.⁷⁸ У студији је утврђено да су друштвене мреже „постале место број један на којем се психолошко насиље – нарочито у облику сексистичких и мизогиних примедби, понижавајућих слика, мобинга, застрашивања и претњи – врши над посланицама”.⁷⁹

Представник ОЕБС-а за слободу медија је приметио: „Новинари су редовно мете онлајн напада, а новинарке се суочавају са двоструким теретом; нападају се и као новинари и као жене. Претње силовањем, физичким насиљем и експлицитне слике се појављују у њиховим инбоксима и на друштвеним мрежама док се баве својим послом. У екстремним случајевима ти напади доводе до аутоцензуре или још горе: жене се повлаче из јавне сфере, што оставља још мање женских гласова у доминантно мушкој

77 “Спречавање насиља над женама на изборима”, оп. цит., белешка 74, страна 7.

78 “Сексизам, узнемиравање и насиље над чланицама парламената”, Интерпарламентарна унија (IPU), октобра 2016, <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>>.

79 Студија IPU-РАСЕ из 2018. године (<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>), такође напомиње да чланице парламената у Европи представљају посебну мету онлајн напада јер се 58,2 одсто испитаница суочило са увредљивим, сексуалним и насилним садржајима и понашањем на друштвеним мрежама. Види такође, “Парламенти без сексизма и сексуалног узнемиравања” информативна брошура, РАСЕ, 27. новембар 2019, <<https://pace.coe.int/en/news/7702/parliaments-free-of-sexism-and-sexual-harassment>>.

новинарској делатности”.⁸⁰ Слично томе, као што је горе поменуто, недавна Одлука Министарског савета ОЕБС-а наглашава „кључну улогу новинара у извештавању о изборима” и „изразите ризике са којима се суочавају новинарке у вези са својим радом, укључујући и путем дигиталних технологија”.⁸¹ Такве претње могу утицати на изборе и додатно маргинализовати новинарке у овом процесу уз ризик од домино ефекта на жене кандидате и бираче.

Сваки сукоб може да повећа ризик од насиља током изборног процеса уз потенцијално несразмерне последице по вољу и могућност учешћа жена. У таквим ситуацијама, могу бити оправдане додатне мере за подизање свести жена о учешћу на изборима и омогућавање женама да безбедно учествују на изборима. Ове мере могу укључивати отварање додатних бирачких места како би се смањило трајање путовања и ризик, као и родно уравнотежено обезбеђење и особље на бирачким местима. Кандидаткињама такође могу бити потребне додатне заштитне мере како би могле да воде кампању на ризичним местима. То је у складу са циљевима Резолуције 1325 Савета безбедности УН о женама, миру и безбедности.

ЕОА треба да размотре правни оквир о родној равноправности и насиљу над женама и да утврде да ли се он правилно примењује и да ли су доступни брзи правни лекови. Оне такође треба да размотре да ли су изборни званичници, припадници обезбеђења и судије прошли одговарајућу обуку о томе како да решавају случајеве ННЖИ. ЕОА могу да процене да ли власти и политичке странке обављају припремне радње за спречавање и решавање ННЖИ и супротстављање онлајн претњама и другим облицима високотехнолошког насиља. Оне такође треба да испитају да ли ЕМБ имају проактивне планове за решавање ННЖИ, као што је специфично образовање бирача и рад са лидерима из заједнице, као и да ли спроводе преиспитивања кроз вежбе које се односе на научене лекције. ЕОА такође морају да размотре изазов који се

80 “Безбедност новинарки на интернету”, интернет страница ОЕБС-а, приступљено 3. октобра 2022, <<https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>>.

81 Одлука Министарског савета бр. 3/18, оп. цит., белешка 13.

односи на то како да правилно процене ННЖИ с обзиром на његове скривене облике и непостојање доступних података.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли постоји дефиниција родно заснованог насиља у закону и да ли она покрива учешће у политичком животу?
- ▶ Да ли постоје довољне законске одредбе за сузбијање ННЖИ и да ли делује да се оне спроводе? Да ли постоје брзи правни лекови?
- ▶ Да ли се предузимају неке друге проактивне мере за решавање ННЖИ? Ако је тако, ко их предузима и да ли се сматрају делотворним?
- ▶ Да ли изгледа да су неки од случајева насиља или застрашивања на изборима, укључујући и оне који се дешавају током изборног дана, посебно усмерени на жене?
- ▶ Да ли женске групе пријављују проблеме са ННЖИ? Да ли су организације цивилног друштва активне по овом питању?
- ▶ Да ли жене имају механизме за безбедно пријављивање ННЖИ (властима, преко СОС телефона итд.)?
- ▶ Да ли су доступни подаци разврстани по полу о насиљу у вези са изборима? Да ли постоји забринутост да се ННЖИ недовољно пријављује?
- ▶ Да ли постоји обука о ННЖИ за припаднике обезбеђења и полиције?

- ▶ Да ли постоје неке кампање за информисање јавности које се баве правом жена на мирно учествовање на изборима, без застрашивања или насиља?
- ▶ Да ли политичке странке имају неке политике за смањење и елиминисање ННЖИ унутар странака и/или шире?
- ▶ Да ли у земљи постоје сукоби који изгледа да спречавају учешће жена на изборима?
- ▶ Да ли изборна администрација омогућава својим запосленима и обучава их да ублаже или пријаве ННЖИ?
- ▶ Да ли медији извештавају о ННЖИ? Да ли то повећава или решава проблем?
- ▶ Да ли су новинарке посебно изложене претњама или узнемиравању (укључујући и оно на интернету)?
- ▶ Да ли се спроводи било какво праћење ННЖИ на интернету?
- ▶ Да ли су власти или компаније које воде друштвене мреже предузеле мере за спречавање или решавање насиља над женама на интернету?
- ▶ Да ли починиоци ННЖИ подлежу истрази и кривичном гоњењу? Постоји ли обука за судије и тужиоце?



4. ПОГЛАВЉЕ УЧЕШЋЕ НЕДОВОЉНО ЗАСТУПЉЕНИХ ГРУПА

Инклузија и забрана дискриминације су људска права која се међусобно пресецају и која треба да се налазе у основи уживања других права. Жене са инвалидитетом, младе жене и припаднице националних мањина, укључујући Роме и Синте, као и интерно расељене жене суочавају се са посебним изазовима код политичког учешћа, укључујући и оно у изборним процесима. Ове групе жена се често сусрећу са вишеструким облицима дискриминације и тешкоћама због којих могу да доспеју у још већи ризик од искључености и недовољне заступљености. Слично томе, све се више постављају питања која се односе на родни идентитет и сексуалну различитост у вези са тешкоћама код учешћа на изборима.

Комитет за права особа са инвалидитетом наводи: „Гласови жена и девојчица са инвалидитетом су утишавани кроз историју, што је разлог њихове несразмерно ниске заступљености у јавном доношењу одлука”.⁸² Такође је изјавио „Постоје чврсти докази који показују да се жене и девојчице с инвалидитетом суочавају са препрекама у већини области у животу. Те препреке

82 Комитет за права особа са инвалидитетом, Општи коментар 3, УН CRPD/C/GC3, 25. новембар 2016, <<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>>.

стварају ситуације вишеструких и интерсекцијских облика дискриминације жена и девојчица са инвалидитетом, а посебно у вези са једнаким приступом образовању, економским приликама, друштвеном интеракцијом и правдом, једнаким признањем пред законом и могућношћу учествовања у политици и контролисања сопственог живота у различитим контекстима...”

Изражена је забринутост због све мањег учешћа младих на изборима и ова динамика би могла да посебно утиче на младе жене и да додатно смањи њихову заступљеност на изабраним позицијама.⁸³ Поред шире политичке динамике, смањивање учешћа се понекад објашњава одсуством циљаног подизања свести, политике и/или мера подршке за унапређивање младих у политичким странкама и укључивања на листе кандидата, ограниченом могућношћу учешћа у изборној администрацији, и прописима о регистрацији бирача који несразмерно обесхрабрују младе бираче. Ипак, технологије за дигиталну комуникацију су имале позитивно дејство у подстицању умрежавања и мобилизације, с обзиром на то колико их млади широко користе. Иако не постоји наменски међународни уговор за права младих, важност њиховог укључивања се све више препознаје као део SDG агенде „никога не треба изоставити” и промовисања демократског ангажовања.

Укључивање националних мањина у јавни живот представља важан део интеграције и доприноси спречавању потенцијалних сукоба. Оно је признато у низу међународних стандарда за људска права.⁸⁴ Међутим, као што се објашњава у другим публикацијама

83 Према извештају Интерпарламентарне уније о учешћу младих у националним парламентима из 2016. године <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016>>, млади испод 30 година чине мање од 2 одсто посланика у свету. Види и Декларацију ОЕБС-а из Мадрида о младима из 2007. године. Види и резултате истраживања из 2019. године о рекордној излазности коју су покренули млади бирачи на изборима за Европски парламент <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people>>.

84 Документ из Копенхагена оп.цит., белешка 55, ст. 30–39; Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина (FCNM), 1995 <<https://www.coe.int/en/web/minorities>>.

ОДИХР-а, припадници националних мањина, укључујући и Роме и Синте, често се суочавају са препрекама у погледу учешћа на изборима.⁸⁵ То могу бити језичке тешкоће, смањени приступ медијима, неповољни изборни системи и/или разграничавање, као и могуће културне препреке. Такве тешкоће могу бити посебно изражене код припадница националних мањина.

Жене су често прекомерно заступљене у популацији интерно расељених лица (ИРЛ). ОЕБС је препоручио „обезбеђивање] посебне пажње бирачким правима интерно расељених лица у раду ОЕБС-а на посматрању избора, надзирање могућности ИРЛ да гласају и промовисање реформи које ће обезбедити потпуно остваривање њиховог права на политичко учешће.”⁸⁶ Различити међународни политички инструменти изричито се односе на изборна права интерно расељених лица, укључујући „Водеће принципе о интерној расељености”, главни међународни споразум о интерној расељености, који је усвојен на Светском самиту УН 2005. године.⁸⁷ Комитет министара Савета Европе

85 Приручник о посматрању и подстицању учешћа националних мањина у изборним процесима, ОЕБС/ОДИХР, 2014. Доступно на <https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/124067.pdf>. Види и „Трећи извештај о статусу: Спровођење Акционог плана ОЕБС-а за побољшање положаја Рома и Синта у оквиру ОЕБС-а”, ОЕБС/ОДИХР, 11. децембра 2018, <<https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-action-plan-2018-status-report>>, у којем се наводи да су препреке које спречавају учешће Рома и Синта на изборима остале углавном константне од 2013. године. Из извештаја и информација добијених у протеклих пет година, очигледно је да се Роми и даље суочавају са проблемима „од директног притиска до ‘контролисаног гласања’, куповине гласова, недовољне едукације и неписмености бирача, недостатка способности кандидата да се кандидују за изборну функцију, недостатка докумената за регистрацију, породичног гласања, и правних и административних препрека.” Ромкиње и припаднице популације Синта су и даље недовољно заступљене у политици, а главне политичке странке још увек упорно оклевају да представљају Роме и Синте као кандидате.

86 “Интерно расељена лица”, Финални извештај, Допунски састанак људске димензије ОЕБС-а, 4-5. децембар 2004, <<http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>>.

87 У начелу 22 (1)(d) се каже: „Интерно расељена лица, без обзира да ли живе у камповима или не, не дискриминишу се због расељавања приликом уживања следећих права: ... (d) права да бирају и да учествују у државним и јавним пословима, укључујући право на приступ средствима неопходним за остваривање овог права.” У начелу 29(1) се каже: „Интерно расељена лица која су се вратила својим кућама или местима уобичајеног боравка или која су се населила у неком другом делу земље неће бити дискриминисана због

је 2006. године навео: „Државе чланице треба да предузму одговарајуће правне и практичне мере да омогуће интерно расељеним лицима да ефикасно остваре своје бирачко право на националним, регионалним или локалним изборима и да обезбеде да ово право не буде прекршено препрекама практичне природе”. Парламентарна скупштина Савета Европе је 2009. године препоручила Комитету министара да „обезбеди да интерно расељена лица могу да остваре своје право на учешће у јавним пословима на свим нивоима, укључујући право да бирају или да се кандидују на изборима, што може да захтева посебне мере као што су регистрација ИРЛ као бирача, или гласачки листићи за гласање у одсуству.”⁸⁸

Интерно расељена лица се могу суочити са више изазова, укључујући и немогућност повратка у бирачку јединицу из које долазе и административне препреке приликом промене пребивалишта, што може да утиче на њихову регистрацију у својству бирача или могућност да учествују на својој *де факто* адреси на дан одржавања избора. Многа расељена лица су приликом бекства из својих заједница изгубила лична документа— које су често услов за гласање на бирачким местима. Расељене жене могу посебно оклевати да се пријаве за нова документа или да се региструју због страха да ће изгубити бенефиције или права, или да би избегле застрашивање. Парламенти и органи за управљање изборима могу предвидети и решити такве компликације приликом планирања изборних процедура.

ЕОА такође може да разматра питања која се односе на родни идентитет и сексуалну оријентацију, у складу са поштовањем људских права свих појединаца, подстицањем инклузивности на

тога што су била расељена. Она ће имати право да потпуно и равноправно учествују у јавним пословима на свим нивоима и да имају једнак приступ јавним услугама.” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>>.

88 Препорука 1877 (2009), “Заборањени људи Европе: заштита људских права дугорочно расељених лица,” 24. јун 2009, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5aae>>

изборима и у складу са агендом SDG да нико не буде изостављен. Важност овог разматрања се све више признаје на међународном плану. На пример, 2010. године, Комитет министара Савета Европе препоручио је државама чланицама да „обезбеде да се усвоје и делотворно спроведу законске и друге мере у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, како би се обезбедило поштовање људских права лезбијки, геј, бисексуалних и трансродних особа и да би се промовисала толеранција према њима”.⁸⁹ Високи комесар Уједињених нација за људска права потврдио је право трансродних особа на законско признање њиховог родног идентитета и промену пола у званичним документима без подвргавања мучним и увредљивим обавезама, у складу са правом да пред законом буду признати као особе.⁹⁰

Међутим, у пракси може постојати забринутост око тога како држава дефинише и категорише родну припадност, као и тешкоће код промена статуса или имена појединаца које утичу на могућност њиховог учешћа на изборима. На пример, могу да постоје законска или административна ограничења која отежавају евидентирање промене имена и/или родне припадности у личним документима и у бирачком списку, што може да представља препреку учешћу тих лица као бирача или њиховој регистрацији као кандидата. То би у суштини могло да примора појединце да бирају између свог идентитета и права да бирају или буду бирани. Такође могу да постоје негативни друштвени ставови који могу да спрече политичко учешће људи чији су родни идентитет или сексуалност маргинализовани.

89 Савет Европе, Комитет министара о мерама за борбу против дискриминације због сексуалне оријентације или родног идентитета, 31. март 2010 (CM/REC(2010)5), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a>. Види и “Борба против дискриминације због сексуалне оријентације и родног идентитета у државама чланицама Савета Европе”, Управни одбор СЕ за људска права, 26-29. новембар 2019, <<https://rm.coe.int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8>>.

90 Информативни чланак “Трансродност”, *UN Free & Equal*, Канцеларија високог комесара за људска права. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_FactSheet_Transgender_EN.pdf>.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ

- ▶ Да ли постоје законске одредбе које олакшавају учешће особа са инвалидитетом, националних мањина, младих и интерно расељених лица? Да ли оне укључују неке мере које се конкретно односе на жене унутар тих група? Какви су ставови о овим законским одредбама и колико су оне ефикасне?
- ▶ Да ли постоје правне празнине које могу да спрече грађане да учествују на изборима због њихове сексуалне оријентације или родног идентитета?
- ▶ Када се предузима законска реформа у вези са изборима, да ли постоји консултативни процес са групама које у великој мери представљају жене са инвалидитетом, националне мањине, младе, ИРЛ и друге недовољно заступљене групе?
- ▶ Када дође до изборне реформе, да ли се обављају консултације са представницима угрожених група?
- ▶ Да ли се у едукацији бирача посебно подстиче учешће жена из недовољно заступљених заједница? Да ли се информације стављају на располагање у различитим форматима који их чине доступним припадницама етно-језичких мањина или женама са инвалидитетом?
- ▶ Да ли жене из угрожених група раде у изборној администрацији?
- ▶ Да ли постоје посебне одредбе за учешће жена из недовољно заступљених заједница на изборима?
- ▶ Да ли су доступне било какве информације о томе да ли расељене жене поседују или имају приступ личним документима?

- ▶ Да ли изборна администрација има неке политике у погледу родног идентитета? Да ли постоји забринутост око тога како изборна администрација управља променама имена и идентитета услед промене родне идентификације?
- ▶ Да ли су жене из недовољно заступљених заједница видљиве у страначким кандидатурама, руководствима и/или јавним догађајима и материјалима? Да ли постоји механизам за финансирање додатних трошкова са којим се суочавају жене са инвалидитетом када се кандидују за изборну функцију, а тичу се врсте њиховог општећења?
- ▶ Да ли постоје питања која се односе на родни идентитет и сексуалну оријентацију која угрожавају учешће на изборима? Да ли држава, политичке странке или ОЦД предузимају неке мере за превазилажење таквих препрека?
- ▶ Да ли постоје ОЦД које конкретно промовишу изборна права жена из недовољно заступљених заједница?
- ▶ Да ли окружење омогућава женама из недовољно заступљених заједница да учествују у јавном и политичком животу, укључујући и изборне процесе?
- ▶ Да ли јавно финансирани и/или приватни медији покривају потребе и приоритете жена из недовољно заступљених заједница? Да ли медији обезбеђују извештавање о изборима и информације на језицима мањина и у доступним форматима? Да ли медијске куће имају неке политике или праксе у вези са родним идентитетом и сексуалном разноликошћу које могу да утичу на учешће на изборима?



5. ПОГЛАВЉЕ УЛОГА ОДИХР-ОВИХ МИСИЈА И ПОСМАТРАЧА

Родна питања су релевантна за све аспекте избора и зато су саставни део посла који обавља ЕОА. Сви чланови ЕОА треба да имају свест о томе како се родна питања односе на њихове конкретне области одговорности у оквиру мисије под свеобухватном одговорношћу заменика шефа мисије (ДНОМ) и да то одразе у својој анализи. ОДИХР-ове ЕОА треба да прикупљају информације, процењују меру до које закон и пракса испуњавају обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарде и да потом дају конструктивне препоруке земљи домаћину.⁹¹

А. МИСИЈЕ ЗА ПРОЦЕНУ ПОТРЕБА

ОДИХР распоређује мисију за процену потреба (NAM) у државу учесницу четири до шест месеци пре дана избора. NAM процењује предизборно окружење и припреме и даје савете о врсти, формату,

91 Одлуком бр. 14/05, 2004 ОЕБС Акциони план за подстицање родне равноправности, Софија, 7. децембар 2004, <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>>, ОДИХР-у је дат задатак да“... настави, у оквиру своје Мисије за посматрање избора, да прати учешће жена у изборним процесима и да о њему извештава. Када је то могуће, ОДИХР ће, поред тога, наручивати и објављивати извештаје који конкретно анализирају положај жена у изборним процесима.”

трајању и обиму потенцијалне ЕОА.⁹² Сви извештаји NAM-а се дистрибуирају државама учесницама у ОЕБС-у и објављују у делу интернет странице ОЕБС-а који се односи на ОДИХР. NAM може да препоручи да ЕОА добије задатак да изради проширену анализу учешћа жена у изборним процесима. У пракси, то може да доведе до упућивања родног аналитичара у ЕОА или тим стручњака за изборе (ЕЕТ) који ће се усредсредити на учешће жена на изборима.⁹³ NAM су зато кључне за идентификацију питања која се односе на учешће жена на изборима и препоручивање одговарајуће врсте родног фокуса унутар ЕОА.

NAM – смернице за рад:

- i. Пре слања NAM-а, одговорни тим ОДИХР-а ће проверити да ли је земља ратификовала CEDAW/приступила том уговору и да ли је изразила неке резерве или дала неке изјаве. Овај тим ће такође проверити најновије извештаје Комитета за елиминисање дискриминације жена, као тела задуженог за уговор, као и одговоре дате државе. NAM такође може да провери да ли постоји национална стратегија или акциони план који садржи упућивање на родну равноправност и да ли постоји неки конкретан закон за забрану дискриминације или закон о говору мржње који покрива родна питања. Одговорни изборни саветник ће такође проверити претходне препоруке ОДИХР-а и активности које се односе на род, као и тренутну заступљеност жена изабраних на различитим нивоима и у оквиру изборне администрације (у зависности од доступности података).
- ii. Приликом припреме листе састанака за NAM, тим ће подстаћи власти да на састанке пошаљу родно уравнотежене групе представника институција. Тим

92 За више информација, види “Приручник за посматрање избора: шесто издање”, ОЕБС/ОДИХР, 11. јуна 2010, одељак 4.2 <<https://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

93 *Ibid*, одељак 5.4.

NAM-a ће такође organizovati saстанak sa organizацијама цивилног друштва које заступају интересе жена, као и са представницима *UN Women*, ако је могуће.

- iii. Тим NAM-a ће проверити да ли постоје законом прописане мере за подстицање учешћа жена на изборима и када и како су оне уведене, а настојаће и да разуме перцепцију њихове делотворности и стварну делотворност. Он ће такође проценити да ли је дошло до назадовања, као што су регресивни прописи, повлачење квота или увођење мера које различито утичу на жене на изборима.
- iv. Током NAM-a, тим може да пита све саговорнике о ситуацији у вези са учешћем жена на изборима. Нека од најважнијих питања могу бити, између осталог:
 - ▶ Каква је општа ситуација у погледу родне равноправности у земљи? Ако постоји родни акциони план, како се процењује његова примена и да ли обухвата политичко укључивање и учешће жена?
 - ▶ Да ли су доступни подаци разврстани по полу о женама у изборној администрацији, онима које су кандидати и онима које учествују као бирачи? Да ли постоје законски услови за обезбеђивање таквих података?
 - ▶ Који је тренутни удео жена у парламенту, влади, локалној самоуправи (у зависности од избора) и политичком окружењу? Да ли су жене на изабраним позицијама и у политици на узлазној или силазној путањи?
 - ▶ Које су посебне привремене мере предузете и да ли се сматрају делотворним? Да ли је нека од њих нова или на неки начин измењена? Да ли

су усвојене кроз инклузивни процес уз учешће женских група?

- ▶ Шта ради изборна администрација да би унапредила учешће жена у оквиру те организације и жена као кандидата и бирача?
- ▶ Које акције предузимају политичке странке, укључујући водеће или било које друге парламентарне странке, за унапређење учешћа жена у политици? Да ли користе неке добровољне мере за промовисање жена у страначким структурама и на листама?
- ▶ Да ли странке намеравају да предлажу жене као кандидате?
- ▶ Да ли неки механизми за финансирање странке или кампање или повезане субвенције зависе од тога да ли странка укључује жене?
- ▶ Да ли медији који се финансирају из јавних извора и/или водећи приватни медији имају мере за подстицање политичког учешћа жена?
- ▶ Да ли постоји забринутост у погледу несметаног и самосталног учешћа жена током изборног дана?
- ▶ Да ли постоје групе за женска права или ОЦД које су конкретно усмерене на изборна права жена? Да ли имају политички простор за анализу и заговарање? Која приоритетна питања оне идентификују? Да ли су консултоване о питањима која се односе на изборну реформу?

- v. Извештај NAM-а треба да укључује прелиминарну процену заступљености жена на изборима, укључујући:
- ▶ Колико су спроведене препоруке повезане са родним питањима из претходних ОДИХР-ових ЕОА;
 - ▶ Колико су жене укључене у изборну реформу и спровођење свих претходних препорука;
 - ▶ Постојање нових родних политика и акционих планова, укључујући и оне о политичком учешћу;
 - ▶ Правни оквир за учешће жена на изборима, укључујући и све измене и допуне усвојене од последњих избора;
 - ▶ Доступност података разврстаних по полу;
 - ▶ Родни састав парламента и изборне администрације (у зависности од доступности података) и да ли је ту било побољшања или назадовања;
 - ▶ Доступне информације о намери политичких странака да предлажу жене кандидате или о свим познатим независним кандидаткињама;
 - ▶ Ставови о учешћу жена на изборима, укључујући забринутости које изражавају политичарке, органи јавне власти и организације цивилног друштва;
 - ▶ Ставови о фокусу ОДИХР-ове ЕОА на родна питања и изборе.
- vi. На основу ових критеријума, NAM може да препоручи укључивање надлежног родног аналитичара у наредну мисију. Повремено се може препоручити ЕЕТ, који ће се усредсредити искључиво на учешће жена на изборима.

Б. АКТИВНОСТИ ПОСМАТРАЊА ИЗБОРА

Иако учешће жена на изборима треба да процењују све врсте ЕОА, неке мисије ће због интензивнијег фокуса на учешће жена укључити надлежног родног аналитичара. Ипак, чешће ће се сви чланови мисије основног тима бавити родним питањем у својим областима активности, под општим надзором заменика шефа мисије. Одговорност заменика шефа мисије је да осигура да је промоција учешћа жена заступљена у различитим деловима свих објављених извештаја. За нека питања је потребан допринос више колега из основног тима. На пример, правни аналитичар може да обезбеди информације о законодавном оквиру, а изборни, политички или медијски аналитичари разматрају оно што се дешава у пракси. У извештавање се готово увек укључују родна питања, тј. она се покривају из свих перспектива.

ЕОА - смернице за рад:

- i. Заменик шефа мисије обезбеђује дистрибуцију приручника и уверава се да стручњаци основног тима знају своје одговорности.
- ii. Шеф мисије/заменик шефа мисије води састанке са релевантним организацијама цивилног друштва.
- iii. Аналитичари састављају листу конкретних, родних питања за предстојеће састанке.
- iv. Заменик шефа мисије ради са координатором дугорочних посматрача да би се уверио да су дугорочни и краткорочни посматрачи добили обавештења о учешћу жена и да су обрасци за извештаје ДП израђени тако да обухвате конкретне аспекте учешћа жена.
- v. Заменик шефа мисије у раду са медијским аналитичарем договара како да се укључивање и покривеност жена у кампањи посматрају и одражавају у налазима. Ако

извештај не садржи посебно поглавље о учешћу жена, анализу учешћа жена треба укључити у сваки одељак извештаја о посматрању. Да би се омогућило да се то спроведе, сваки аналитичар треба да у свом тематском портфолију припреми по један пасус који ће се односити на учешће жена на изборима и који ће бити предат са нацртом прелиминарног саопштења и коначним извештајем, који је заменик шефа мисије саставио и поделио са изборним саветником.

- vi. Заменик шефа мисије припрема пасусе завршног извештаја и разматра допринос о укључивању жена који су у својим извештајима дале друге колеге из основног тима.

Ако се ангажује, надлежни родни аналитичар ће присуствовати састанцима са другим аналитичарима и може да помогне приликом припреме извештаја у вези са било којим аспектом учешћа жена на изборима. Он такође треба да буде спреман да омогући свеобухватније информисање о овом питању.

Све ЕОА треба да покушају да прибаве основне статистичке податке и да извести о њима. То укључује број мушкараца и жена кандидата; њихов број у новоизабраном и одлазећем парламенту (или другим телима за која се посматрају избори), као и, уколико је то доступно, из претходних парламената; ниво заступљености жена у органима за управљање изборима и на руководећим местима у тим телима; и број изборних спорова или пријављених кршења прописа која се односе на учешће жена.⁹⁴ Анализа ових бројева и контекста ће помоћи да се утврде тенденције у учешћу и заступљености жена. Статистички подаци су обично доступни

94 Општа препорука број 23, став 48 <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>> наводи да “ државе чланице треба да укључе статистичке податке, разврстане према половима, који показују процентуални однос мушкараца и жена који уживају поменута права.” Види и став 40.13 Документа из Москве из 1991. године <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf> > који обавезује државе учеснице “да обезбеде прикупљање и анализу података да би адекватно процениле, пратиле и побољшале положај жена.”

из низа различитих извора укључујући министарства, заводе за статистику, ЕМВ, канцеларије локалне самоуправе, политичке странке и организације цивилног друштва. Ако власти не прикупљају разврстане информације или их нерадо деле, ЕОА треба да то напомену у својим извештајима и да покушају да те податке добију из других извора, као што су политичке странке и организације цивилног друштва. ЕОА такође треба да гледају шире од бројева и да размотре, на пример, да ли се присуство жена у странкама, парламенту и влади тумачи као важан политички утицај. Када је једна од компоненти ЕОА праћење медија, оно треба да мери обим и тон извештавања о кандидаткињама.

ДУГОРОЧНИ ПОСМАТРАЧИ (ДП)

Координатор ДП је одговоран за то да обезбеди да дугорочни посматрачи буду свесни приоритета мисије у вези са женама и изборима, као и да пријављују информације са терена које могу помоћи да се направе процене ових питања. Координатор ДП треба да блиско сарађује са родним аналитичарем, замеником шефа мисије или особом за контакт за родна питања да би одредио како да се на најбољи начин доделе конкретни задаци дугорочним посматрачима. Координатор ДП ће такође помоћи да се поставе приоритети за краткорочне посматраче (КП) у вези са извештавањем о учешћу жена током изборног дана.

Дугорочни посматрачи играју главну улогу у обезбеђивању да мисија по свом обиму обухвати целу земљу. Због тога је њихова позиција кључна за давање доприноса анализи улоге жена у изборном процесу у регионима. Да би ефикасно доприносили, треба их обавестити о општем приступу ОДИХР-а родним питањима и изборима, као и о конкретној ситуацији у земљи.

ДП треба да буду у стању да прикупе низ корисних информација о улози жена у изборном процесу у регионима који су им додељени. Основни тим треба да стално упозорава све тимове ДП на конкретна питања или проблеме који могу да заслужују

посебну пажњу или праћење. На свим догађајима током кампање и скуповима које посматрају ДП, тим треба да извештава о учешћу жена као говорника и учесника и да се осврне на садржај говора или излагања из родне перспективе.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ ЗА ДП

- ▶ Да ли у вашем региону жене учествују као кандидати? Ако је то случај, како воде кампању? Да ли их нешто око родних питања брине у вези са изборним процесом?
- ▶ Да ли неке странке имају знатно више кандидаткиња од других? Да ли се неке странке посебно труде да привуку бираче женског пола или да се позабаве питањима од посебног значаја за жене?
- ▶ Који проценат жена присуствује, и да ли држе говоре на страначким скуповима или скуповима учесника у кампањи? Да ли могу да безбедно присуствују и има ли неких препрека њиховом пуном и равноправном учешћу?
- ▶ Да ли кандидаткиње имају довољан приступ страначким ресурсима? Ако се самофинансирају, да ли пред њима стоје несразмерни изазови за добијање средстава за кампање?
- ▶ Колико има изабраних представница на локалном нивоу?
- ▶ Колико има чланица регионалних и локалних изборних комисија? Колико је комисија којима руководе жене?

- ▶ Да ли у вашој области постоје ОЦД које су активне у подстицању учешћа жена на изборима? Која питања оне покрећу?
- ▶ Да ли се локална изборна администрација консултује са групама које заступају женска права?
- ▶ Да ли је у вашој зони одговорности број жена које су регистроване као бирачи исти као и број мушкараца? Ако не, који се разлози наводе за то? Постоје ли неки конкретни регионални аспекти регистрације бирача који утичу на регистрацију жена?
- ▶ Да ли постоје кампање за едукацију бирача или за излазак на изборе које су усмерене на жене?
- ▶ Да ли постоји забринутост због насиља над женама на изборима у вашој области? Ако постоји, да ли власти или цивилно друштво предузимају нешто да се то реши?
- ▶ Да ли жене у вашој области пријављују проблеме са узнемиравањем, дезинформацијама, лажним представљањем, дељењем приватних информација на интернету и сл.?
- ▶ Да ли изгледа да припаднице мањина у вашој области учествују на изборима? Да ли постоје неки фактори који ограничавају њихово учешће?
- ▶ Да ли изгледа да жене са инвалидитетом активно учествују на изборима? Да ли постоје неки фактори који ограничавају њихово учешће?

- ▶ Да ли постоје неки други проблеми у региону за коју сте одговорни који изгледа да, било позитивно или негативно, утичу на учешће жена као бирача и/или кандидата?

КРАТКОРОЧНИ ПОСМАТРАЧИ (КП)

КП могу да посматрају учешће жена током изборног дана. Обрасци за извештаје КП укључују питања о броју мушкараца и жена у сваком бирачком одбору на бирачким местима и о родној припадности сваког председника одбора. Они такође бележе случајеве породичног гласања, друга кршења тајности гласања, гласање преко пуномоћника и друге проблеме током изборног дана који могу да несразмерно утичу на жене. КП такође треба да користе наменске обрасце за пријављивање случајева насиља или застрашивања и да констатују утицај на учешће жена.

ПИТАЊА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ ЗА КП

- ▶ Колико мушкараца и жена има у бирачком одбору на бирачком месту? Да ли је његов председник жена или мушкарац?
- ▶ Да ли сте приметили случајеве породичног гласања и било какву реакцију особља на бирачком месту? Да ли сте приметили случајеве гласања са пуномоћјем и било какву реакцију особља на бирачком месту? Да ли сте приметили случајеве насиља или застрашивања? Да ли су ти инциденти имали посебан утицај на учешће жена?

- ▶ Колики је општи удео жена које служе као грађански посматрачи и посматрачи политичких партија?
- ▶ Да ли сте приметили нешто у вези са бирачким местом што би могло да има несразмеран утицај на учешће жена?

В. ИЗРАДА ПРЕПОРУКА У ВЕЗИ СА РОДНИМ ПИТАЊИМА

ОДИХР-ове ЕОА извештавају о великом броју изборних питања, тако да мисија мора да наведе кратак преглед и да поређа по приоритету главне предности и недостатке учешћа жена. Кључне тачке које се односе на учешће жена на изборима треба да буду укључене у изјаву о прелиминарним налазима и закључцима која се представља дан после избора. Свеобухватна анализа бирачких права жена ће затим бити изнета у завршном извештају, који се обично објављује око два месеца после завршетка изборног процеса. У резимеу свих извештаја, а нарочито у коначном извештају, треба споменути учешће жена. Ту треба укључити општи закључак, док извештаји и препоруке о учешћу жена треба да буду укључене у различита поглавља. У ЕОА у којима постоји родни аналитичар, у извештај се може укључити посебан одељак о учешћу жена.

С обзиром на ограничен број препорука које мисија даје у сваком изборном циклусу, само неколико препорука се може конкретно односити на учешће жена. Мисија, зато, треба да по приоритету поређа своје родне препоруке у складу са ситуацијом у земљи и да се увери да су јасно формулисане, специфичне за контекст и релевантне, као и да се по њима може поступати.

Ако је држава потписала, али није ратификовала CEDAW, она ипак може да се позове на конвенцију, јер је изразила интересовање да буде обавезана овим уговором и њени поступци треба да буду

у складу са њим. Овај уговор зато може да обезбеди оквир за препоруке.

Препоруке треба да садрже конкретне ставке које је могуће применити и измерити. Примери препорука укључују: преиспитивање могућих привремених мера од стране државе; обавезу систематског прикупљања и објављивања података разврстаних по полу; законом утврђене или добровољне мере политичких странака; сразмерно и непристрасно извештавање о кандидаткињама од стране емитера; већу заштиту жена од узнемиравања или застрашивања на интернету; бољи приступ изборима када је дошло до промене имена или родног идентитета; и женско руководство у изборној администрацији. Препоруке мисија не треба да буду претерано прописане јер државе имају дискреционо право да одлуче које мере ће применити да би испуниле своје обавезе, укључујући и врсту изборног система или усвајање било каквих квота. Међутим, у препорукама треба констатовати и реаговати на сва несразмерна дејства на учешће жена на изборима до којих доведе облик и примена изборног система или квоте.

Г. ДАЉЕ ПРАЋЕЊЕ ИЗБОРНИХ ПРЕПОРУКА ИЗ РОДНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ

У Документу из Истанбула из 1999. године, државе учеснице у ОЕБС-у су се обавезале „да ће без оклевања пратити изборне процене и препоруке ОДИХР-а”. Од тада, праћење изборних препорука је постајало све важније за државе учеснице у ОЕБС-у, као и за ОДИХР-ов рад на пружању подршке државама у напорима да даље унапреде своје изборне процесе.⁹⁵

После објављивања коначног извештаја о посматрању избора, ОДИХР обично путује у државу учесницу да би га представио

95 Види ОДИХР-ов Приручник о праћењу изборних препорука, 2016. Доступно на: <<http://www.osce.org/odhr/elections/119893>>.

заинтересованим странама на изборима. Ове посете представљају први корак у процесу праћења и служе као подсетник државама учесницама у ОЕБС-у на њихову обавезу да унапређују своје изборне процесе у складу са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а. Поред тога, ове посете обезбеђују боље разумевање спремности и способности држава да реше одређена питања.

На захтев државе учеснице, ОДИХР може да предузме додатне активности. То могу бити преиспитивања закона, помоћ у облику правне експертизе приликом израде закона, дубинске процене конкретних изборних компоненти (често о учешћу жена), технички савети, подршка организацијама цивилног друштва, посете за средњорочно преиспитивање и фацитација и координација.

ОДИХР унапређује политички плурализам и учешће недовољно заступљених група у даљим процесима у оквиру подстицања једнаких могућности за учешће на изборима. Он зато настоји да се консултује са политичаркама и организацијама цивилног друштва које раде на укључивању жена и да их укључи у сопствене додатне активности. ОДИХР такође подстиче државе учеснице да укључе жене у разговоре и додатне активности, у складу са обавезама из CEDAW-а.

Током представљања коначног извештаја, тим ОДИХР-а треба да:

- i. Се састане са кључним политичаркама и групама за женска права, као и са међународним организацијама које раде у области женских права, као на пример, *UN Women*, Саветом Европе и теренским операцијама ОЕБС-а.
- ii. Укључи препоруке о укључивању жена у своје разговоре са различитим заинтересованим странама.
- iii. Подстакне укључивање организација цивилног друштва које раде на родној равноправности у додатне активности и у све аспекте изборне реформе.

- iv. Понуди помоћ државама учесницама у ОЕБС-у за подстицање учешћа жена у изборном процесу, укључујући кроз преиспитивање изборног законодавства и добре праксе због усаглашавања са међународним обавезама и стандардима.

ПРИЛОГ А

ИЗАБРАНИ МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

ОБАВЕЗЕ ПРЕУЗЕТЕ У ОКВИРУ ОЕБС-А

Документ из Копенхагена, 1990.

(5) [Државе учеснице] свечано изјављују да се међу оним елементима правде који су од суштинског значаја за потпуно изражавање општељудског достојанства и једнаких и неотуђивих права свих људских бића налазе следећи елементи:

(5.1) - слободни избори који ће се одржавати у разумним интервалима тајним гласањем или еквивалентним поступком слободног гласања, под условима који у пракси обезбеђују слободно изражавање мишљења бирача при избору својих представника;....

(5.7) - људска права и основне слободе биће загарантоване законом и у складу са њиховим обавезама на основу међународног права;....

(5.9) – све особе су једнаке пред законом и имају право на једнаку заштиту пред законом без дискриминације. У том погледу, закон ће забранити сваку дискриминацију и гарантовати свим особама једнаку и ефикасну заштиту од дискриминације по било ком основу;....

(5.20) - с обзиром на важан допринос међународних инструмената у области људских права владавини права на националном нивоу, државе учеснице поново потврђују да ће размотрити приступање Међународном пакту о грађанским и политичким правима,

Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима и другим релевантним међународним уговорима, ако то још нису учиниле; (5.21) – да би допуниле домаће правне лекове и обезбедиле да државе учеснице боље поштују међународне обавезе које су преузеле, државе учеснице ће размотрити приступање регионалној или глобалној међународној конвенцији о заштити људских права, као што је Европска конвенција о људским правима или Опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који предвиђају поступке за индивидуално обраћање међународним телима.

(7) Да би се обезбедило да воља народа служи као основа за ауторитет владе, државе учеснице ће

(7.1) — одржавати слободне изборе у разумним интервалима, у складу са законом;

(7.2) — дозволити да се за сва места у најмање једном дому националног законодавног тела слободно надмеће на општим изборима;

(7.3) — гарантовати опште и једнако право гласа пунолетним грађанима;

(7.4) — обезбедити тајно гласање или еквивалентни поступак слободног гласања на изборима, и поштено пребројавање и објављивање броја гласова у оквиру званичних резултата;

(7.5) — поштовати право грађана да се кандидују за политичку или јавну функцију, појединачно или као представници политичких странака или организација, без дискриминације;

(7.6) — поштовати право појединаца и група да, потпуно слободно, оснивају своје политичке странке или друге политичке организације и да дају таквим политичким странкама и организацијама неопходне правне гаранције које ће им омогућити

да се међусобно надмећу уз једнак третман пред законом и од стране власти;

(7.7) — обезбедити функционисање закона и јавне политике да би се омогућило да се политичке кампање спроводе у правичној и слободној атмосфери у којој ни управна радња, ни насиље, нити застрашивање не спречавају странке и кандидате да слободно износе своје ставове и квалификације, нити спречавају бираче да их сазнају и расправљају о њима или да гласају без страха од одмазде;

(7.8) — спречити било какву правну или административну препреку неометаном приступу медијима без дискриминације за све политичке групације и појединце који желе да учествују у изборном процесу;

(7.9) — обезбедити да кандидати који добију неопходан број гласова предвиђен законом прописно преузму функцију и да им се дозволи да остану на функцији док им мандат не истекне или се не оконча на неки други начин регулисан законом у складу са демократским парламентарним и уставним процедурама.

Повеља за европску безбедност, Истанбул, 1999.

23. Потпуно и равноправно остваривање људских права жена је од суштинског значаја за постизање мирније, просперитетније и демократскије области ОЕБС-а. Посвећени смо томе да равноправност мушкараца и жена постане саставни део наших политика...
24. Предузећемо мере за елиминисање свих облика дискриминације жена и окончање насиља над женама...

Документ из Москве, 1991.

40. Државе учеснице признају да је потпуна и истинска равноправност између мушкараца и жена један од

основних аспеката праведног и демократског друштва заснованог на владавини права. Оне признају да су за потпун развој друштва и добробит свих његових чланова неопходне једнаке могућности за пуно и равноправно учешће мушкараца и жена. У том контексту ће

- 40.1 – обезбедити да се све обавезе КЕБС-а које се односе на заштиту и унапређење људских права и основних слобода примењују у потпуности и без дискриминације у погледу пола;
- 40.2 – поштовати Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), ако су потписнице....
- 40.3 – потврдити да је њихов циљ да остваре не само *де јуре* већ и *де факто* једнаке могућности између мушкараца и жена и да промовишу ефикасне мере у том погледу;...
- 40.8 – подстицати и промовисати једнаке могућности за пуно учешће жена у свим аспектима политичког и јавног живота, у процесима одлучивања и у међународној сарадњи уопште; ...
- 40.13 – обезбедити прикупљање и анализу података да би адекватно процениле, пратиле и побољшале положај жена....

СТАНДАРДИ И ОБАВЕЗЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Универзална декларација о људским правима

Члан 2. Сваком припадају сва права и слободе проглашене у овој Декларацији без икаквих разлика у погледу расе, боје коже, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности

Члан 7. Сви су пред законом једнаки и имају право без икакве разлике на подједнаку заштиту закона....

Члан 21.

1. Свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника.
2. Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи.
3. Воља народа је основа државне власти: ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања....

Међународни пакт о грађанским и политичким правима

Члан 3. Државе чланице овог пакта обавезују се да обезбеде подједнако право мушкарцима и женама да уживају сва грађанска и политичка права формулисана у овом пакту.

Члан 25. Сваки грађанин има право и могућност...

- (a) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;
- (b) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача....

Члан 26. Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона...

Међународна конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена

Члан 2. Државе чланице осуђују дискриминацију жена у свим видовима, сагласне су да спроводе свим одговарајућим средствима која им стоје на располагању и без одлагања, политику отклањања дискриминације жена и ради тога се обавезују:

- (a) да унесу принцип равноправности мушкараца и жена у своје националне уставе или одговарајуће законе, ако то већ нису учиниле, као и да обезбеде, законским или другим одговарајућим мерама, практичну примену тог принципа;
- (b) да усвоје одговарајуће законске и друге мере, укључујући и санкције када је потребно, којима се забрањују сви видови дискриминације жена.

Члан 7. Државе чланице предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље, а посебно су дужне да обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да:

- (a) гласају на свим изборима и јавним референдумима и да буду биране у сва тела која се бирају путем јавних избора;
- (b) учествују у креирању и спровођењу владине политике и заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти;
- (c) учествују у раду невладиних организација и удружења која се баве јавним и политичким животом у земљи....

СТАНДАРДИ И ОБАВЕЗЕ САВЕТА ЕВРОПЕ

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Члан 14 – Забрана дискриминације

Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус

Протокол број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода

Члан 1 – Општа забрана дискриминације

1. Свако право које закон предвиђа оствариваће се без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу.

2. Јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Кодекс добре праксе у изборним питањима (Венецијанска комисија, 2002)

2.5 Равноправност и паритет полова

24. Уколико постоји одређени уставни основ, могу се донети прописи којима се гарантује извесна равнотежа између полова у представничким телима, или чак паритет. У недостатку таквог уставног основа, овакве одредбе се могу сматрати кршењем принципа једнакости и слободе удруживања.

25. Осим тога, обим ових прописа зависи од изборног система. У систему са фиксним страначким листама паритет је наметнут уколико је број мушкараца и жена који могу бити бирани подједнак. Међутим, уколико је могуће преференцијално или унакрсно (*cross-voting*) гласање, бирачи неће нужно бирати кандидате оба пола и то може имати за резултат неуравнотежен састав представничког тела, изабраног на тај начин од стране бирача.

ПРИЛОГ Б

ДОДАТНИ КОРИСНИ РЕСУРСИ

ОДИХР-ови приручници о изборима <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>>

ОЕБС Глосар родних термина <<https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/26397.pdf>>

ОЕБС Приручник о унапређењу учешћа жена у политичким странкама, 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>

ОЕБС Родна равноправност на изабраним функцијама: акциони план у шест корака, 2011, <<https://www.osce.org/odihr/78432>>

ОЕБС/ОДИХР-Венецијанска комисија Заједничке смернице о регулисању политичких странака <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>>

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

ОДИХР-ов онлајн зборник међународних норми и стандарда, као и домаћег законодавства које се односи на људску димензију

Carter Center, Демократски изборни стандарди, <<https://eos.carter-center.org/>>

Европска унија, Зборник међународних стандарда за изборе <http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>

Тела за родну равноправност и управљање изборима: Водич за најбољу праксу, IFES, <<https://www.ifes.org/issues/gender-equality>>

База података са родним квотама, International IDEA, <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>

Победите код жена: Изградња инклузивних странака за 21. век, НДИ, <<https://www.ndi.org/win-with-women-building-inclusive-21st-century-parties>>

Сајт Међународне мреже знања о женама у политици - <www.iknowpolitics.org>

База података о женама у политици, Интерпарламентарна унија <<https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/women-in-parliament/ipu-knowledge-hub-women-in-politics>>

Извештај IPU о женама у парламенту: 1995 – 2020 – осврт на 25 година, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>>

UN Women, Тело УН за родну равноправност и оснаживање жена, <<https://www.unwomen.org/en>>

Документ IFES-а о политичком финансирању и родној равноправности, <https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_and_gender_equality.pdf>

Заједнички извештај IPU и PSSE о сексизму, узнемиравању и насиљу према женама у парламентима Европе, <<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>

IFES Насиље над женама на изборима <<https://www.ifes.org/NNŽI>>

НДИ, Гласови без насиља, Посматрање родног и изборног насиља, <https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence_Against_Women_in_Elections_Overview.pdf>

UN Women, Спречавање насиља над женама на изборима: водич за израду програма <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

ОЕБС/ОДИХР Смернице о унапређењу политичког учешћа особа са инвалидитетом <<https://www.osce.org/odihr/414344>>

КЉУЧНЕ ТАЧКЕ О УЧЕШЋУ ЖЕНА ЗА ОБЕС-ОВЕ/ОДИХР-ОВЕ ПОСМАТРАЧЕ ИЗБОРА

“Забрана сваке дискриминације и гарантовање свим особама једнаке и делотворне заштите од дискриминације по било ком основу”.

CEDAW захтева од држава чланица да **“предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље”**. Ова конвенција идентификује потребу за усвајањем посебних привремених мера да би се убрзало остварење равноправности које не треба да се сматрају дискриминацијом и наглашава да права морају да се уживају и *де јуре* и *де факто*.

Поред тога, државни органи треба да узму у обзир ставове репрезентативних женских група, као и то да треба да постоји равноправност у заступању жена приликом обликовања државне политике. Државе треба да извештавају о статистичким подацима који показују проценат жена које уживају политичка права у односу на мушкарце и да подстакне политичке странке да усвоје делотворне мере за подстицање учешћа жена.

Резолуција Генералне скупштине УН из 2011. године о женама и политичком учешћу позива државе да **“размотре различит утицај њихових изборних система на политичко учешће жена и њихову заступљеност у изабраним телима, као и да, по потреби, прилагоде или реформишу те системе”**.

SDG 5 о родној равноправности указује на **“потпуно и ефективно учествовање жена и једнаке могућности за руковођење на свим нивоима доношења одлука у политичком, привредном и јавном животу”**. SDG 16 о миру, правди и јаким институцијама, укључује индикатор одговорног, инклузивног, партиципативног и репрезентативног доношења одлука на свим нивоима.

Насиље над женама на изборима укључује акте или претње физичким, сексуалним или психичким повредама или патњом. Оно угрожава индивидуално право учешћа, а може да доведе и до нарушавања целокупног демократског процеса. Заstraшивање на интернету може несразмерно да погађа жене.

