



Priručnik za posmatranje i unapređenje učešća žena na izborima



PRIRUČNIK ZA POSMATRANJE I UNAPREĐENJE UČEŠĆA ŽENA NA IZBORIMA

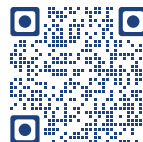


OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava je prvobitno objavila ovaj dokument na engleskom jeziku 2023. godine pod nazivom „Handbook on Observing and Promoting Women’s Electoral Participation“. Njegova verzija na srpskom predstavlja prevod, koji je pripremljen i objavljen u okviru projekta „Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu“, koji finansira Evropska unija uz sredstva austrijske Agencije za razvoj. U slučaju nedoslednosti, pogledajte originalnu verziju na engleskom. Da biste dobili više informacija o projektu i pristupili projektnoj biblioteci, posetite: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Finansira
Evropska unija

Uz sredstva iz  Austrian
Development
Agency



Priručnik za posmatranje i unapređenje učešće žena na izborima

Izdavač: OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije
i ljudska prava (ODIHR)
Miodowa 10
00-557 Varšava
Poljska

www.osce.org/odihr

© OEBS/ODIHR 2023

ISBN 978-92-9271-183-2

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i kopirati za obrazovne i druge nekomercijalne potrebe pod uslovom da se na svakom umnoženom primerku navede ODIHR kao izvor.

Dizajn: Filip Andronik
Ilustracija na naslovnoj strani: Filip Andronik



SADRŽAJ

Uvod	9
A. Svrha ovog priručnika	9
B. Kako koristiti priručnik	10
1. Poglavlje Relevantne obaveze preuzete u okviru OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi	12
A. Obaveze preuzete u okviru OEBS-a	12
B. Međunarodne obaveze i standardi	15
C. Regionalne obaveze i standardi	19
D. Drugi međunarodni instrumenti	21
2. Poglavlje Oblasti na koje se ODIHR fokusira tokom aktivnosti posmatranja izbora	23
A. Osnovne informacije i kontekst	23
B. Pravni okvir	27
C. Izborni sistemi i povezani elementi	29
D. Izborna administracija	35
E. Registracija birača	38
F. Predlaganje i registracija kandidata	41
G. Kampanja	45
H. Finansiranje kampanje	50

I. Mediji	53
J. Rešavanje izbornih sporova	56
K. Izborni dan	58
3. Poglavlje Nasilje nad ženama na izborima	61
4. Poglavlje Učešće nedovoljno zastupljenih grupa	67
5. Poglavlje Uloga ODIHR-ovih misija i posmatrača	74
A. Misije za procenu potreba	74
B. Aktivnosti posmatranja izbora	78
C. Izrada preporuka u vezi sa rodnim pitanjima	84
D. Dalje praćenje izbornih preporuka iz rodne perspektive	85
PRILOG A Izabrani međunarodni standardi	87
PRILOG B Dodatni korisni resursi	94

PREDGOVOR

Uravnoteženo učešće žena i muškaraca na izborima i u izbornim procesima je jedan od neophodnih uslova za društva koja se zasnivaju na pravdi i demokratiji. Pravo građana da biraju i kandiduju se za političku ili javnu funkciju bez rodne diskriminacije predstavlja dugogodišnju obavezu država učesnica u OEBS-u; realizacija ove obaveze podrazumeva sprovođenje postojećih dužnosti i standarda kao i podršku politikama za postizanje jednakosti. Međutim, iako je došlo do značajnog povećanja udela žena na izabranim funkcijama — gde je svetski prosek 25 odsto poslaničkih mesta i 26,1 odsto u regionu OEBS-a — to je manje od ciljnih 30 procenata propisanih u Deklaraciji iz Pekinga.¹

Na međunarodnom nivou je dostupan niz pravno obavezujućih instrumenata i drugih alata koji pomažu jurisdikcijama u naporima da unaprede učešće žena na izborima, uključujući i njihovo učešće kao birača, kandidata i predstavnika organa za upravljanje izborima. Među njima treba izdvojiti Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), u kojoj se od država članica zahteva da „preduzimaju sve podesne mere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje“, uključujući kroz usvajanje posebnih privremenih mera, koje će prestati da važe kada se ostvari cilj da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman.

Istovremeno, pitanje ravnopravnosti žena i muškaraca možda neće biti dovoljno rešavati isključivo pravnim putem (*de jure*), pa mogu biti opravdane druge praktične mere za poboljšanje situacije *de facto*. Pošto su izbori jedan od glavnih puteva kojima žene ulaze u politiku, važno je obezbediti da svi izborni procesi propisno uvažavaju potrebe

1 Vidi internet stranicu Interparlamentarne unije (poslednji put pristupljeno 19. septembra 2022. godine), svetski prosek za 2019. godinu, <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.

ove nedovoljno zastupljene grupe. Ovo se odnosi na odabir izbornog sistema, postupaka za registraciju birača i kandidata, sastav izborne administracije, pravila i prakse u kampanji, i sa tim povezano finansiranje, modalitete glasanja i druge okolnosti.

OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je izradila sistematsku i sveobuhvatnu metodologiju za posmatranje izbora. Iako od objavljivanja prvog priručnika 2004. godine nije bilo velikih promena u ODIHR-ovoj metodologiji za procenu učešća žena na izborima, njegovo drugo izdanje se zasniva na iskustvu stečenom tokom tri decenije posmatranja učešća žena u izbornim procesima. U priručniku se takođe uzimaju u obzir pravne tekovine u vezi sa rodnom pripadnošću, izazovi prilikom posmatranja ove tematske oblasti, kao i ukupni naponi ODIHR-a za unapređenje učešća žena u javnom životu. U njemu se razmatraju nove oblasti mogućeg fokusa ODIHR-ovih posmatrača, kao što su uključivanje osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina i mladih, izazovi u vezi sa finansiranjem izborne kampanje i diskriminacija ili nasilje nad kandidatkinjama, uključujući i ono koje se dešava na društvenim mrežama.

Uveren sam da će ovaj priručnik dodatno unaprediti našu metodologiju posmatranja izbora i, naposljetku, pomoći da se unaprede prava žena birača, kandidatkinja i članica izbornih administracija. ODIHR pozdravlja važan doprinos svih organizacija i stručnjaka koji su obezbedili povratne informacije u različitim fazama izrade ovog priručnika.

Matteo Mecacci
Direktor ODIHR-a

SPISAK SKRAĆENICA

AMG	Alternativne metode glasanja
CDL	Savet za demokratske izbore
CEDAW	Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije
ZND	Zajednica nezavisnih država
CRPD	Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom
OCD	Organizacija civilnog društva
OT	Osnovni tim
DHoM	Zamenik šefa misije
DoP	Deklaracija o principima
EAM	Misija za procenu izbora
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EDR	Rešavanje izbornih sporova
EET	Tim za posmatranje izbora
EMB	Organ za upravljanje izborima
EOA	Aktivnost posmatranja izbora
EOM	Misija za posmatranje izbora
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
IRL	Interno raseljeno lice
IFES	Međunarodna fondacija za izborne sisteme
IPU	Interparlamentarna unija
DP	Dugoročni posmatrači
NAM	Misija za procenu potreba
NDI	Nacionalni demokratski institut
NVO	Nevladina organizacija
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
DU	Država učesnica OEBS-a
SDG	Ciljevi održivog razvoja
KP	Kratkoročni posmatrači
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UN HRC	Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava
NNŽI	Nasilje nad ženama na izborima

UVOD

A. SVRHA OVOG PRIRUČNIKA

Kao deo ODIHR-ove sveobuhvatne metodologije za posmatranje izbora, drugo izdanje „Priručnika za posmatranje i unapređenje učešća žena na izborima“ nadovezuje se na prvo izdanje iz 2004. godine i dalje razrađuje ODIHR-ovu metodologiju za procenjivanje i davanje preporuka o učešću žena na izborima. Pored toga što obezbeđuje uputstva za ODIHR-ove aktivnosti posmatranja izbora (EOA), ovaj priručnik može da pomogne da se države članice — njihovi organi za upravljanje izborima, političke stranke, birači, kandidati, mediji i civilno društvo — informišu o obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim i regionalnim standardima i dobrim praksama za učešće žena na izborima. On se nadovezuje na iskustvo sticano tokom skoro tri decenije posmatranja izbora i uzima u obzir aktivnosti država učesnica i ODIHR-a za unapređenje učešća žena u političkom životu, uključujući i kroz izbore.²

ODIHR je posvećen redovnom preispitivanju i usavršavanju svoje metodologije posmatranja izbora, u skladu sa zadatkom dobijenim od država učesnica u OEBS-u.³ Ovo novo izdanje uzima u obzir nova pitanja, nove standarde i dobru praksu,⁴ što, između ostalog, uključuje

2 Vidi, na primer, izveštaj sa ODIHR-ove regionalne konferencije iz 2019. godine o “Adresiranju izbornih preporuka ODIHR-a iz rodne perspektive”, Sarajevo, 10. oktobra 2019. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/435158>>, u okviru ODIHR-ovog projekta za podršku izborima na Zapadnom Balkanu, <<https://www.osce.org/odihr/support-to-elections-in-western-balkans>>.

3 U skladu sa zadatkom datim od strane država učesnica u OEBS-u (Odluka Ministarskog saveta 19/06), ova publikacija je izrađena na osnovu vanbudžetskih doprinosa država učesnica u OEBS-u.

4 Uključujući nedavne obaveze proistekle iz OEBS-a, kao što su odluke Ministarskog saveta OEBS-a o učešću žena u političkom i javnom životu (Atina, 2009), <<https://www.osce.org/mc/40710>>, o bezbednosti novinara (Rim, 2018), <<https://www.osce.org/mc/40710>>.

dešavanja u vezi sa politički nedovoljno zastupljenim grupama (uključujući osobe sa invaliditetom, nacionalne manjine i mlade), finansiranje kampanja, nasilje nad ženama na izborima (NNŽI), alternativne metode glasanja i uticaj onlajn medija i društvenih mreža.⁵ Pored toga, veća je usredsređenost na pitanja koja treba razmotriti tokom ODIHR-ovih misija za procenu potreba (NAM) koje preporučuju kako vrstu aktivnosti posmatranja izbora, tako i prateće aktivnosti za podršku sprovođenju preporuka za posmatranje izbora.

I ovaj priručnik, kao i njegovo prvo izdanje, usredsređen je na učešće žena na izborima zato što su žene i dalje nedovoljno zastupljene u izbornim procesima u čitavom regionu OEBS-a, a u različitim međunarodnim instrumentima postoje izričite odredbe za poboljšanje situacije (vidi sledeće poglavlje). O ostalim pitanjima u vezi sa rodnom kategorizacijom, kao što su rodni identitet i raznolikost seksualnih identiteta, takođe se govori u priručniku u okviru širih pitanja koja se odnose na inkluzivnost izbornih procesa, iako ne na iscrpan način.⁶

B. KAKO KORISTITI PRIRUČNIK

Priručnik je osmišljen kao sredstvo za rad, pre svega da bi pomogao ODIHR-ovim EOA prilikom procene učešća žena na izborima, izradi preporuka za njihovu bolju zastupljenost i za podsticanje rodne

[org/chairmanship/406538](https://www.osce.org/chairmanship/406538)>, o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama (Rim, 2018), <<https://www.osce.org/chairmanship/406019>>.

- 5 Neka dešavanja su uključena i u druge publikacije ODIHR-a. Na primer, „Priručnik za posmatranje finansiranja kampanja“, 21. januar 2015. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/135516>>, „Priručnik o praćenju izbornih preporuka“, 6. jun 2016. godine <<https://www.osce.org/odihr/elections/244941>>, Smernice za pružaoce usluga javne bezbednosti na izborima“, 12. septembar 2017. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/339581>>, i „Priručnik za posmatranje rešavanja izbornih sporova“, 17. septembar 2019. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>, posvećuju posebnu pažnju praćenju rodni pitanja kroz poglavlja konkretno posvećena učešću žena. Vidi i ODIHR-ov „Komplet alata za borbu protiv nasilja nad ženama u politici“ iz 2022. godine.
- 6 Prema OEBS-ovom Rečniku rodni pojmova, <<https://www.osce.org/gender/26397>>, „Rod je termin koji se koristi za opisivanje društveno konstruisanih uloga žena i muškaraca. Rod je stečeni identitet koji se uči, menja tokom vremena i veoma varira unutar kultura i između njih.“

ravnopravnosti.⁷ On uključuje moguća pitanja o različitim aspektima učešća žena u izbornom procesu. Pitanja koja EOA treba da istraži su indikativna, ukazuju na moguće oblasti za istraživanje i biće različito primenjivana u skladu sa konkretnim kontekstom. Ona nisu iscrpna i ne treba da spreče EOA da ispituju druga pitanja koja se mogu pojaviti.

U 1. poglavlju se iznosi pregled obaveza preuzetih u okviru OEBS-a i drugih međunarodnih i regionalnih obaveza i standarda, uključujući Konvenciju UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). U 2. poglavlju se razmatraju potencijalni izazovi za učešće žena u svim fazama izbornog procesa. To uključuje pravni okvir i izborni sistem, izbornu administraciju, registraciju birača i kandidata, mehanizme glasanja, kampanju i njeno finansiranje, medije, rešavanje izbornih sporova (EDR) i procedure tokom izbornog dana.

U 3. poglavlju se razmatra nasilje nad ženama na izborima. U 4. poglavlju se ispituje uključivanje i učešće žena iz nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući žene sa invaliditetom, mlade i manjine, a to poglavlje se takođe bavi i pitanjima rodnog identiteta.

U 5. poglavlju se govori o NAM, koje određuju obim i format aktivnosti posmatranja izbora, ulogama dugoročnih i kratkoročnih posmatrača (DP i KP), kao i izradi rodnih preporuka. U njemu se takođe razrađuje tema postizbornih aktivnosti kako bi se dala podrška zemljama u praćenju izbornih procena i preporuka ODIHR-a iz rodne perspektive. U priložima se nalaze izvodi iz glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na rodna pitanja, kao i selekcija korisnih izvora.

7 U Deklaraciji o načelima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/215556>>, navodi se da su posmatrači odgovorni da „ispitaju diskriminaciju ili druge prepreke koje mogu da otežaju učešće u izbornim procesima.”



1. POGLAVLJE

RELEVANTNE OBAVEZE PREUZETE U OKVIRU OEBS-A I DRUGE MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

A. OBAVEZE PREUZETE U OKVIRU OEBS-A

U okviru OEBS-a, obaveze o jednakom pristupu političkim pravima prvenstveno su sadržane u Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine.⁸ Naročito u stavu 5.9, države učesnice se obavezuju da će „zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim osobama jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu“. U stavu 7.5, države učesnice se obavezuju da će „poštovati pravo građana da se kandiduju za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije“. Opštije, u stavu 40, države članice „jasno i nedvosmisleno osuđuju [...] diskriminaciju bilo koga...“ U tom kontekstu, one „priznaju pravo pojedinca na efikasne pravne lekove i nastoje da priznaju, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, pravo zainteresovanih osoba i grupa da iniciraju i podržavaju prijave činova diskriminacije“ (40.5).

U Dokumentu iz Kopenhagena se, dalje, pozivaju države učesnice da, ako još nisu, razmisle o „poštovanju međunarodnih instrumenata koji se bave problemom diskriminacije i obezbede potpunu usaglašenost sa obavezama koje su sadržane u njima, uključujući i one koje se odnose

8 Dokument sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a u Kopenhagenu, 1990. Tekst ovog i drugih OEBS-ovih dokumenata dostupni su na sajtu ODIHR-a: <www.osce.org/odihr>.

na podnošenje periodičnih izveštaja” (40.6), kao i da prihvate „one međunarodne mehanizme koji omogućavaju državama i pojedincima da podnose saopštenja koja se odnose na diskriminaciju međunarodnim telima” (40.7).

Obaveze preuzete u okviru OEBS-a koje se odnose na ravnopravnost žena i muškaraca takođe su uključene u Dokument iz Moskve iz 1991. godine i Povelju o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine, koje obavezuju države članice da podstiču ravnopravnost žena i muškaraca na svim nivoima.⁹ U stavu 40 Dokumenta iz Moskve, države članice se pozivaju da priznaju da je „potpuna i istinska ravnopravnost između muškaraca i žena jedan od osnovnih aspekata pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava”.¹⁰ U njemu se države učesnice podstiču i da se pridržavaju Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Nakon toga, u stavu 23 Povelje o evropskoj bezbednosti države članice se obavezuju da ravnopravnost muškaraca i žena učine sastavnim delom politika, kako na državnom nivou, tako i u okviru OEBS-a.

Tokom poslednjih nekoliko decenija, organizacija se snažnije usmerila na rešavanje pitanja diskriminacije i konkretnih potreba u vezi sa učešćem žena na izborima. S tim u vezi, u Odluci Ministarskog saveta OEBS-a br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu, države članice se pozivaju da „razmotre zakonodavne mere za olakšavanje uravnoteženog učešća u političkom i javnom životu”.¹¹ U Odluci Ministarskog saveta br. 4/18 o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama pozivaju se države članice da „podstaknu sve relevantne aktere... da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, uključujući i one koji se bave profesionalnim aktivnostima sa javnom izloženošću i/ ili u interesu društva”.¹² U Odluci Ministarskog

9 Povelja o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine, <<https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>>.

10 OEBS-ov Dokument iz Moskve iz 1991. godine, <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>>.

11 Odluka Ministarskog saveta br. 7/09, <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/40710.pdf>>.

12 Odluka Ministarskog saveta br. 4/18, <<https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/406019.pdf>>.

saveta br. 3/18 o bezbednosti novinara, kojom se prepoznaje „ključna uloga novinara u izveštavanju o izborima“, navode se „izraziti rizici sa kojima se suočavaju novinarki u vezi sa svojim radom, uključujući i putem digitalnih tehnologija”.¹³

U pogledu konkretnih grupa, Akcioni plan OEBS-a iz 2003. godine o poboljšanju položaja Roma i Sinta na području OEBS-a podstiče države učesnice „da preduzmu mere za garantovanje jednakih biračkih prava ženama, uključujući i sprovođenjem zabrane takozvanog „porodičnog glasanja” i „da podstaknu učešće Romkinja u javnom i političkom životu”.¹⁴

U Akcionom planu OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine posebno se nalaže ODIHR-ovom Odeljenju za izbore da „prati političko učešće žena u izbornim procesima i izveštava o njemu”.¹⁵ U njemu se takođe napominje i da će, „kada je to moguće, ODIHR naručivati i objavljivati izveštaje koji konkretno analiziraju položaj žena u izbornim procesima. Pored toga, institucije i misije će podsticati rodno uravnoteženo izveštavanje... u vezi sa sprovođenjem obaveza o rodnoj ravnopravnosti koje su preuzete u okviru OEBS-a”. U drugim odlukama Saveta ministara, države učesnice se pozivaju da obezbede jednaka prava žena i muškaraca i da se pozabave diskriminacijom.¹⁶

13 Odluka Ministarskog saveta br. 3/18, <<https://www.osce.org/files/mcdec0003%20safety%20of%20journalists%20en.pdf>>.

14 Akcioni plan za poboljšanje položaja Roma i Sinta na području OEBS-a, OEBS, 27. novembra 2002, <<http://www.osce.org/odihr/17554>>.

15 Odluka Ministarskog saveta br. 14/04, OEBS, 7. decembra 2004, <<https://www.osce.org/mc/23295>>.

16 U Dokumentu iz Madrida iz 1983. godine, <<https://www.osce.org/mc/40871>>, države učesnice su naglasile „važnost obezbeđivanja jednakih prava muškaraca i žena“ i složile se da „preduzmu sve neophodne radnje za podsticanje jednako delotvornog učešća muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu“. U Dokumentu iz Beča iz 1989. godine <<https://www.osce.org/mc/40881>>, potvrdile su „svoju odlučnost da obezbede jednaka prava muškaraca i žena“ i obećale „da će preduzeti sve neophodne mere, uključujući i zakonodavne, da podstaknu jednako delotvorno učešće muškaraca i žena u političkom [...] životu”. Odluka Ministarskog saveta br. 13/06, 6. decembra 2006, <<https://www.osce.org/mc/23114>> o borbi protiv netolerancije i diskriminacije i promovisanju međusobnog poštovanja i razumevanja priznaje važnost jednakih mogućnosti za delotvorno učešće u demokratskim društvima i izražava žaljenje zbog diskriminatornog

B. MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

Član 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966. godine predviđa „podjednako pravo muškaraca i žena da uživaju sva građanska i politička prava formulisana u ovom paktu“, uključujući i član 25 o pravu da biraju i da budu birani.¹⁷ Tokom 2000. godine, telo za praćenje ovog ugovora, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (HRC), objavio je autoritativno tumačenje člana 3, u svom Opštem komentaru 28. U njemu se napominje da je „[d]iskriminacija žena često povezana sa diskriminacijom po nekom drugom osnovu, na primer po osnovu rase, boje kože, jeziku, religiji, političkom ili nekom drugom mišljenju, etničkom ili društvenom poreklu, imovinskom statusu, rođenju ili bilo kom drugom statusu” i pozivaju se potpisnice ovog ugovora „ne samo da usvoje mere zaštite već i pozitivne mere u svim oblastima kako bi se postiglo efektivno i ravnopravno uključivanje žena“.¹⁸ U njemu se takođe podstiču potpisnice da „preispitaju svoje zakone i praksu i da preuzmu vodeću ulogu u sprovođenju svih neophodnih mera kojima se eliminiše diskriminacija žena u svim oblastima; na primer, zabranom diskriminacije [...], recimo u [...] političkim delatnostima”.

Međutim, najsveobuhvatniji instrument za unapređenje položaja žena do danas je Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).¹⁹ CEDAW, sa 189 država članica i dve zemlje koje su potpisale ovu konvenciju, ali je nisu ratifikovale u vreme pisanja ovog teksta, ima veoma veliku mogućnost primene.²⁰ Ovim ugovorom

javnog diskursa. Ona podstiče države učesnice da „promovišu politike koje se fokusiraju na jednake mogućnosti, prava, pristup pravdi i javnim uslugama, i na podsticanje dijaloga i delotvornog učešća“.

17 Vidi kompletan tekst ICCPR na: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Do 4. oktobra 2022. godine, 173 zemlje iz celog sveta, uključujući i 56 država učesnica u OEBS-u potpisale su ovaj međunarodni ugovor, <<https://indicators.ohchr.org>>.

18 Vidi Opšti komentar broj 28 UNOCHCR, 29. mart 2000. godine, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_E.pdf>.

19 Vidi kompletan tekst CEDAW-a, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>.

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

se potpisnice obavezuju da osude i eliminišu sve oblike diskriminacije, uključujući i one vezane za uživanje političkih prava (član 2).

Politička prava su izričito obrađena u članu 7 CEDAW-a. U njemu se od država članica zahteva da „preduzimaju sve podesne mere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje“. Dalje se navodi da će države članice „da obezbede, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da: (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tela koja se biraju putem javnih izbora; (b) učestvuju u kreiranju i sprovođenju vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti; (c) učestvuju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji”.

Prema tome, član 7 sadrži snažne obaveze tako što upućuje na potpisnice koje preduzimaju „sve podesne mere” za „otklanjanje” diskriminacije i „obezbeđivanje” učešća pod jednakim uslovima. U članu 4 CEDAW-a se navodi da se posebne privremene mere za ubrzanje ostvarenja ravnopravnosti *de facto* ne smatraju diskriminacijom. U njemu se takođe utvrđuje da će takve mere prestati da važe kada se ostvari cilj da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman. Dakle, fokus nije samo na zakonskoj ravnopravnosti (*de jure*), već i na ravnopravnosti u praksi i ishodu (*de facto*).

Telo za praćenje ugovora, Komitet za eliminisanje diskriminacije žena (u daljem tekstu Komitet), je, tumačeći odredbe ovog ugovora, objavilo autoritativne opšte preporuke. Tokom 2004. godine objavljena je Opšta preporuka broj 25 o korišćenju posebnih privremenih mera, u kojoj se navodi da je „ženama zagarantovano pravo na isti tretman kakav imaju i muškarci, ali to nije dovoljno” i da države ugovornice „treba da izvrše procenu potencijalnog uticaja posebnih privremenih mera” u vezi sa konkretnim ciljem u svom nacionalnom kontekstu i da usvoje one posebne privremene mere koje smatraju najprikladnijim za ubrzanje postizanja *de facto* ili suštinske ravnopravnosti za žene.”²¹

21 Vidi Opštu preporuku GS UN broj 25, 18. decembar 1979, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3733_E.pdf>.

Pre toga, 1997. godine, Komitet je objavio Opštu preporuku broj 23 o političkom i javnom životu. U njoj se navodi da „[s]ušinski problem koji je naglašen u Platformi za delovanje jeste raskorak između onoga što je *de jure* i *de facto*, odnosno između prava i stvarnog učešća žena u politici i javnom životu uopšte. Ova prava [član 7] moraju se uživati i *de jure* i *de facto*” (vidi i *Druge međunarodne inicijative* u tekstu dole).²²

U Opštoj preporuci broj 23 se takođe navodi da državni organi treba da konsultuju grupe koje zastupaju gledišta i interese žena i da prihvataju njihove savete, kao i da žene treba da budu ravnopravno zastupljene u formulisanju državne politike.²³ Takođe se upućuje na to da države članice izveštavaju o statističkim podacima iz kojih se vidi procenat žena koje uživaju politička prava u odnosu na muškarce.²⁴ Opšta preporuka 23 potvrđuje da su sve oblasti države obuhvaćene ovim ugovorom.²⁵ Štaviše, navodi se da države treba da podstiču političke stranke da usvajaju delotvorne mere.²⁶

22 Opšta preporuka GS UN broj 23, s. 16 i 18, 1997, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf>.

23 U stavu 28 Opšte preporuke broj 23 se napominje, “Države članice takođe treba da pokušaju da obezbede imenovanje žena u vladina savetnička tela na ravnopravnoj osnovi s muškarcima, i da obezbede da ova tela uzmu u obzir, ako smatraju za shodno, gledišta grupa koje zastupaju žene. Suštinska je odgovornost vlasti da podstiče takve inicijative, da usmerava i vodi javno mnjenje i izmeni stavove koji diskriminišu žene ili onemogućavaju uključivanje žena u politički i javni život.” U stavu 46 se takođe napominje: “Prema članu 7 (b), među takve mere spadaju mere koje treba da obezbede: (a) ravnopravnu zastupljenost žena u formulisanju državne politike.

24 U stavu 48 Opšte preporuke broj 23 se napominje, “Prilikom izveštavanja prema članu 7, države članice treba da... (d) uključe u izveštaje statističke podatke, razvrstane prema polovima, koji pokazuju procentualni odnos muškaraca i žena koji uživaju pomenuta prava”.

25 Opšta preporuka broj 23, stav 5, “Obaveza navedena u članu 7 obuhvata sve oblasti javnog i političkog života i nije svedena samo na oblasti koje su spomenute pod (a), (b) i (c). Politički i javni život zemlje je širok pojam. On se odnosi na korišćenje političke moći, posebno na korišćenje zakonodavne, sudske, izvršne i administrativne moći. Ovaj pojam obuhvata sve aspekte javne uprave, kao i određivanje i sprovođenje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.”

26 Opšta preporuka broj 23, stav 5, “Članom 7 obavezuju se države članice da preduzmu sve neophodne i odgovarajuće mere kako bi sprečile diskriminaciju žena u političkom i javnom životu i kako bi im obezbedile ravnopravnost s muškarcima u političkom i javnom životu... Takođe, ovaj pojam obuhvata i mnoge aspekte građanskog društva, uključujući javna veća i lokalne savete, kao i aktivnosti takvih organizacija, kao što su političke stranke, strukovni sindikati, strukovna ili industrijska udruženja, organizacije žena, lokalne organizacije i druge organizacije koje se bave javnim ili političkim životom.”

Žene sa invaliditetom se izričito pominju u Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom iz 2008. godine (KPOI).²⁷ U članu 6 se priznaje da su „žene i devojčice sa invaliditetom izložene višestrukoj diskriminaciji i u tom pogledu će države ugovornice preduzeti mere kako bi im obezbedile potpuno i ravnopravno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda”. U članu 29 se države članice pozivaju da garantuju osobama sa invaliditetom politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima”. Posebno, treba da „osiguraju da osobe sa invaliditetom mogu efikasno i potpuno da učestvuju u političkom i javnom životu ravnopravno kao i drugi, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, uključujući pravo i mogućnost da osobe sa invaliditetom glasaju i budu birane”.²⁸

Pored pravno obavezujućih ugovora, postoji i niz drugih, politički uverljivih sporazuma koji pomažu da se uspostave standardi u pogledu učešća žena na izborima. Na primer, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o ženama i političkom učešću (66/130) iz 2011. godine, između ostalog, poziva na obuku radi podsticanja učešća i održavanja okruženja nulte tolerancije na nasilje nad ženama funkcionerima i kandidatima.²⁹ U njoj se takođe države pozivaju da „razmotre različit uticaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim organima i da po potrebi prilagode ili reformišu te sisteme”. Iako je odabir izbornog sistema suvereno pitanje, akcenat se stavlja na razmatranje uticaja izbornih sistema i njihovog tehničkog dizajna i implementacije na učešće žena na izborima.

27 Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol, UN, 2007, <www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. U trenutku pisanja ovog dokumenta, 182 zemlje su potpisnice ovog međunarodnog ugovora, Vidi <<https://indicators.ohchr.org>>.

28 Za više podataka o ovome, vidi “Priručnik o posmatranju i promovisanju učešća osoba sa invaliditetom na izborima”, ODIHR, 12. septembar 2017, <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities>>.

29 Rezolucija GS UN 66/130. Žene i političko učešće, A/RES/66/130, 19. decembar 2011, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>>.

C. REGIONALNE OBAVEZE I STANDARDI

Većina država učesnica u OEBS-u su istovremeno i članice Saveta Evrope i zato ih obavezuje Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), njeni protokoli i sudska praksa, kao i drugi pravno neobavezujući instrumenti. Član 14 EKLJP i Protokol 12 zabranjuju diskriminaciju u vezi sa bilo kojim pravom iz Konvencije, kao i u vezi sa „uživanjem bilo kog prava utvrđenog zakonom”. To uključuje pravo na „slobodne izbore” utvrđeno u članu 3 Protokola 1.³⁰

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) ima skromnu praksu u oblasti učešća žena na izborima. Iako se smatrao nedopustivim, u predmetu *Staatkundig Gereformeerde Partij protiv Holandije*, ESLJP je zauzeo stav da bi politička stranka koja ženama zabranjuje kandidovanje za javnu funkciju uskratila ženama njihova osnovna ljudska prava, bez obzira na duboko ukorenjena verska uverenja na kojima su takvi postupci zasnovani.³¹

Komitet ministara Saveta Evrope je 2003. godine izdao preporuku o podsticanju uravnoteženog učešća žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, tako da zastupljenost kako muškaraca, tako i žena u bilo kom telu koje donosi odluke ne treba da bude ispod 40 procenata.³² U preporuci se podstiče preduzimanje „posebnih mera za podsticanje i podršku učešću žena u donošenju političkih odluka” i pozivaju države članice da „razmotre postavljanje ciljeva, sa rokom za realizaciju, praćenje i procenu napretka, i da redovno izveštavaju o preduzetim merama i ostvarenom napretku”. Iako ova preporuka nije pravno obavezujuća, ona je autoritativna i ubedljiva.

30 Evropska konvencija o ljudskim pravima, Savet Evrope, <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.

31 *Staatkundig Gereformeerde Partij protiv Holandije*, Evropski sud za ljudska prava, 10. jul 2012, <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-112340%22%5D%7D>>.

32 Preporuka Saveta Evrope Rec(2003)3 o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, 12. mart 2003, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848>.

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (poznata i kao Istanbulska konvencija) definiše nasilje nad ženama kao „sva dela rodno zasnovanog nasilja koja dovode do ili mogu da dovedu do: fizičke, seksualne, psihičke, odnosno, finansijske povrede ili patnje za žene, što obuhvata i pretnje takvim delima, prinudu ili proizvoljno lišavanje slobode, bilo u javnosti bilo u privatnom životu”.³³ Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) prati zakonodavne i praktične mere koje se preduzimaju da bi se Konvencija sprovela od strane država koje su ratifikovale taj međunarodni ugovor.³⁴ Do danas su 34 države članice Saveta Evrope, koje su sve istovremeno i države učesnice u OEBS-u, ratifikovale Istanbulsku konvenciju.³⁵

Jedan autoritativni izvor dobre prakse je Evropska komisija Saveta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija).³⁶ Venecijanska komisija je objavila niz opštih i tematskih izveštaja o učešću žena na izborima i rodnoj ravnopravnosti, kao i nekoliko pravnih mišljenja, zajedno sa ODIHR-om, u vezi sa izbornim zakonodavstvom pojedinačnih država.³⁷ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije priznaje da posebne mere kojima se pokušavaju rešiti tradicionalne neravnoteže u opštoj zastupljenosti nisu u suprotnosti sa načelom jednakog prava glasa.³⁸ Takve mere mogu da

33 Ovaj ugovor je stupio na snagu 2014. godine. Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CETS br. 210), 2014, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>>.

34 Pored toga, u slučajevima kada je potrebna akcija da bi se sprečili ozbiljni, masovni ili uporni obrasci svih akata nasilja koje pokriva Konvencija, GREVIO može da inicira poseban istražni postupak.

35 Potpisnice Istanbulske konvencije, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>>.

36 Članice Venecijanske komisije, <<https://www.venice.coe.int>>.

37 Kompilacija mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa rodnom ravnopravnošću, Venecijanska komisija, Strazbur, 13. jun 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)>, Nacrtna kompilacija mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa izbornim sistemima i rodnom zastupljenošću, CDL(2019)015, Strazbur, 2. maj 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2019)015-e)>.

38 Vidi Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, 25. oktobar 2018. godine, Smernice, odeljci I.2.4.b, I.2.5, Strazbur, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)>.

uključuju kvote, rezervisana mesta za određene grupe i izuzeća od obaveze kvoruma, ili niže izborne pragove.

Konvencija Zajednice nezavisnih država o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda takođe ukazuje na zabranu diskriminacije. U njenom članu 2 se navodi da „pravo građana da bira i bude biran u organe državne vlasti, u lokalne samouprave, u (nacionalna) predstavništva drugih naroda i na druge izborne funkcije ne zavisi od i ostvaruje se bez ikakvih ograničenja diskriminatorne prirode u pogledu pola, jezika, veroispovesti ili religije, političkih ili drugih ubedenja, nacionalnog ili društvenog porekla, pripadnosti nacionalnoj manjini ili etničkoj grupi, imovinskog statusa ili drugih okolnosti.”³⁹

D. DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

Tokom 1995. godine, održana je istorijska IV svetska konferencija o ženama, čiji je vrhunac bio usvajanje Pekinške deklaracije i platforme za akciju, koju je kasnije usvojila Generalna skupština UN.⁴⁰ Platforma je poznata po utvrđivanju međunarodno priznatog cilja od 30 odsto za zastupljenost žena na nivoima donosilaca odluka.

Tokom 2000. godine, Savet bezbednosti UN usvojio je rezoluciju 1325 o ženama, miru i bezbednosti. U njoj se poziva na „veću zastupljenost žena na nivoima odlučivanja u nacionalnim, regionalnim i međunarodnim institucijama i mehanizmima za prevenciju i rešavanje sukoba, kao i upravljanje njima”.⁴¹

39 Konvencija o standardima demokratskih izbora, izbornim pravima i slobodama u državama članicama Zajednice nezavisnih država, internet sajt sa zakonodavstvom ZND, 7. oktobar 2002. godine, pristupljeno 1. oktobra 2022. godine, <<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>>.

40 “Pekinška deklaracija i platforma za akciju, IV svetska konferencija o ženama, 4-15. septembar 1995. godine, <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>.

41 Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1325 o ženama, miru i bezbednosti, 31. oktobar 2000. godine, <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/#resolution>>.

Važnost političkog učešća žena prepoznata je i u Ciljevima održivog razvoja (SDG), koje su na samitu Ujedinjenih nacija 2015. godine usvojili šefovi država i vlada.⁴² SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti uključuje potcilj 5.5 koji se odnosi na „puno i delotvorno učešće žena i jednake mogućnosti za liderstvo na svim nivoima odlučivanja u političkom, ekonomskom i javnom životu”. SDG 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama, uključuje pokazatelj odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog odlučivanja na svim nivoima.

42 “Transformacija našeg sveta: Agenda 2030 za održivi razvoj” (SDG), GS UN A/RES/70/1, 21. oktobar 2015, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.



2. POGLAVLJE

OBLASTI NA KOJE SE ODIHR FOKUSIRA TOKOM AKTIVNOSTI POSMATRANJA IZBORA

2

U ovom odeljku se razmatra niz mogućih oblasti i pitanja koje ODIHR-ove EOA mogu da uzmu u obzir prilikom procenjivanja učešća žena na izborima i povezane usaglašenosti sa međunarodnim obavezama i standardima (kao što je detaljno opisano u tekstu gore). Članovi osnovnog tima treba da utvrde kada su standardi ispunjeni, a kada postoje nedostaci, i da izrade akcione preporuke za poboljšanja. U ovom delu se prati tipična struktura konačnog izveštaja EOA i navodi indikativna lista pitanja koja analitičari treba da razmotre. Njih ne treba smatrati propisanim, već nizom mogućih pitanja koje članovi osnovnog tima treba da razmotre u zavisnosti od situacije u svakoj zemlji. Slično tome, različiti članovi osnovnog tima mogu imati glavnu ulogu kod navedenih pitanja za razmatranje u zavisnosti od vrste EOA, sastava osnovnog tima i konteksta.

A. OSNOVNE INFORMACIJE I KONTEKST

Mogućnost žena da potpuno učestvuju u političkom životu, što obuhvata i izborni proces, zavisi od toga da li postoji povoljno okruženje, što uključuje društvene i kulturne norme, kao i da li postoji politička volja da se aktivno podstiče njihovo uključivanje. Da bi se procenilo koliko je okruženje povoljno, treba razmotriti niz pitanja.

Suštinski je važno da kompletni podaci razvrstani po polu budu dostupni na svim nivoima. Prikupljanjem podataka se omogućava da se položaj žena u društvu i obim različitih iskustava izmere, što dovodi do vidljivosti i obezbeđuje dokaze na kojima se mogu zasnivati moguće intervencije. Treba obratiti pažnju na pouzdanost podataka i na to koliko se zainteresovane strane pouzdaju u statistiku.

Udeo muškaraca i žena u odlazećem sazivu parlamenta i na drugim izabranim pozicijama pokazuje da li trenutno postoji nedovoljna zastupljenost u strukturi. Ako su žene sistematski i dosledno nedovoljno zastupljene na izabranim funkcijama, mogu biti opravdane posebne privremene mere. Treba ispitati i put i tempo poboljšanja u cilju ostvarivanja pariteta. Ako se posebne privremene mere već primenjuju, treba ih redovno analizirati da bi se videlo da li su delotvorne. Da li postoje dokazi o stalnom poboljšanju, ili bi mogle biti opravdane dodatne ili različite posebne privremene mere? Da li se postojeće mere adekvatno sprovode i primenjuju? Da li treba uvesti efikasnije sankcije ili podsticaje u vezi sa tim merama?

Iz udela žena i muškaraca na položaju koji su odlučili da se ne kandiduju za još jedan mandat mogu se izvući neki zaključci. Izgleda da u nekim zemljama žene češće napuštaju politiku nego muškarci. Problemi koje ističu uključuju teškoće u pronalaženju ravnoteže između profesionalnih obaveza i porodičnog života, osećaj da nisu shvaćene ozbiljno, atmosferu konfrontacije u parlamentu i u okviru političkih stranaka, kao i osećaj da ne mogu dovoljno napredovati.⁴³

Broj i udeo žena u lokalnim i regionalnim većima ili skupštinama je takođe važan jer politički uspeh na lokalnom nivou predstavlja jedan od najčešćih načina za dolaženje do izabranih funkcija na nacionalnom nivou. Ako žene nisu adekvatno zastupljene u lokalnim organima, broj kvalifikovanih i iskusnih kandidatkinja za nacionalne funkcije može biti manji. Jedno od pitanja koje se postavlja je da li lokalni izabrani

43 Vidi, na primer, nalaze “Regionalne studije o političkoj zastupljenosti žena u zemljama Istočnog partnerstva”, 2. izdanje, Savet Evrope, Strazbur, oktobar 2017, <<https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>>.

funkcioneri imaju puno ili skraćeno radno vreme i da li primaju plate, jer prihodi mogu da imaju nesrazmeran uticaj na žene i predstavljaju prepreku za učešće.

Broj žena u ministarstvima i na drugim sličnim visokim pozicijama i priroda ovih pozicija takođe mogu da ukažu na status žena u političkom životu. Žene često bivaju postavljane u ministarstva za koja se obično smatra da se bave „ženskim pitanjima”, kao što su socijalno staranje, porodična pitanja ili obrazovanje. Kada su isključene druge uloge u vladi, jačaju se društvena očekivanja zasnovana na stereotipima o ženama kao majkama, vaspitačicama i domaćicama.

Uspostavljanje nacionalnih rodnih akcionih planova — uključujući i one koji se odnose na strukture i aktivnosti vlada, parlamenata i političkih stranaka— kao i status njihovog sprovođenja mogu biti pokazatelj postojećeg nivoa posvećenosti osnaživanju žena. Važno je pogledati da li se u planu identifikuju oblasti poboljšanja koje su specifične za uključivanje i učešće u političkom životu i na izborima; koje službe su odgovorne; da li se sprovođenje prati; i da li se javnost izveštava o statusu plana.

Ženama može biti teže da učestvuju u političkom životu kada je nivo pismenosti, obrazovanja i ekonomskih mogućnosti nizak. Slično tome, duboko ukorenjene tradicionalne i popularne predstave o ženama koje ih ne podstiču da steknu politički uticaj takođe mogu predstavljati prepreku. Sve ove teškoće mogu biti pod uticajem geografskih podela, kao što su one između urbanih i ruralnih zajednica i oblasti u kojima su koncentrisane narodne manjine. Nizak nivo nasilja nad ženama je ključan pokazatelj inkluzivnih, pravednih i održivih društava (vidi takođe 3. deo, o nasilju nad ženama na izborima u tekstu dole).

Takođe je važno da se EOA sastanu sa organizacijama žena i organizacijama civilnog društva koje prate učešće žena na izborima i da razmotre njihovu ulogu. Tu treba obuhvatiti pitanja kao što su da li one mogu da rade *de facto*, da li ih državne službe konsultuju tokom procesa reforme izbora, kao i da li efikasno rešavaju ženska pitanja, naročito u pogledu političkog učešća. Pored toga, vredi analizirati da li postoje strateška partnerstva između ženskih grupa i muškaraca

rukovodilaca i drugih zainteresovanih strana, kao i koliko su ona efikasna u unapređenju rodne ravnopravnosti na izborima.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Koji je udeo žena u odnosu na muškarce u odlazećem sazivu parlamenta i drugim izabranim telima na regionalnom i lokalnom nivou?
- ▶ Da li su dostupni kompletni podaci razvrstani prema polu? Da li im se veruje?
- ▶ Kolika je zastupljenost žena u Vladi? Koliko žena se nalazi una visokim izvršnim funkcijama? Koje portfelje imaju?
- ▶ Da li je manje funkcionerki koje se kandiduju za reizbor?
- ▶ Da li postoje neke nacionalne rodne politike koje prate akcioni planovi? Da li se delotvorno sprovode?
- ▶ Da li postoje neka nedavna ili značajna poboljšanja u oblasti rodne ravnopravnosti u zemlji? Da li je u skorije vreme došlo do nekih značajnih nazadovanja?
- ▶ Koji je nivo pismenosti, obrazovanja i ekonomskih mogućnosti žena?
- ▶ Koji su prijavljeni i percipirani nivoi rodno zasnovanog nasilja?
- ▶ Postoje li organizacije civilnog društva koje podržavaju ženska prava, uključujući i politička prava? Da li imaju 'prostor', resurse i znanje za pravilno funkcionisanje? Da li se konsultuju tokom izbornih reformi?

B. PRAVNI OKVIR

EOA procenjuje koliko dobro ustavni, pravni i regulatorni okvir neke zemlje ispunjava obaveze preuzete u okviru OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde. Zato treba analizirati pravni okvir da bi se videlo da li on garantuje politička i izborna prava na ravnopravnoj osnovi, bez diskriminacije. Da li su uvedene posebne mere u skladu sa obavezama iz međunarodnih obaveza i standarda i da li se ove zakonske odredbe efikasno sprovode?⁴⁴

EOA treba da proveriti koji su međunarodni ugovori, opcioni protokoli i drugi sporazumi u vezi sa rodnim pitanjima potpisani i ratifikovani i da li su izražene rezerve. Takođe treba da odredi mesto takvog ugovora u hijerarhiji pravnih normi i da li međunarodna sudska praksa ima neposrednu primenu u pravnom sistemu zemlje. Pored toga, treba razmotriti izveštaje koji se upućuju telima za praćenje sporazuma i izveštaje koje upućuju ta tela.

CEDAW obavezuje države članice da „utelove načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u svoje nacionalne ustave ili drugo odgovarajuće zakonodavstvo”.⁴⁵ Zato će se vršiti analiza zakonodavstva, pravila i propisa o izborima i političkim strankama, kako bi se procenilo u kojoj meri oni podržavaju učešće žena, uključujući i kroz posebne mere. Pozitivne karakteristike zakonske regulative uključuju obavezu postojanja podataka razvrstanih po polu u svim fazama izbornog procesa i inkluzivne postupke usvajanja zakona koji uključuju konsultacije sa ženskim grupama. Treba proceniti zakonske odredbe da bi se videlo da li od njih podjednaku korist imaju i žene i muškarci ili su zbog njih žene u naročito nepovoljnom položaju. Neka druga, povezana zakonska regulativa se takođe može razmotriti da bi se omogućilo razumevanje uloge žena u javnom životu i rukovođenju. To, između ostalog, mogu biti

44 “Smernice o regulisanju političkih stranaka, 2. izdanje”, ODIHR-a i Venecijanske komisije, 14. decembar 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)>, koje se takođe odnose na načine na koje zakonodavstvo o političkim strankama može da podstiče rodnu ravnopravnost (uključujući i kroz privremene mere) u III delu o strankama na izborima (st. 188-190).

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

zakoni koji se odnose na lični status (npr. žene koje ne mogu da izađu u javnost bez brata ili oca), porodicu i starateljstvo, zapošljavanje, poreze, nasledstvo i imovinu, kao i građanske i krivične zakonike.

U nacionalnom pravu mogu da postoje odredbe o zabrani diskriminacije, kao što su posebni zakoni koji se bave ravnopravnošću žena i muškaraca. U tom slučaju EOA treba da proceni njihovo sprovođenje i uticaj na izborni proces. Pored toga, treba razmotriti autoritativno tumačenje takvog zakonodavstva u sudskoj praksi. Takođe se mogu proceniti tela formirana na osnovu zakona koja imaju mandate da se bave pravima žena i kakva imaju ovlašćenja

Zarad svih budućih pokušaja reforme zakona i izbora, treba zabeležiti pravne praznine i nedoslednosti koje mogu dovesti do diskriminacije žena, kao i pogrešno tumačenje zakona i propisa koje mogu da ih dovedu u nepovoljniji položaj. U tom slučaju, preporuke treba da se usredsrede na usklađivanje zakonodavstva iz rodne perspektive kako bi se obezbedio ravnopravan tretman žena i muškaraca.

Još jedan aspekt koji treba razmotriti je da li je proces izborne reforme, uključujući i izradu izbornih zakona, bio inkluzivan i sproveden uz dužnu pažnju prema stavovima ženskih grupa. Ovde treba uključiti konsultacije o svim pitanjima, a ne samo o stvarima koje se smatraju relevantnim za unapređenje izbornih prava žena.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li je zemlja potpisala i ratifikovala relevantne instrumente, uključujući ICCPR, CEDAW, CRPD, EKLP i Istanbulsku konvenciju? Da li su izražene neke rezerve? Kakve izveštaje su izradila tela za praćenje sporazuma?
- ▶ Koje je mesto međunarodnih, pravno obavezujućih instrumenata i sudske prakse u nacionalnom pravnom poretku?

- ▶ Da li ustav garantuje jednaka prava muškaraca i žena?
- ▶ Da li postoji neki pravni akt koji se konkretno odnosi na ravnopravnost žena i muškaraca?
- ▶ Da li postoje neke posebne pravne mere za unapređenje učešća žena u političkom životu? Da li su primenjive i delotvorne? Da li se neusaglašenost sa propisima delotvorno rešava?
- ▶ Da li neki od zakona koji se odnose na izbore uključuju odredbe koje mogu da dovedu žene u nepovoljniji položaj?
- ▶ Da li postoje neke pravne praznine i nedoslednosti koje bi mogle da dovedu do nedoslednog tumačenja i primene zakona sa rodnog aspekta?
- ▶ Da li postoji korpus sudske prakse koja se odnosi na tumačenje rodno zasnovanih odredaba na izborima?
- ▶ Da li su ženske grupe konsultovane u tokom izrade politika i zakonodavstva o izborima?

C. IZBORNI SISTEMI I POVEZANI ELEMENTI

Neki izborni sistemi mogu da ispune međunarodne standarde i demokratska načela, u kom slučaju treba poštovati odabir izbornog sistema zemlje. U Ministarskoj deklaraciji iz Porta iz 2002. godine, Ministarski savet OEBS-a je primetio da se „demokratski izbori mogu sprovoditi u različitim izbornim sistemima”.⁴⁶ Prema sudskoj praksi ESLJP, država ima diskreciono pravo da odabere izborni sistem.⁴⁷ Istovremeno,

46 Odluka Ministarskog saveta br. 7/02, Porto, *op. cit.*, beleška 4.

47 Prema ESLJP, odabir izbornog sistema koji obezbeđuje slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavne vlasti — bilo da se zasniva na

Rezolucija Generalne skupštine UN iz 2011. godine poziva države da „razmotre različit uticaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim telima i da prilagode ili reformišu te sisteme kada je to odgovarajuće”.⁴⁸ U njoj se prepoznaje potencijalni uticaj odabira izbornog sistema na učešće i kasniju zastupljenost žena. ODIHR-ove EOA zato treba da analiziraju da li je izborni sistem razmotren iz perspektive rodnog uticaja i da li su OCD koje zastupaju ženska prava učestvovala u tom procesu.

U zavisnosti od vrste postojećeg izbornog sistema, EOA treba da odrede moguće teškoće i prepreke za žene i kako izborne politike mogu da drugačije utiču na žene, uključujući i žene iz drugih nedovoljno zastupljenih grupa. Aspekti koje treba razmotriti uključuju: vrstu izbornog sistema, pragove za raspodelu mandata, veličinu okruga (broj predstavnika po izornoj jedinici), vrste lista kandidata (otvorene ili zatvorene) i postupke glasanja, kvote i rezervisana mesta. Studije uglavnom pokazuju da se u proporcionalnim sistemima bira veći broj žena nego u većinskim sistemima gde se primenjuje pravilo „ko prvi pređe crtu”, odnosno pluralističkim sistemima, ili u mešovitim sistemima.⁴⁹ Međutim, osim roda, država treba da, pre nego što napravi promene, temeljno istraži ukupne prednosti i nedostatke izbornog sistema u datom kontekstu i taj proces treba da bude inkluzivan i zasnovan na informacijama.

proporcionalnom sistemu, sistemu „prvi koji pređe crtu” ili nekom drugom aranžmanu —predstavlja stvar u kojoj država uživa široko polje slobodne procene. Vidi *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], 1999, § 64 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58910%22%5D%7D>>, i *Saccomanno i dr. protiv Italije*, 2012 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318>>. Prema Kodeksu dobre prakse Venecijanske komisije, odeljak II.4, odabir izbornog sistema zemlje je stvar nacionalnog opredeljenja; on zavisi od izrazitih specifičnosti zemlje, političkog i istorijskog konteksta. Vidi takođe Opšti komentar ICCPR-a 25 stav 21 u kojem se kaže da: „Premda Pakt ne favorizuje nijedan određeni izborni sistem, svaki sistem koji postoji u državi ugovornici mora da bude u skladu sa odredbama člana 25 i mora da garantuje i sprovodi u delo slobodno izraženu volju birača”.

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

49 Vidi na primer, “Diferencijalni uticaj izbornih sistema na političko predstavljanje žena”, *Evropski parlament, Generalni direktorat za istraživanje, mart 1997*, <https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1_en.htm>.

VEĆINSKI/PLURALISTIČKI SISTEMI

U poređenju sa proporcionalnim izbornim sistemima, ženama može biti teže da se kandiduju u većinskim/pluralističkim sistemima sa sistemom relativne većine. Ako se smatra da muškarac maksimalno povećava šanse stranke da osvoji to jedno jedino mesto na izborima u izbornoj jedinici, onda ovakvi sistemi obično manje podstiču stranke da promovišu žene kandidate.

Takođe se tvrdi da u većinskim/pluralističkim sistemima aktuelni funkcioner ima veliku prednost zbog veće prepoznatljivosti imena, često povoljne baze za prikupljanje sredstava i vođenja kampanje sa utvrđene pozicije uticaja. S obzirom na tradicionalnu dominaciju muškaraca kao nosilaca funkcija, ova prednost aktuelne funkcije može da ima negativan uticaj na učešće žena. Muškarci takođe mogu da imaju veći pristup privrednim resursima u svojim zajednicama, posebno kroz finansijske veze koje su razvijene tokom obavljanja funkcije.

PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEMI

Stranke imaju veću mogućnost da uključuju žene kao kandidate u proporcionalnom izbornom sistemu, u kojem predaju liste kandidata. Na osnovu ODIHR-ovih posmatranja, kada ne postoji pritisak da moraju da pobeđu u većinskom/pluralističkom sistemu u kojem „pobednik uzima sve”, stranke deluju spremnije za predstavljanje raznovrsnijih lista kandidata. Proporcionalni sistemi su takođe pogodniji za mere afirmativne akcije od većinskih sistema (vidi tekst dole). Manje stranke sa programima koji su usmereni na određena pitanja mogu da imaju veću mogućnost da osvoje mandate u proporcionalnim izbornim sistemima. U nekim državama učesnicama u OEBS-u, to je dovelo do pojave ženskih stranaka.

ODIHR-ove EOA treba da utvrde i procene: da li postoje neke zakonske obaveze u pogledu rodne različitosti na listama; da li stranke u svojim statutima ili u praksi imaju interne mehanizme za uključivanje žena na liste kandidata; u kojoj meri su žene uključene na registrovane

izborne liste; i da li se smatra da su kandidatkinje na tim listama na pozicijama na kojima imaju izgleda za uspeh. Takođe treba analizirati sistem za zamenu kandidata da bi se videlo da li postoji obaveza zadržavanja rodne ravnoteže u slučaju povlačenja i da bi se videlo da li su odluke suda i sudska praksa dosledni u tom pogledu.

Vrste lista: Kod sistema „zatvorenih” lista, kandidati su poređani fiksnim redosledom koji birači ne mogu menjati. Generalno, sistem zatvorenih lista je najpovoljniji kada postoji više kandidatkinja, pod uslovom da se na listi nalaze dovoljno visoko. Sistem „otvorenih” lista omogućava biračima da promene redosled kandidata rangiranjem ili izražavanjem preferencije prema nekim kandidatima u odnosu na druge u okviru stranačke liste. Utvrđeno je da u sistemima otvorenih lista birači često favorizuju muške kandidate, dok žene završavaju na nižim pozicijama. Ipak, kandidatkinje ponekad mogu da imaju koristi od sistema otvorenih lista ako se podrška može efikasno mobilisati i ako su poznate u svojim izbornim jedinicama. Interni propisi i praksa političkih stranaka igraju važnu ulogu u obezbeđivanju adekvatne finansijske i političke podrške ženama kandidatima na izbornim listama.

Kvote: Postoje različite vrste kvota koje se mogu koristiti u zavisnosti od konteksta i izbornog sistema koji se primenjuje. One se najčešće povezuju sa proporcionalnim predstavničkim sistemima sa stranačkim listama. Međutim, one se takođe mogu primenjivati u većinskim/pluralističkim sistemima, na primer tako što se od stranaka zahteva rodna ravnoteža kandidata koji se kandiduju za predizbore, u odboru za nominacije ili nekom drugom sistemu koji stranka koristi za izbor kandidata.

U proporcionalnim izbornim sistemima sa listama kandidata, šanse da žene budu izabrane su znatno veće kada zakon precizira minimalne nivoe zastupljenosti oba pola na listi kandidata svake stranke i uslove koji se odnose na njihove pozicije na listi (uslove za pozicioniranje).⁵⁰ Kao što je gore navedeno, CEDAW podstiče države da preduzmu sve adekvatne mere za eliminisanje diskriminacije i na taj način obezbede

50 “Novi izveštaj IPU: više žena u parlamentu i više zemalja sa rodnim paritetom”, sajt IPU, 3. mart 2022, <<https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity>>.

de facto ravnopravno učešće u političkom i javnom životu. Kvote su vrsta posebnih privremenih mera koja je prepoznata kao jedan od najefikasnijih načina za povećanje učešća i zastupljenosti žena. U skladu sa fokusom CEDAW-a na privremeni karakter posebnih mera, preporučuje se da kvote budu na snazi dok se učešće *de facto* ne poveća do pravičnog nivoa.

Zakonodavne kvote najviše utiču na izbor žena kandidata zato što se odnose na sve stranke i zato što zakon obično predviđa osnovu za sprovođenje, kao što je odbijanje stranačkih lista koje ne ispunjavaju uslove kvota. Ipak, takve kvote mogu biti neefikasne ako se zakonom ne precizira i kako muškarci i žene kandidati moraju da se pozicioniraju na listi. Generalno se smatra da „naizmenična” lista, na kojoj se muškarci i žene ravnomerno smenjuju, ženama daje najveće šanse za uspeh.

Kada postoji obaveza postojanja kvote, posmatrači treba da konstatuju da li postoje i odredbe o načinu popunjavanja upražnjenih mesta ako kandidat podnese ostavku. Na primer, naročito kod zatvorenih lista, može da postoji obaveza da žena koja podnese ostavku ili na drugi način privremeno napusti funkciju mora da bude zamenjena sledećom dostupnom ženom sa liste kandidata. Bez takvih odredbi, efikasnost kvote može da se smanji, a ovaj nedostatak može strateški da se koristi tako što se na uspešne kandidatkinje vrši pritisak da podnesu ostavku. Zato je važno razmotriti kakvih je ostavki bilo i kako su zamene funkcionisale u praksi.

Ukoliko su se u prošlosti obavezne kvote koristile kao privremene mere, treba prikupiti i analizirati podatke i mišljenja da bi se razumela njihova efikasnost, kao i njihova ograničenja, što uključuje i razmatranje da li su se neka poboljšanja održala tokom vremena. Na primer, stranke mogu da nastave sa sopstvenim dobrovoljnim kvotama, nakon što odluče da usvoje interne politike za podsticanje učešća žena kao kandidata kroz sistem internih kvota.

Veličina okruga: Termin veličina okruga se odnosi na broj kandidata koji se bira iz jednog izbornog okruga. Generalno, što je veća veličina okruga, ili što se više predstavnika bira iz jednog okruga, verovatnije je da će biti izabrane žene.

Izborni prag: U proporcionalnim sistemima, izborni prag određuje minimalni procenat glasova koji stranka mora da osvoji da bi učestvovala u raspodeli mandata. Što je prag viši, manjim strankama je teže da osvoje mesta u parlamentu. Iako ne postoji međunarodni standard koji reguliše koliki će biti izborni prag, u većini zemalja učesnica u OEBS-u on ne prelazi pet procenata. Viši izborni prag može dovesti do velikog procenta „bačenih” glasova (za stranke koje ne osvoje nijedno mesto u parlamentu). EOA može da vidi da li postoji zabrinutost naročito u vezi sa uticajem izbornog praga na učešće žena. Na primer, male stranke sa manje osvojenih mandata mogu imati samo muškarce kao vodeće kandidate i na funkcijama.

Rezervisana mesta: Još jedan primer afirmativne akcije je izdvajanje „rezervisanih” mesta, kada se određeni broj mesta u zakonodavnom telu izdvaja da bi ga popunila isključivo određena grupa, kao što su žene. Takvi sistemi, koje koriste brojne države učesnice u OEBS-u, garantuju minimalnu zastupljenost žena u parlamentima. Međutim, ovaj sistem može da bude kontraproduktivan tako što odvraća žene od nadmetanja za nerezervisana mesta, čime im se, u stvari, smanjuje mogućnost za standardno učešće. Ponekad se može smatrati da žene na rezervisanim mestima nisu „osvojile” svoj mandat na potpuno konkurentnim izborima, pa one mogu da ustanove da su diskriminisane kao poslanice.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li postoji konkretna zabrinutost u vezi sa tim kako vrsta izbornog sistema i povezani elementi utiču na učešće žena?
- ▶ Da li postoji procena uticaja izbornog sistema u pogledu roda?
- ▶ Da li se razgovara o mogućoj reformi izbornog sistema gde bi se dužna pažnja poklonila uticaju na rodnu zastupljenost i da li su ženske grupe konsultovane o tome?

- ▶ Da li zakon uključuje, ili je uključivao, kvote ili druge privremene mere kao podsticaj da žene budu izabrane? Ako je tako, da li se one smatraju za delotvorne? Koje prednosti i nedostatke se smatra da imaju? Da li se pravilno sprovode?
- ▶ Koje zakonske mere su na snazi za rešavanje problema lista kandidata koje ne zadovoljavaju zakonodavne uslove u pogledu roda? Kako se takvim merama upravlja u praksi?
- ▶ Kako se popunjava neko mesto ako se žena povuče?

D. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Organi za upravljanje izborima (EMB) imaju ključnu ulogu u podsticanju učešća žena na izborima. To uključuje: žene u njihovom rukovodstvu i među osobljem; obezbeđivanje javno dostupnih podataka razvrstanih po polu o sastavu izborne administracije, birača i kandidata; sprovođenje postupka registracije kandidata uključujući rodne kvote ili druge afirmativne akcije; konsultacije sa OCD koje zastupaju ženska prava; obezbeđivanje podizanja nivoa svesti i edukacije birača; i promovisanje mera koje mogu da pomognu da se poveća učešće žena kao birača i kandidata.

U skladu sa međunarodnim standardima, žene treba da budu zastupljene na rukovodećim pozicijama u EMB.⁵¹ Neke zemlje imaju zakone koji zahtevaju rodnu ravnotežu u sastavu članova i osoblja EMB. Pored svih takvih zahteva, EMB mogu imati sopstvene javne politike

51 Ovo je u skladu sa Preporukom Saveta Evrope 2003(3), 12. mart 2003, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848>, koja govori o tome da zastupljenost muškaraca i žena u svim organima odlučivanja u političkom ili javnom životu ne treba da bude ispod 40 odsto. Pored toga, stav 15 Opšte preporuka broj 23 CEDAW-a: Politički i javni život, 1997, A/52/38, <<https://www.refworld.org/docid/453882a622.html> [pristupljeno 1. oktobra 2022]>, naglašava važnost ne samo uklanjanja prepreka *de jure* već i postizanja ravnopravnosti *de facto* u javnom i političkom životu.

za podsticanje rodne ravnopravnosti i regulatorna ovlašćenja za promovisanje i sprovođenje posebnih mera za povećanje zastupljenosti žena u svojim strukturama. Uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca treba da pomogne da se unapredi reprezentativnost i kredibilitet EMB. Međutim, u mnogim državama učesnicama u OEBS-u žene su adekvatno zastupljene među zaposlenima u izbornoj administraciji na nižem nivou, ali ne i na srednjem i višem nivou, niti na rukovodećim pozicijama.

EMB može da postavi osobu za kontakt ili da ima odeljenje za rodnu ravnopravnost ili da rodnu pripadnost uključi u svoje različite politike i aktivnosti. EMB treba da obezbedi barem da postoje podaci razvrstani po polu o sastavu izborne administracije, kandidatima i biračima, a idealno i o predloženim kandidatima, povlačenju kandidata, odzivu birača, akreditovanim posmatračima, predstavnicima agencija i medija, kao i o zaposlenima koji rade sa EMB. Istraživanje rodnog uticaja koje sprovodi EMB može da dodatno pomogne u prikupljanju dokaza koji se mogu koristiti za izradu pozitivnih rodnih politika. EMB takođe treba da se konsultuju sa organizacijama civilnog društva koje zastupaju ženska prava o širokom spektru političkih i praktičnih pitanja, a ne samo o onima koja su identifikovana kao rodna.

EMB mogu da obezbede edukaciju birača koja posebno cilja žene i koja se fokusira na biračka prava žena i mogu da izrade obuku i obezbede specijalizovane informacije za žene koje žele da se kandiduju i one koje su već kandidati. To bi moglo da uključuje, na primer, informacije o merama koje se mogu preduzeti ako se suoče sa uznemiravanjem („uživo” ili na internetu) i o resursima koji su dostupni ženama. EMB takođe može da napravi posebne aranžmane tokom izbornog dana i da pruža, na primer, lako dostupne izborne informacije za žene sa niskim nivoom pismenosti. EMB treba da uključe određene rodno osetljive komponente u svoje obuke za izborne zvaničnike (uključujući i osoblje na biračkim mestima), kao što su informacije o sprečavanju slučajeva grupnog ili porodičnog glasanja i reagovanju na njih. EOA treba da razmotri ove aspekte i da ih proceni iz perspektive poštovanja biračkih prava žena.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li su kompletni podaci razvrstani po polu javno dostupni od EMB (npr. o sastavu izborne administracije, biračima, kandidatima itd.)?
- ▶ Da li EMB ima rodnu strategiju i povezani akcioni plan ili neki drugi politički dokument koji se bavi rodnom ravnopravnošću? Da li se on redovno razmatra i da li postoje mehanizmi za odgovorno ponašanje, kao što je osoba za kontakt za rodna pitanja?
- ▶ Kakav je rodni sastav izborne administracije na različitim nivoima, uključujući i one koji imaju uloge donosilaca odluka? Da li postoje posebne mere za povećanje zastupljenosti žena? Da li se efikasno sprovode?
- ▶ U kojoj meri su napori EMB za izgradnju kapaciteta i obuku rodno osetljivi?
- ▶ Da li se EMB redovno konsultuje sa ženskim organizacijama civilnog društva? Ako je tako, da li se obuhvataju sva ili samo rodna pitanja? Da li se konsultacije obavljaju na različitim nivoima EMB (uključujući i u regionima)?
- ▶ Koja regulatorna ovlašćenja i ovlašćenja sprovođenja ima EMB u vezi sa rodnim pitanjima? Da li se kod neusaglašenosti dosledno primenjuju sankcije (npr. novčane kazne, smanjenje državnog/javnog finansiranja, neregistrovanje stranačkih lista)? Da li se smatra da su one odvraćajuće?
- ▶ Da li postoje posebne informacije o obuci/obrazovanju birača koje su usmerene na žene i/ili promovišu učešće žena na izborima? Da li postoji dodatna edukacija birača o pitanjima koja se odnose na porodično/grupno glasanje,

glasanje preko punomoćnika i glasanje žena bez mešanja ili neprimerenog uticaja? Da li su informacije o glasanju dostupne ženama sa niskim nivoom pismenosti, na različitim jezicima i u dostupnim formatima za žene sa senzornim oštećenjima?

E. REGISTRACIJA BIRAČA

ODIHR-ove EOA treba da prikupljaju podatke o registraciji razvrstane po rodnoj pripadnosti i da razmotre da li postoje pravni i praktični aspekti registracije birača koji utiču na žene ili koji mogu da spreče ili odvrate žene od registrovanja u svojstvu birača, kao i sve mere koje se preduzimaju za podsticanje njihovog inkluzivnog učešća. Načela univerzalnog i jednakog biračkog prava zahtevaju nediskriminatorni pristup glasanju, uključujući i u pogledu roda.⁵²

Registracija birača može biti „pasivna” ili „aktivna”.⁵³ U sistemima pasivne registracije, spiskovi birača sa pravom glasa se sastavljaju na osnovu postojećih podataka o stanovništvu koje vodi jedna ili više državnih službi, a od birača se generalno ne traži da se prijave ili potvrde svoje upisivanje, mada mogu da potvrde tačnost svojih podataka.⁵⁴ U sistemima aktivne registracije, birači moraju da se prijave da bi bili upisani u nacionalni birački spisak ili regionalni birački spisak.

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

53 U sistemima „pasivne” registracije birača, matične službe sastavljaju biračke spiskove automatski na osnovu mesta boravka i drugih podataka, dok kod sistema „aktivne” registracije, birači moraju da se prijave da bi se našli na biračkom spisku.

54 Mnoge države sa sistemima pasivne registracije imaju neke aktivne komponente, kao što je pristanak na određene alternativne mehanizme glasanja, kao što je elektronsko glasanje ili glasanje u inostranstvu, i mogu da dozvole biračima da ažuriraju svoju adresu na izborima na boravište u okviru zemlje.

U sistemima pasivne registracije, važno je razmotriti izvor i kvalitet podataka o stanovništvu prilikom utvrđivanja biračkog prava i načina na koje se ti podaci održavaju i ažuriraju. Žene će posle udaje najverovatnije promeniti prezime, što može dovesti do neslaganja između ličnih dokumenata, koje se često zahtevaju na biračkim mestima, i njihovih podataka u biračkim spiskovima, u zavisnosti od stepena usklađenosti podataka o biračima i stanovništvu. Biračke spiskove treba da bude lako ažurirati, a procedure treba da budu efikasno prenete u edukaciju birača koju izrađuje EMB.

U sistemima aktivne registracije, uslovi za dokazivanje biračkog prava treba da budu razumni, a procedure za registraciju pristupačne. Nerazumni administrativni uslovi ili takse za dobijanje ličnih dokumenata da bi se dokazalo biračko pravo, ili nepristupačna mesta za registraciju uživo, mogu da imaju nesrazmeran uticaj na žene. Broj poseta potrebnih za registraciju i potvrđivanje registracije, dužina putovanja, udaljenost od kancelarija i s tim povezani troškovi, kao i radno vreme su sve važni aspekti koje treba uzeti u obzir.

Treba razmotriti prepreke registraciji birača kod kojih postoji rizik da će nesrazmerno uticati na žene. Na primer, pribavljanje potrebnih dokumenata može biti teško, naporno ili skupo, neka dokumenta mogu kontrolisati supružnici ili drugi članovi domaćinstva. Pasivna registracija birača može se potvrđivati proverom kod jednog člana domaćinstva, što *de facto* može dovesti do toga da neke žene budu isključene ili da ne mogu da se prijave. Mogu postojati i birokratske prepreke zbog promene prezimena i adrese posle venčanja, ili drugih faktora kao što je potreba za registracijom uživo. Pripadnice manjinskih zajednica, uključujući Romkinje, mogu se suočiti sa posebnim izazovima prilikom registracije prebivališta i pristupa administrativnim procedurama radi obezbeđivanja upisa u birački spisak.

Takođe je važno da edukacija birača za registraciju bude rodno pozitivna i da bude usmerena na žene, posebno one iz ranjivih grupa. Jezičke prepreke ili prepreke u pogledu pismenosti takođe mogu da smanje broj registrovanih osoba i da nesrazmerno utiču na žene. Zato je važno da materijali za edukaciju birača budu prilagođeni kako bi

stigli do takvih žena. Slično tome, verovatnije je da će pripadnice manjinskih grupa i žene sa invaliditetom imati veći rizik da budu marginalizovane, tako da je specijalizovana edukacija birača za registraciju opravdana.

Da bi se procenilo da li su žene pravilno registrovane, potrebni su podaci razvrstani prema polu. Dobra je praksa da takvi podaci budu dostupni po lokalitetima kako bi se omogućila regionalna poređenja i utvrđivanje svih lokalnih razlika. Kada se procenjuje ukupan udeo registrovanih birača ženskog pola, važno je uzeti u obzir udeo svakog pola u ukupnoj populaciji (koji možda neće biti tačno 50:50). Možda se na biračkim mestima koriste tehnologije za registraciju birača, kao što su elektronski birački spiskovi ili uređaji za identifikaciju birača, u kom slučaju EMB treba da nastoje da koriste ove tehnologije za prikupljanje i obezbeđivanje podataka o učešću birača razvrstanih po polu.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li izgleda da, što se tiče udela žena i muškaraca, birački spisak odražava procenite iz ukupne populacije?
- ▶ Kakav je izvor i kvalitet podataka o registraciji birača i kako se rutinske izmene zahtevaju i održavaju (npr. promene prezimena)?
- ▶ Da li postoje područja ili regioni u kojima izgleda da su žene znatno manje zastupljene na biračkim spiskovima? Ako je to slučaj, koje su okolnosti u pitanju?
- ▶ Postoje li sistemski nedostaci ili preporuke u procesu registracije birača koji su nepovoljni za žene?
- ▶ Postoje li kancelarije za registraciju koje su na pogodnim lokacijama i koje su otvorene u prikladno vreme?

- ▶ Da li su informacije za edukaciju birača o registraciji lako dostupne ženama (što npr. uključuje one sa niskim nivoom pismenosti)?
- ▶ Postoje li neke prepreke u pogledu jezika ili pismenosti koje nesrazmerno pogađaju žene kada se registruju kao birači i kako ih rešavaju nadležni organi?
- ▶ Da li postoje kulturne tradicije koje sprečavaju registraciju ili učešće žena? Da li nadležni organi preduzimaju neke mere za njihovo prevazilaženje?
- ▶ Da li nadležni organi, političke stranke, mediji i civilno društvo aktivno učestvuju u edukativnim aktivnostima o registraciji birača kojima su žene ciljna grupa?

F. PREDLAGANJE I REGISTRACIJA KANDIDATA

Treba obezbediti pravo i mogućnost kandidovanja na izborima bez rodne diskriminacije.⁵⁵ Ako izuzmemo nezavisne kandidate, predlaganje i podrška ženama koje pretenduju na izbornu funkciju tokom kampanje i na funkciji zavisi od političkih stranaka. Političke stranke u velikoj meri određuju da li će i kada žene postati igrači u političkoj areni i do koje mere. Zato je važno da EOA procene da li stranke pružaju šansu ženama, da li su žene na rukovodećim pozicijama u strankama i da li su predložene kao kandidati.

Ponekad će pravni okvir zahtevati od stranke da imenuje minimalni procenat žena kandidata i da ima politike o učešću žena u stranci i njenim strukturama odlučivanja, koje ponekad imaju veze sa dobijanjem

55 Dokument sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a u Kopenhagenu (Dokument iz Kopenhagena), OEBS, 29. jun 1990, stav 7.5, član 14, <<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; Odluka ESLJP u predmetu *Staatkundig Gereformeerde Partij protiv Holandije* <<https://hudoc.echr.coe.int/>>.

javnih sredstava ili određenih subvencija. Po pravilu, stranke imaju veliku slobodu da utvrde svoje unutrašnje strukture i procedure.⁵⁶ Generalno, što više stranka prati demokratska načela i transparentne prakse u svojim internim procedurama — što je još važnije kada stranka prima javna sredstva — to je više mogućnosti za žene da se kandiduju, i samim tim biće više mogućnosti da pitanja koja su od posebnog značaja za žene postanu ozbiljne teme u kampanji.. Previše često, međutim, unutrašnjim stranačkim procedurama nedostaje takva transparentnost ili odgovornost.

Neki dokazi ukazuju da će žene pre biti predložene od strane stranaka sa decentralizovanim procedurama nominacije nego od strane stranaka u kojima postoji jaka centralna kontrola.⁵⁷ Ponekad stranke osnivaju namenska ženska krila, ogranke ili klubove. Oni mogu biti delotvorni, na primer, prilikom utvrđivanja problema, izrade stranačkih politika koje su najvažnije za žene birače i njihovog integrisanja u stranačke programe. Treba se potruditi da se ove strukture dovoljno osnaže da bi se izbegao rizik od izolacije žena i marginalizacije njihovog značaja u stranci.

Pored broja žena koje neka stranka predlaže kao kandidate, važno je razmotriti da li se one kandiduju u izbornim jedinicama ili na pozicijama na stranačkim listama kandidata na kojima imaju izgleda za uspeh. Stranke mogu da u početku predlože uravnoteženu listu, ali se to može promeniti posle povlačenja ili ostavki žena pre ili posle izbornog dana. Ovo se ponekad koristi strateški, na primer, kada stranke zahtevaju od kandidata da podnesu blanko ostavku pre uključivanja na listu. EOA treba da procene da li takve prakse postoje i da li se istražuju bez odlaganja. U zemljama koje imaju preferencijalni sistem glasanja, stranke ponekad ženama možda neće dati istu podršku kao muškarcima koji su im kandidati na listama. U drugim slučajevima, stranke mogu da

56 Iako nije propisano zakonom, prepoznaje se kao dobra praksa da unutrašnje funkcije političkih stranaka treba da poštuju načelo zabrane diskriminacije i načelo ravnopravnosti. Vidi „Zajedničke smernice o regulisanju političkih stranaka”, *op.cit.*, beleška 44, stav 175.

57 “Priručnik o unapređenju učešća žena u političkim strankama”, ODIHR, 7. jul 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>.

ohtrebne svoje pristalice da daju preferencijalne glasove muškarcima koji se nalaze na nižim mestima na listama.

Veliki broj potpisa podrške, značajan novčani depozit, nivo kvalifikacije ili stranačka pripadnost kao uslovi za registraciju kandidata mogu da imaju nesrazmeran uticaj na žene. To je naročito slučaj kada postoji značajna razlika u platama između žena i muškaraca. Komitet UN za ljudska prava je primetio da „osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju na izborima ne treba da budu isključene zbog neopravdanih ili diskriminišućih uslova kao što su nivo obrazovanja, prebivalište ili poreklo, ili zbog političke pripadnosti”.⁵⁸ Treba proceniti sve posebne mere u tom smislu (npr. manji broj potpisa kao uslov za žene kandidate) da bi se videla njihova *de facto* delotvornost. ODIHR-ove EOA takođe mogu da pokušaju da uđu u trag svim rodnim nejednakostima, ako ih ima, kod udela nominovanih kandidata čiju su kandidaturu odbili nadležni organi. One takođe mogu da pokušaju da razmotre kako političke stranke pomažu potencijalnim kandidatima, na primer, prikupljanjem potpisa ili novčanim depozitima.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li zakon ili neki drugi regulatorni okvir od stranaka zahteva da imaju žene na rukovodećim pozicijama ili da imaju politike za učešće žena u okviru stranke?
- ▶ Da li se sprovode sankcije za nepoštovanje uslova za stranke u pogledu kandidature i roda? Da li su one efikasne?
- ▶ Da li se na centralnom nivou prikupljaju informacije o ženama u političkim strankama i politikama stranaka o političkom učešću žena?

58 Opšti komentar UN br. 25: Pravo na učešće u javnim poslovima, pravo glasa i pravo na ravnopravan pristup javnim uslugama (član 25), OEBS, 12. jul 1996, stav 15, <<https://www.osce.org/odihr/elections/19154>>.

- ▶ Da li stranke imaju podatke o ženama u stranci razvrstane po polu? Da li se oni redovno ažuriraju? Koji je udeo žena među stranačkim rukovodiocima i članovima?
- ▶ Da li stranke imaju ženska krila, klubove ili ogranke? Koli-ka je njihova efikasnost u promovisanju žena kandidata?
- ▶ Koje su prakse stranaka u pogledu izbora kandidata i da li izgleda da one daju prednost potencijalnim kandidatki-njama ili ih stavljaju u nepovoljan položaj? Da li su stran-ke usvojile dobrovoljne kvote da bi promovisale žene kao kandidate?
- ▶ Da li postoje neke posebne mere koje podstiču žene da se kandiduju?
- ▶ Da li obaveze koje se odnose na predlaganje kandidata nesrazmerno utiču na žene (npr. obaveze u pogledu ob-razovanja, broja potpisa ili finansija)? Da li izgleda da te obaveze odvrćaju žene od kandidovanja?
- ▶ Da li se žene kao predloženi kandidati odbijaju češće od predloženih muških kandidata? Koji su razlozi za odbijanje?
- ▶ Koliko se žena kandiduje i da li se smatra da se nalaze u iz-bornim jedinicama/na mestima na listama na kojima imaju izgleda za uspeh?
- ▶ Da li postoje stranke koje nisu predložile nijednu ženu ili koje su predložile znatno manje žena nego muškaraca? Ako zakon propisuje rodne kvote, da li su one bile poštovane i sprovedene?
- ▶ Da li postoje izborne jedinice u kojima se nije kandidovala nijedna žena?

- ▶ Koji je udeo žena među nezavisnim kandidatima?
- ▶ Da li postoje neki programi za izgradnju kapaciteta/obuku ili neke druge mere koje se preduzimaju da bi se podržale kandidatkinje?
- ▶ Da li se veći broj žena nego muškaraca kandidata povlači pre ili posle dana izbora? Koji se razlozi navode? Koja je zakonska procedura za zamenu kandidatkinja koje se povuku (npr. da li ženu zamenjuje druga žena na tom mestu na listi? Ako je mandat već dodeljen, da li je dodeljen sledećem kandidatu ili kandidatkinji na stranačkoj listi ?)
- ▶ Koja je stopa uspeha žena i muškaraca kandidata u obezbeđivanju toga da budu izabrani?

G. KAMPANJA

Pravni i regulatorni okviri kampanja mogu da uključuju posebne mere za podršku učešću žena. To mogu da budu dodatna finansijska sredstva i/ili medijski prostor za žene kandidate ili stranke koje imaju veći procenat žena kandidata. Pored toga, može da postoji obaveza da stranke imaju strategiju za podršku ženama kandidatima i pomoć ženama biračima da donose odluke na osnovu informacija.

Stranke takođe mogu da imaju sopstvene dobrovoljne politike i strategije za podsticanje učešća žena, koje mogu da uključuju dodatnu podršku ženama kandidatima, bavljenje ženama biračima i predstavljanje stranke u kampanjama i u medijima od strane žena. Pored takvih politika, EOA treba da posmatraju da li su žene delotvorno zastupljene na izbornim skupovima — naročito na većim, značajnim događajima kao učesnice i kao govornice — i da li stranke predlažu žene za intervjue medijima, uključujući i programe sa većim auditorijumom. Kada su deo EOA, dugoročni posmatrači će posebno obratiti pažnju

na prisustvo i ulogu žena u događajima u okviru kampanja, način na koji su poruke usmerene ka ženama biračima i na rodno određenu ili seksističku retoriku govornika ili učesnika.

Mogućnost kandidatkinja da efikasno vode kampanju može zavisiti od praktične podrške i sredstava koje dobijaju od stranaka, kao i od vidljive podrške koju dobijaju od stranačkog rukovodstva. To može biti posebno teško za žene u zemljama u kojima se od kandidata očekuje i da finansiraju svoje kampanje i da doprinose budžetu stranke. Važno je da se EOA sastanu sa kandidatkinjama – ne samo sa strankama koje ih predlažu – kako bi iz prve ruke čule sa kojim konkretnim izazovima se suočavaju i kako su podržane u kampanji.

ODIHR-ove EOA takođe mogu da razmotre da li su informacije o kampanji dostupne ženama, ili da li žene birači imaju teškoće kada žele da prisustvuju događajima u kampanji kako bi mogle da donesu informisane odluke o tome za koga da glasaju. Na primer, ženama može biti teže da prisustvuju kampanjama ako to iziskuje velike troškove ili ako događaji nisu prilagođeni deci. Pristup informacijama može se povećati tako što će se termini za kampanju na radiju i televiziji emitovati u vreme kada je verovatnije da će ih žene slušati i gledati. Takođe može biti korisno da materijali za kampanju budu dostupni na jezicima manjina i u formatima koje manje pismene žene mogu lako da čitaju. U nekim kulturama, kampanja „od vrata do vrata” može da oteža ženama postavljanje pitanja i uključivanje, dok u drugima to može da obezbedi bolji pristup.

Posmatrači mogu da prikupljaju mišljenja o relevantnim obećanjima stranaka ženama biračima i da pregledaju stranačke programe. Na primer, oni mogu da razmotre da li se programi bave nezaposlenošću ili nedovoljnom zaposlenošću žena, razlikama u platama, neregulisanom radom u sivoj ekonomiji, planiranjem porodice i reproduktivnim zdravljem, obrazovanjem, socijalnim staranjem, nasiljem nad ženama, porodičnim subvencijama i dostupnom brigom o deci. Odnosi između političkih stranaka i grupa koje se bore za ženska prava takođe mogu biti pokazatelj njihovog angažovanja i posvećenosti unapređenju interesa žena.

Žene mogu biti nesrazmerno obeshrabrene da prisustvuju skupovima ili drugim događajima u okviru kampanje u atmosferi sukoba i nasilja. Nasilje u vezi sa izborima treba posmatrati iz šire perspektive, i ono uključuje zastrašivanje, pritisak i strah od odmazde.⁵⁹ Svaki incident, uključujući i one koje počine visoki funkcioneri i stranački rukovodioci, treba osuditi i bez odlaganja istražiti. EOA treba da izveštavaju o svim mehanizmima za odvratanje od takve prakse.

Štetni efekti negativne kampanje i retorike mogu biti posebno izraženi kod kandidata ženskog pola. Na primer, novinski komentar može biti rodno određen ako se fokusira na izgled žene kandidata ili njene druge lične osobine, a ne na suštinu njene platforme ili profesionalni položaj. S obzirom na manje troškove, društvene mreže mogu da obezbede odlične mogućnosti za kampanju. Međutim, navigacija društvenim mrežama može da zahteva dodatno stručno tehnološko znanje i veštine digitalne komunikacije i može povećati rizik od negativne retorike.

Digitalno nasilje nad ženama kandidatima može imati različite oblike i uključivati uznemiravanje, maltretiranje, mobing, postavljanje intimnog video materijala bez dozvole, postavljanje i deljenje nasilnog sadržaja, pretnje smrću i korišćenje seksualnih ili uvredljivih komentara i pogrdnih/izmenjenih slika ili video zapisa (npr. ubedljivog krivotvorenog sadržaja, koji se na engleskom naziva „deep-fake”).⁶⁰ Takvi agresivni i zastrašujući postupci utiču na dostojanstvo žena i mogu da spreče kandidatkinje da slobodno izraze svoje stavove. Zato je važno da, prateći kampanju na internetu i sastajući se sa kandidatima, ODIHR-ove EOA utvrde da li se takvi incidenti dešavaju, da vide koliko je prijava predato službama za sprovođenje zakona i da razumeju koje se radnje preduzimaju da bi se takve aktivnosti ublažile, kao i kako vlasti i društvene mreže postupaju u slučaju takvih kršenja zakona.⁶¹

59 Vidi Dokument iz Kopenhagena, *op.cit.*, beleška 55, stav 7.7.

60 Odluka Ministarskog saveta br. 4/18, *op.cit.*, beleška 12, poziva države članice da „ohrabre sve relevantne aktere... da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, uključujući i one koji se bave profesionalnim aktivnostima koje su izložene javnosti i/ili u interesu društva”.

61 Preporuka CM/Rec(2019)1 o sprečavanju i borbi protiv seksizma, SE, 27. mart 2019, <<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1e-sexism/1680a217ca>>.

Govor mržnje se obično odnosi na oblike izražavanja čiji je motiv, koji pokazuje ili koji podstiče neprijateljstvo prema nekoj grupi ili pojedincu zbog pripadnosti toj grupi.⁶² Suprotstavljajući se takvoj retorici, vlasti moraju da naprave ravnotežu između slobode izražavanja i zaštite drugih prava, i da dozvole legitimno iznošenje u javnost ponekad neprijatnih mišljenja i stavova. Ograničavanje slobode izražavanja generalno se obeshrabruje u demokratskom društvu. Ipak, mogu biti opravdani srazmerni odgovori na provokativne izjave tokom izbora koje potencijalno dovode u opasnost živote žena kandidata.⁶³ EOA takođe mogu da razmotre reakcije na uvredljivi govor i netolerantnu retoriku prema ženama. Na primer, da li stranačko rukovodstvo i mediji osporavaju takve slučajeve i da li civilno društvo prati tu problematiku?

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li država preduzima ikakve mere za podršku kandidatkinjama u kampanjama?
- ▶ U kojoj meri se stranačke platforme bave učešćem žena u politici i pitanjima od posebnog interesa za žene? Da li platforme

62 Ne postoji međunarodna definicija govora mržnje. Međutim, neki elementi se mogu naći u univerzalnim instrumentima, kao što su: ICCPR, član 19 o slobodi mišljenja i izražavanja, *op.cit.*, beleška 52. Takođe, u članu 20 ICCPR se kaže “Svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zakonom je zabranjeno”. Član 4 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u kojoj države članice ovog ugovora utvrđuju “kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva dela nasilja, ili izazivanje na takva nasilja, uperena protiv svih rasa ili svake grupe lica druge boje ili drugog etničkog porekla, kao i pružanje pomoći rasističkim aktivnostima, podrazumevajući tu i njihovo finansiranje”.

63 U predmetu *Lopes Gomes da Silva protiv Portugalije*, ESLJP, 28. decembar 2000, <<https://hudoc.echr.coe.int/>>, ESLJP ponavlja da “[s]loboda izražavanja predstavlja jednu od neophodnih osnova demokratskog društva” i da se “primenjuje ne samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje se blagonaklono primaju ili se smatraju neuvredljivim ili pitanjem koje izaziva indiferentnost, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju”. Dalje se napominje da su „granice prihvatljive kritike... šire u odnosu na političara koji deluje u javnom svojstvu“, koji se „neizbežno i svesno otvara za pomno ispitivanje svake reči i dela, kako od strane novinara, tako i od strane javnosti u celini”.

za kampanju sadrže rodna i „ženska” pitanja? Kakva je retorika kampanje u vezi sa rodnim pitanjima i ženama?

- ▶ Kakvu podršku kandidatkinjama daju stranke? Finansijsku podršku? Obuku o efikasnom vođenju kampanje? Vidljivu podršku rukovodstva stranke? Druge vrste podrške?
- ▶ Da li stranke promovišu žene prilikom pojavljivanja u javnosti, na primer u razgovorima u medijima, na izbornim skupovima i u materijalima koji se koriste u kampanji?
- ▶ Da li žene birači mogu da pristupe svim informacijama o kampanji i aktivnostima u kampanji kako bi mogle da donose obaveštene odluke? Da li smatraju da je bezbedno da prisustvuju kampanjama/mitinzima?
- ▶ Kako žene vode kampanju (npr. na mitinzima, preko televizije, od vrata do vrata, preko interneta itd.) i da li se to razlikuje od muških kandidata? Da li se žene kandidati suočavaju sa nekim dodatnim izazovima?
- ▶ Da li su kandidatkinje izložene uznemiravanju i nasilju preko interneta? Da li se pravni i regulatorni okvir bavi problemima i kršenjima zakona na internetu? Da li društvene mreže i regulatorna tela preduzimaju proaktivne mere za rešavanje problema, ako ih ima?

H. FINANSIRANJE KAMPANJE

Analiza EOA treba da se prvenstveno usmeri na to kako pravni okvir za finansiranje kampanja povećava transparentnost i integritet izbornog procesa, kao i da li podstiče jednake uslove za učesnike na izborima koji ženama kandidatima omogućavaju ravnopravan položaj *de jure* i *de facto*.

U čitavom regionu OEBS-a ima primera delimičnog uslovljavanja javnog finansiranja političkih stranaka podsticanjem rodne ravnopravnosti tokom izbora, a povremeno i unutar stranke. To mogu biti podsticaji — dodeljivanje dodatnih javnih sredstava strankama sa određenim procentom žena kandidata — ili, naprotiv, smanjivanje iznosa sredstava kada stranke nemaju dovoljan udeo žena kandidata. Javna sredstva se takođe mogu izdvajati za posebne aktivnosti u kampanji koje se odnose na unapređenje rodne ravnopravnosti. Druge mere mogu da uključuju odredbe o poreskim olakšicama i besplatno čuvanje dece, ili centralni fond za pristupačnost koji će olakšati učešće žena sa invaliditetom koje se mogu suočiti sa dodatnim troškovima kada se kandiduju za funkciju.

Bez javnih sredstava, teret pada na finansijsku podršku stranke, lično bogatstvo kandidata i kapacitete za prikupljanje sredstava. To može biti posebno nepovoljno za žene, koje obično imaju manje novca i slabiju početnu mrežu podrške. Generalno, žene nisu dobro integrisane u komercijalne, profesionalne i društvene mreže koje obično služe kao glavni izvori sredstava za kampanju, kako u nacionalnoj tako i u lokalnoj politici.⁶⁴ Drugi društveni faktori, kao što su nivo obrazovanja, poznavanje dominantnog jezika, starost i porodični status, takođe mogu da imaju nesrazmeran uticaj na sposobnost žena kandidata da pribave sredstva tokom izbornih kampanja.

Stranke mogu da primenjuju i unutrašnje politike koje ne bi ugrozile osobe sa ograničenim pristupom sredstvima za kampanju tokom selekcije i predlaganja kandidata. To je posebno važno za žene koje su često u lošijem ekonomskom položaju i imaju slabiji pristup resursima od muškaraca. Stranke mogu da povećaju finansijsku podršku kampanjama žena kandidata i da daju dodatna finansijska sredstva, iznad iznosa koje dobijaju njihove muške kolege. To može biti opravdano da bi se ženama dala *de facto* jednaka mogućnost da vode održivu kampanju i obezbede izborni uspeh. Stranke takođe mogu da organizuju obuku o prikupljanju sredstava i finansiranju kampanje za kandidatkinje, a naročito za one

64 Julie Ballington, "Gender Equality in Political Party Funding" (Rodna ravnopravnost kod finansiranja političkih stranaka), Međunarodni IDEA institut, 16. decembar 2003, <<https://www.idea.int/news-media/media/gender-equality-political-party-funding>>.

koje učestvuju po prvi put. Transparentne stranačke procedure mogu pokazati da li je raspodela sredstava za kampanju pravična i/ili pomaže da se obezbede ravnopravniji uslovi za kandidatkinje.

Žene kandidati mogu naročito imati koristi od postavljanja gornje granice za troškove kampanje za sve kandidate kako bi se promovisali ravnopravniji uslovi, s obzirom na to da one često imaju slabiji pristup sredstvima.⁶⁵ Bez takvih ograničenja, bogati kandidati (obično muškarci) mogu da potroše velike iznose novca, što ženama otežava nadmetanje. Međutim, da bi ova mera imala efekta, potrebno je njeno efikasno sprovođenje.

Korisno je ako izveštaji o finansiranju kampanja koji se predaju nadzornim organima i koje pripremaju takvi organi mogu da obezbede informacije razvrstane po polu da bi bilo moguće videti u kojoj meri se žene suočavaju sa finansijskim teškoćama. Ove informacije mogu da prikažu podršku koju daju stranke, količinu sredstava koje prikupljaju žene kandidati, snage i slabosti stranaka prilikom davanja podrške ženama kandidatima i stalnu potrebu za dodatnom podrškom ženama kandidatima, kao i da li su određena poboljšanja preporučljiva.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Ako su za kampanju obezbeđena javna sredstva, da li postoje neke obaveze podsticanja žena i rodne ravnopravnosti? Da li postoje neke obaveze u pogledu podobnosti za dobijanje javnih sredstava koje žene teško mogu da ispune? Da li je država uvela druge mere od kojih posebnu korist imaju kandidatkinje?

65 Opšti komentar br. 25 na član 25 ICCPR, HN HRC, 12. jul 1996, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7, <<https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>>, predviđa razumna ograničenja troškova kampanje „kada je to neophodno da bi se sprečilo podrivanje slobodnog izbora birača ili deformisanje demokratskog procesa nesrazmernim troškovima bilo kog kandidata ili stranke“. Vidi i „Zajedničke smernice za regulisanje političkih stranaka“, *op.cit.*, beleška 44, stav 196.

- ▶ Da li su podaci o sredstvima i troškovima razvrstani po polu kandidata i da li su tu ti podaci dostupni?? Ako jesu, da li ih nadzire neki državni organ ili druga organizacija? Da li žene kandidati dobijaju i troše iznose koji se mogu uporediti sa muškim kandidatima? Koje je objašnjenje za razliku?
- ▶ Da li izgleda da je ženama teže od muškaraca da prikupe sredstva za kampanju (uključujući nezavisne kandidate)?
- ▶ Da li su političke stranke usvojile neke unutrašnje mere za podršku finansiranju žena kandidata?
- ▶ Da li su političke stranke uvele pravedne i transparentne procedure za pravičnu raspodelu javnih ili partijskih sredstava kandidatima (ženama i muškarcima)? Da li to uključuje dodeljivanje indirektnih javnih ili stranačkih sredstava, kao što je pristup medijskom prostoru i medijskim izvorima, ili korišćenje stranačkih prostorija ili resursa za kampanju?
- ▶ Da li postoji gornja granica u pogledu troškova kandidata u kampanji? Da li se ona delotvorno primenjuje? Kako to utiče na ženske i muške kandidate?

I. MEDIJI

Obaveze preuzete u okviru OEBS-a u pogledu izbora zahtevaju pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu.⁶⁶ Posebne privremene mere, kako se pominju u CEDAW-u, mogle bi da uključuju dodatni

⁶⁶ Dokument iz Kopenhagena, *op.cit.*, beleška 55, stav 7.8, predviđa da države moraju da obezbede jednak pristup i pravičan tretman učesnika na izborima u svim programima državnih medija.

medijski prostor za kandidatkinje ili obezbeđivanje ciljeva ili garancija pravične zastupljenosti u medijima. Međunarodni instrumenti upućuju na obavezu državnih medija da pokrivaju kandidate i njihove programe na jednak i nepristrasan način, bez obzira na rodnu pripadnost.⁶⁷

Analiza žena i medija tokom izbora uključuje razmatranje više različitih elemenata. To uključuje identifikaciju svih zakonskih obaveza ili dobrovoljnih mera medija za podsticanje političkog učešća žena, praćenje srazmere i prirode pokrivenosti koju žene kandidati dobijaju u odnosu na muškarce, i uključivanje žena kao komentatora političkih i izbornih pitanja, kao i iskustva novinarki koje prate izborne kampanje i političare. Pored posmatranja koje sprovodi sam ODIHR, EOA treba da utvrde da li regulatorna tela ili civilno društvo nadgledaju pristup i pokrivenost žena u medijima.

Više puta se u različitim zemljama pojavljivao niz pitanja u vezi sa nedovoljnom zastupljenošću žena u medijima. Žene kandidati mogu da dobiju manju medijsku pokrivenost za svoje političke stavove o političkim merama, a veću za svoje lične karakteristike i izgled od muških kolega. Kandidatkinje se mogu suočiti sa stereotipima; mogu da budu prikazane u tradicionalnoj ulozi supruge i majke. Mogu im se postavljati pitanja samo o „ženskim pitanjima” umesto da se smatraju vrednim autoritativnog komentara o nizu tema.⁶⁸ Mediji često pripisuju nedovoljnu zastupljenost žena u medijima strankama ili drugim subjektima koji ne predlažu žene za intervjuue i manjem broju kandidatkinja. Međutim, grupe koje zastupaju ženska prava često tvrde da medijske kuće moraju da budu obazrivije kada insistiraju na rodnoj ravnoteži. Zato, ODIHR-ove EOA mogu da razmotre da li medijske kuće neguju prihvatanje žena u javnosti kao normalnu karakteristiku

67 Vidi takođe Preporuku Komiteta ministara (2013)1 o rodnoj ravnopravnosti i medijima, Savet Evrope, pristupljeno 3. oktobar 2022, Smernice A1, B4, <<https://go.coe.int/OWWun>>.

68 Studija Saveta Evrope o rodnoj ravnopravnosti na izborima, „Mediji, izbori i rod”, SE DGI(2017)10. april 2018, <<https://rm.coe.int/gender-equality-and-elections-16807c0e23>> pokazuje da je „prisustvo žena znatno manje u izveštavanju o politici, da se teme koje se smatraju „ozbiljnim” i dalje povezuju sa muškarcima i da ih javno mnjenje i glasači doživljavaju na takav način”.

političkog života i da li predstavljaju žene na način koji podstiče poverenje u njihovu sposobnost da budu politički lideri.

Medijski analitičari kvalitativno procenjuju rodna pitanja u odnosu na obaveze preuzete u okviru OEBS-a i druge međunarodne obaveze, a takođe mogu i da kvantitativno analiziraju izveštavanje o ženama kroz praćenje medija. To omogućava analizu izveštavanja o ženama kandidatima u poređenju sa muškarcima, razlika u tonu izveštavanja i razloge za to. Mediji se takođe mogu pratiti da bi se procenilo da li je manje verovatno da će se žene pojavljivati kao gosti i komentatori u ključnim političkim programima. Medijski analitičari takođe mogu biti u stanju da vide koliko su napori u edukaciji birača usmereni na žene i da identifikuju slučajeve retorike zastrašivanja novinarki, što uključuje i onu koja dolazi od političara.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li postoje zakonske obaveze koje se odnose na zastupljenost žena u medijima (generalno ili konkretno tokom izbora)? Ako je to slučaj, da li postoji efikasan mehanizam sprovođenja?
- ▶ Da li bilo koja medijska kuća koja se finansira iz javnih ili privatnih sredstava ima politike koje se odnose na promociju žena uopšte ili konkretno za izbore? Da li se one pravilno primenjuju?
- ▶ Da li su predviđene dodatne posebne mere (npr. dodatni medijski prostor za kandidatkinje)?
- ▶ Čini li se da elektronski/štampani mediji održavaju tradicionalne stereotipe, sa fokusom na izgled i ulogu žene u domaćinstvu kao supruge i majke?

- ▶ Da li postoje muški kandidati/stranački rukovodioci ili neke druge zainteresovane strane (kao što su novinari) koji koriste seksističke komentare i stereotipe kada tokom debata govore o ženama kandidatima?
- ▶ Da li regulatorna tela ili civilno društvo nadziru pristup i pokrivenost žena u medijima?
- ▶ Da li su javno dostupni podaci razvrstani po polu (npr. o udelu medijske pokrivenosti za muškarce i žene kandidate)? Da li postoji neka analiza vidljivosti i prikaza žena u medijima (naročito u nacionalnim vestima i programima o aktuelnim događajima)?
- ▶ Da li se količina i kvalitet pokrivenosti žena kandidata može uporediti sa onom koju dobijaju muškarci sličnog političkog položaja?
- ▶ Da li medijske kuće primenjuju rodnu ravnotežu prilikom izbora osoba koje intervjuišu i panelista koji komentarišu izborni proces? Koji koraci se preduzimaju da se unapredi takva rodna ravnoteža?
- ▶ Da li postoji političko oglašavanje koje je usmereno posebno na žene birače? Na koja pitanja se ono fokusira?
- ▶ Da li postoji edukacija birača ili pokušaji informisanja birača koji su usmereni posebno na žene? Šta je sadržaj tih poruka?
- ▶ Šta kandidatkinje misle o tome kako ih tretiraju mediji? Da li misle da nisu pravedno predstavljene?

J. REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Pravni okvir treba da predvidi načelo jednakosti pred zakonom, uključujući jednak pristup rešavanju izbornih sporova, bez obzira na rodnu pripadnost.⁶⁹ Međutim, žene su u praksi često u nepovoljnom položaju. One ponekad ne poznaju dovoljno svoja prava i mogu biti u nepovoljnom položaju zbog toga što imaju manje finansijskih sredstava za pokretanje postupaka pred sudom. Na primer, postupci za podnošenje prigovora ili žalbi koji zahtevaju putovanje ili plaćanje taksi ženama mogu da predstavljaju veću prepreku u društvima u kojima žene imaju manje novca ili se suočavaju sa znatnim nejednakostima u prihodima. Stoga, posmatrači ODIHR-a mogu da procenjuju mogućnost pristupa rešavanju izbornih sporova i državnim politikama u pogledu pravne pomoći.⁷⁰

ODIHR-ove EOA mogu da razmotre da li su procesi rešavanja izbornih sporova podjednako osetljivi i delotvorni i za žene i za muškarce podnosiocima zahteva. One takođe mogu da procene da li se krivično gonjenje (po službenoj dužnosti ili po prijavi) preduzima kada je došlo do izvršenja krivičnih dela u vezi sa izborima i da li postoji nepodudarnost u načinu njihovog rešavanja. Takođe treba razmotriti sastav organa koji rešavaju izborne sporove iz perspektive rodne ravnoteže. Podaci o podnosiocima prigovora razvrstani po polu mogu ukazati na to koliko je sistem rešavanja izbornih sporova dostupan muškarcima i ženama.

ODIHR-ove EOA treba da obrate pažnju na sve prigovore na nejednako postupanje prema ženama. Primeri uključuju kršenje rodni kvota za liste kandidata, neravnopravnost u izbornoj administraciji, neravnopravan pristup mogućnostima za kampanju i zastrašivanje ili slabiji pristup medijima. Treba proceniti reakciju institucije da bi se videlo da li mehanizmi za rešavanje izbornih sporova pružaju smislen pravni lek i korektivne mere na ravnopravnoj osnovi. ODIHR-ove EOA treba da procene da li se takvi prigovori tretiraju na isti način kao i dugi

69 U članu 26 ICCPR se kaže „Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona”, *op. cit.*, beleška 52.

70 Vidi takođe „Priručnik za posmatranje rešavanja izbornih sporova“, OEBS/ODIHR, 17. septembar 2019, odeljak 5.A, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>.

prigovori i žalbe koje se ne odnose na rodna pitanja. One mogu da konstatuju i ono što je navedeno među razlozima zbog kojih su se žene odlučile da ne podnose zvanične prigovore.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li se žene suočavaju sa nekim pravnim ili praktičnim preprekama prilikom pristupa pravdi uopšte i, konkretno, u rešavanju izbornih sporova?
- ▶ Da li se smatra da su postupci rešavanja izbornih sporova jednako osetljivi i efikasni za žene koje podnose pritužbe?
- ▶ U kontekstu izbora, da li postoje neki skoriji ili aktuelni izborni sporovi kada je bilo neravnopravnog postupanja prema ženama? Ako postoje, o kojim centralnim pitanjima se radilo? Ako je neki predmet već rešen, kakav je bio ishod?
- ▶ Da li je organ koji je zadužen za rešavanje prigovora rodno uravnotežen?
- ▶ Da li su dostupni podaci razvrstani po polu o prigovorima i žalbama?
- ▶ Da li je izražena zabrinutost zbog neravnopravnog postupanja prema ženama u postupku rešavanja izbornih sporova? Ako jeste, da li su podneti prigovori i žalbe? Ako ne, zašto ne?

K. IZBORNI DAN

Sve što ometa učešće tokom izbornog dana može posebno da utiče na mogućnost žena da glasaju i to treba prijaviti EOA. Na primer, velike udaljenosti do biračkih mesta mogu biti veća prepreka za žene ako se staraju o deci ili nekom drugom, ako su u drugom stanju i/ili u lošijem socioekonomskom položaju. Slično tome, dugo čekanje u redu za glasanje može otežati učestvovanje ženama. Okruženje koje izaziva strah ili je nasilno može da posebno odvraća žene od odlaska na biračka mesta. Isto tako, veoma velike gužve ili haotično okruženje mogu da posebno odvrate žene od glasanja. Obaveza identifikacije birača može da bude nesrazmerno opterećenje za žene, a naročito pripadnice ugroženih grupa. Na primer, Romkinje i pripadnice Sinta mogu biti teže pogođene zbog neprijavlivanja u matične knjige. Podaci o izlaznosti birača razvrstani po polu su potrebni da bi se sagledao uticaj ovih problema. Ovo treba razvrstati i geografski kako bi se mogli identifikovati problemi u određenim mestima.

U stavu 7.4 Dokumenta iz Kopenhagena države se obavezuju da „obezbede da se glasa tajnim glasanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasanja”. Jedna od čestih zloupotreba tajnosti je „porodično” ili „grupno” glasanje, što je još uvek relativno česta praksa u nekim državama učesnicama u OEBS-u. To se dešava kada dvoje ili više ljudi uđu u istu kabinu i, ili zaokružuju svoje glasačke listiće zajedno ili glava porodice, obično muškarac, glasa u ime ostalih. Takva praksa je uglavnom češća u seoskim mestima gde su stanovnici manje obrazovani i ona obično ugrožava naročito žene. Glasanje preko punomoćnika, kada jedna osoba pokaže dokumente za drugu osobu i glasa u njeno ime, je u nekim državama zakonski regulisano, ali podaci o sprovođenju ovakvog glasanja povremeno pokazuju rodni disparitet. Javno glasanje, gde se glasački listići zaokružuju izvan biračkih kabina u javnosti, ispred drugih, takođe ugrožava tajnost glasanja i može da naročito sputa žene da same donesu odluku o sopstvenom izboru. Zabrinutost može izazvati i ako sumnjivo veliki broj žena zatraži pomoć pri glasanju.

Mnoge zemlje imaju odredbe o alternativnim metodama glasanja (AMG) koje imaju za cilj da olakšaju glasanje ili da učine glasanje

dostupnim građanima koji iz bilo kog razloga možda ne mogu da lično dođu na biračko mesto. AMG mogu da uključuju glasanje putem mobilnih uređaja, putem pošte ili elektronsko glasanje.⁷¹ Prilikom uvođenja i korišćenja ovakvih mehanizama, moraju postojati pravne i procesne garancije i treba da postoji poverenje u te mere. Idealno treba sprovesti procenu rodnog uticaja da bi se videlo da li postoje posebni problemi u vezi sa upotrebom AMG od strane žena; konkretno, treba videti da li su one u nepovoljnom položaju i koje mere su potrebne da bi se unapredilo ravnopravno i legitimno korišćenje AMG od strane žena, kao što su dodatne zaštitne mere i edukacija. Temeljno istraživanje slučajeva zloupotrebe AMG i procenjivanje načina na koje su te metode posebno uticale na žene birače može da poveća poverenje u izborne procese. Treba uspostaviti ravnotežu između veće pristupačnosti glasanja i obezbeđivanja integriteta tog procesa.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li su podaci razvrstani po polu sa izbornog dana javno dostupni — o broju registrovanih muškaraca i žena birača, agenata, posmatrača i o izlaznosti birača?
- ▶ Da li je postupak glasanja pristupačan za žene? Da li su preduzete neke dodatne mere da bi se pomoglo ženama da glasaju?
- ▶ Da li je udaljenost biračkih mesta razumna? Da li su na biračkim mestima dugi redovi?
- ▶ Da li je tajnost glasanja definisana zakonima/propisima? Da li postoje problemi sa tajnošću glasanja koji nesrazмерно pogađaju žene? Da li je porodično/grupno glasanje/glasanje preko punomoćnika zabranjeno? Postoje li problemi

71 Vidi takođe, „Alternativne metode i aranžmani za glasanje”, OEBS/ODIHR, 12. oktobra 2020, <<https://www.osce.org/odihr/elections/466794>>.

sa porodičnim/grupnim glasanjem/glasanjem preko punomoćnika koji utiču na žene?

- ▶ Koji je udeo žena među biračkim osobljem, građanskim posmatračima i punomoćnicima stranaka/kandidata?
- ▶ Da li su informacije o postupcima glasanja lako dostupne ženama?
- ▶ Da li postoje AMG kao što je glasanje putem mobilnih uređaja, pošte ili elektronsko glasanje? Ako postoje, da li ove metode predstavljaju posebne izazove za žene birače (npr. da li glasanje putem pošte uključuje zaštitne mere koje se odnose na tajnost i da li žene i muškarci imaju ravnopravan pristup informacijama o tim mehanizmima)? Da li postoje dovoljne pravne i procesne zaštitne mere za korišćenje AMG koje bi smanjile mogućnosti zloupotrebe? Da li je razmotren rodni uticaj AMG?



3. POGLAVLJE NASILJE NAD ŽENAMA NA IZBORIMA

Sve je veća svest o nasilju sa kojim se žene mogu suočiti kao učesnice u izbornim procesima i sve se više priznaje da se akti NNŽI obično nedovoljno prijavljuju. U svom izveštaju Generalnoj skupštini UN za 2018. godinu, specijalna izveštiteljka UN za nasilje nad ženama je navela: „I muškarci i žene mogu doživjeti nasilje u politici. Međutim, takvi akti nasilja nad ženama su usmereni na njih zbog njihove rodne pripadnosti i imaju rodno zasnovane oblike, kao što su seksističke pretnje ili seksualno uznemiravanje i nasilje. Njihov cilj je da obeshrabre političku aktivnost žena i ostvarivanje njihovih ljudskih prava, kao i da utiču, ograniče ili spreče političko učešće žena kao pojedinaca i kao grupe... Takvo nasilje, uključujući i ono na izborima i izvan njih, sastoji se od bilo kog akta rodno zasnovanog nasilja ili pretnji takvim aktima, koje dovode ili će verovatno dovesti do fizičke, seksualne ili psihičke povrede ili patnje i koje je usmereno protiv žena u politici zato što su žene, ili nesrazmerno utiče na žene”.⁷² *UN Women* ima sličnu definiciju u kojoj se navodi da nasilje nad ženama u političkom životu „može počinuti član porodice, pripadnik zajednice i/ili država”.⁷³

72 Specijalna izveštiteljka UN o nasilju nad ženama, obraćanje Generalnoj skupštini, 5. oktobar 2018, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR_VAW_GA73_2018.pdf>.

73 Šire, UN WOMEN definiše nasilje nad ženama u političkom životu kao „svaki čin rodno zasnovanog nasilja ili pretnju njime, koji dovodi do fizičke, seksualne, psihičke povrede ili patnje žena, koji ih sprečava da uživaju i ostvaruju svoja politička prava, bilo u javnom ili privatnom prostoru, uključujući pravo glasa

Spektar osoba koje mogu biti na meti uključuje izabrane ili druge političke predstavnike, kandidate, političke aktiviste, članove stranaka, birače, izbornu osoblje, posmatračice izbora i medijske predstavnike, kao i članove porodica ili saradnike onih koji su na meti. Psihičko nasilje uključuje postupke čiji je cilj da zastraše ili ponize i može da bude vrlo suptilno i teško za identifikaciju. Seksualno nasilje uključuje seksualne činove bez pristanka, neželjene seksualne ponude ili komentare u javnom ili privatnom prostoru. Slučajevi zastrašivanja žena na internetu su sve prisutniji i mogu da imaju nesrazmeran uticaj, naročito ako su žene već zastrašene; boje se da fizički učestvuju u izbornim ili političkim događajima.⁷⁴ Ovo, između ostalog, može da uključuje pretnje, govor mržnje, dezinformacije, objavljivanje privatnih podataka i lažno predstavljanje koje dovodi do straha, poniženja i/ili povrede ugleda.

Komitet UN za ljudska prava je konstatovao: „Osobe sa pravom glasa moraju da slobodno glasaju za bilo kog kandidata na izborima i za ili protiv bilo kog predloga na referendumu ili plebiscitu, kao i da slobodno podržavaju ili se suprotstavljaju vladi, bez neprimerenog uticaja ili prinude bilo koje vrste koja može narušiti ili sprečiti slobodno izražavanje volje birača”.⁷⁵ Pretnje i nasilje mogu da otežaju ljudima formiranje i izražavanje političkog mišljenja i uključivanje u političke stranke i izbore.⁷⁶ Pored ugrožavanja ljudskih prava pojedinaca, to može da naruši i demokratski proces u celini.

Može biti teško doći do podataka o NNŽI jer to mogu biti skriveni postupci u privatnom prostoru i može postojati ustručavanje da se ono prijavi. *UN Women* i Program UN za razvoj (UNDP) su приметили da

i obavljanje javne funkcije, tajno glasanje i slobodno vođenje kampanje, udruživanje i okupljanje, uživanje slobodu mišljenja i izražavanja.” Vidi „Sprečavanje nasilja nad ženama na izborima: Vodič za izradu programa *UN Women* & UNDP, 2017, <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>.

74 “Nasilje nad ženama na izborima onlajn: Alat za analizu društvenim mreža”, IFES i Nacionalni institut za demokratiju, 30. septembar 2019, <<https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-online-social-media-analysis-tool>>.

75 ICCPR, Komitet za ljudska prava, Opšti komentar 25, *op. cit.*, beleška 52, stav 19.

76 “Neučestvovanje u nasilju: Analiza nasilja nad ženama u političkim strankama” NDI, 19. mart 2018, <<https://www.ndi.org/publications/no-party-violence-analyzing-violence-against-women-political-parties>>.

„istraživanja ukazuju da je NNŽI široko rasprostranjeno u zemljama i regionima sveta”.⁷⁷ Studija Interparlamentarne unije iz 2016. godine pokazuje da je 81,8 odsto ispitanica (parlamentarki) prijavilo psihičko nasilje, od čega su 44,6 odsto bile pretnje silovanjem, premlaćivanjem ili otmicom, kao i pretnje smrću.⁷⁸ U studiji je utvrđeno da su društvene mreže „postale mesto broj jedan na kojem se psihološko nasilje – naročito u obliku seksističkih i mizoginih primedbi, ponižavajućih slika, mobinga, zastrašivanja i pretnji – vrši nad poslanicama”.⁷⁹

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija je primetio: „Novinari su redovno mete onlajn napada, a novinarke se suočavaju sa dvostrukim teretom; napadaju se i kao novinari i kao žene. Pretnje silovanjem, fizičkim nasiljem i eksplicitne slike se pojavljuju u njihovim inboksima i na društvenim mrežama dok se bave svojim poslom. U ekstremnim slučajevima ti napadi dovode do autocenzure ili još gore: žene se povlače iz javne sfere, što ostavlja još manje ženskih glasova u dominantno muškoj novinarskoj delatnosti”.⁸⁰ Slično tome, kao što je gore pomenuto, nedavna Odluka Ministarskog saveta OEBS-a naglašava „ključnu ulogu novinara u izveštavanju o izborima” i „izrazite rizike sa kojima se suočavaju novinarke u vezi sa svojim radom, uključujući i putem digitalnih tehnologija”.⁸¹ Takve pretnje mogu uticati na izbore i dodatno marginalizovati novinarke u ovom procesu uz rizik od domino efekta na žene kandidate i birače.

77 “Sprečavanje nasilja nad ženama na izborima”, *op. cit.*, beleška 74, strana 7.

78 “Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad članicama parlamenata”, Interparlamentarna unija (IPU), oktobra 2016, <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>>.

79 Studija IPU-PACE iz 2018. godine (<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>), takođe napominje da članice parlamenata u Evropi predstavljaju posebnu metu onlajn napada jer se 58,2 odsto ispitanica suočilo sa uvredljivim, seksualnim i nasilnim sadržajima i ponašanjem na društvenim mrežama. Vidi takođe, “Parlamenti bez seksizma i seksualnog uznemiravanja” informativna brošura, PACE, 27. novembar 2019, <<https://pace.coe.int/en/news/7702/parliaments-free-of-sexism-and-sexual-harassment>>.

80 “Bezbednost novinarki na internetu”, internet stranica OEBS-a, pristupljeno 3. oktobra 2022, <<https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>>.

81 Odluka Ministarskog saveta br. 3/18, *op. cit.*, beleška 13.

Svaki sukob može da poveća rizik od nasilja tokom izbornog procesa uz potencijalno nesrazmerne posledice po volju i mogućnost učešća žena. U takvim situacijama, mogu biti opravdane dodatne mere za podizanje svesti žena o učešću na izborima i omogućavanje ženama da bezbedno učestvuju na izborima. Ove mere mogu uključivati otvaranje dodatnih biračkih mesta kako bi se smanjilo trajanje putovanja i rizik, kao i rodno uravnoteženo obezbeđenje i osoblje na biračkim mestima. Kandidatkinjama takođe mogu biti potrebne dodatne zaštitne mere kako bi mogle da vode kampanju na rizičnim mestima. To je u skladu sa ciljevima Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN o ženama, miru i bezbednosti.

EOA treba da razmotre pravni okvir o rodnoj ravnopravnosti i nasilju nad ženama i da utvrde da li se on pravilno primenjuje i da li su dostupni brzi pravni lekovi. One takođe treba da razmotre da li su izborni zvaničnici, pripadnici obezbeđenja i sudije prošli odgovarajuću obuku o tome kako da rešavaju slučajeve NNŽI. EOA mogu da procene da li vlasti i političke stranke obavljaju pripremne radnje za sprečavanje i rešavanje NNŽI i suprotstavljanje onlajn pretnjama i drugim oblicima visokotehnološkog nasilja. One takođe treba da ispitaju da li EMB imaju proaktivne planove za rešavanje NNŽI, kao što je specifično obrazovanje birača i rad sa liderima iz zajednice, kao i da li sprovedu preispitivanja kroz vežbe koje se odnose na naučene lekcije. EOA takođe moraju da razmotre izazov koji se odnosi na to kako da pravilno procene NNŽI s obzirom na njegove skrivene oblike i nepostojanje dostupnih podataka.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li postoji definicija rodno zasnovanog nasilja u zakonu i da li ona pokriva učešće u političkom životu?
- ▶ Da li postoje dovoljne zakonske odredbe za suzbijanje NNŽI i da li deluje da se one sprovedu? Da li postoje brzi pravni lekovi?

- ▶ Da li se preduzimaju neke druge proaktivne mere za rešavanje NNŽI? Ako je tako, ko ih preduzima i da li se smatraju delotvornim?
- ▶ Da li izgleda da su neki od slučajeva nasilja ili zastrašivanja na izborima, uključujući i one koji se dešavaju tokom izbornog dana, posebno usmereni na žene?
- ▶ Da li ženske grupe prijavljuju probleme sa NNŽI? Da li su organizacije civilnog društva aktivne po ovom pitanju?
- ▶ Da li žene imaju mehanizme za bezbedno prijavljivanje NNŽI (vlastima, preko SOS telefona itd.)?
- ▶ Da li su dostupni podaci razvrstani po polu o nasilju u vezi sa izborima? Da li postoji zabrinutost da se NNŽI nedovoljno prijavljuje?
- ▶ Da li postoji obuka o NNŽI za pripadnike obezbeđenja i policije?
- ▶ Da li postoje neke kampanje za informisanje javnosti koje se bave pravom žena na mirno učestvovanje na izborima, bez zastrašivanja ili nasilja?
- ▶ Da li političke stranke imaju neke politike za smanjenje i eliminisanje NNŽI unutar stranaka i/ili šire?
- ▶ Da li u zemlji postoje sukobi koji izgleda da sprečavaju učešće žena na izborima?
- ▶ Da li izborna administracija omogućava svojim zaposlenima i obučava ih da ublaže ili prijave NNŽI?
- ▶ Da li mediji izveštavaju o NNŽI? Da li to povećava ili rešava problem?

- ▶ Da li su novinarke posebno izložene pretnjama ili uznemiravanju (uključujući i ono na internetu)?
- ▶ Da li se sprovodi bilo kakvo praćenje NNŽI na internetu?
- ▶ Da li su vlasti ili kompanije koje vode društvene mreže preduzele mere za sprečavanje ili rešavanje nasilja nad ženama na internetu?
- ▶ Da li počinioci NNŽI podležu istrazi i krivičnom gonjenju? Postoji li obuka za sudije i tužioce?



4. POGLAVLJE UČEŠĆE NEDOVOLJNO ZASTUPLJENIH GRUPA

Inkluzija i zabrana diskriminacije su ljudska prava koja se međusobno presecaju i koja treba da se nalaze u osnovi uživanja drugih prava. Žene sa invaliditetom, mlade žene i pripadnice nacionalnih manjina, uključujući Rome i Sinte, kao i interno raseljene žene suočavaju se sa posebnim izazovima kod političkog učešća, uključujući i ono u izbornim procesima. Ove grupe žena se često susreću sa višestrukim oblicima diskriminacije i teškoćama zbog kojih mogu da dospeju u još veći rizik od isključenosti i nedovoljne zastupljenosti. Slično tome, sve se više postavljaju pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu različitost u vezi sa teškoćama kod učešća na izborima.

Komiteet za prava osoba sa invaliditetom navodi: „Glasovi žena i devojčica sa invaliditetom su utišavani kroz istoriju, što je razlog njihove nesrazmerno niske zastupljenosti u javnom donošenju odluka”.⁸² Takođe je izjavio „Postoje čvrsti dokazi koji pokazuju da se žene i devojčice s invaliditetom suočavaju sa preprekama u većini oblasti u životu. Te prepreke stvaraju situacije višestrukih i interseksijskih oblika diskriminacije žena i devojčica sa invaliditetom, a posebno u vezi sa jednakim pristupom obrazovanju, ekonomskim prilikama, društvenom interakcijom i pravdom, jednakim priznanjem pred zakonom i

82 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Opšti komentar 3, UN CRPD/C/GC3, 25. novembar 2016, <<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>>.

mogućnošću učestvovanja u politici i kontrolisanja sopstvenog života u različitim kontekstima...”

Izražena je zabrinutost zbog sve manjeg učešća mladih na izborima i ova dinamika bi mogla da posebno utiče na mlade žene i da dodatno smanji njihovu zastupljenost na izabranim pozicijama.⁸³ Pored šire političke dinamike, smanjivanje učešća se ponekad objašnjava odsustvom ciljanog podizanja svesti, politike i/ili mera podrške za unapređivanje mladih u političkim strankama i uključivanja na liste kandidata, ograničenom mogućnošću učešća u izbornoj administraciji, i propisima o registraciji birača koji nesrazmerno obeshrabuju mlade birače. Ipak, tehnologije za digitalnu komunikaciju su imale pozitivno dejstvo u podsticanju umrežavanja i mobilizacije, s obzirom na to koliko ih mladi široko koriste. Iako ne postoji namenski međunarodni ugovor za prava mladih, važnost njihovog uključivanja se sve više prepoznaje kao deo SDG agende „nikoga ne treba izostaviti” i promovisanja demokratskog angažovanja.

Uključivanje nacionalnih manjina u javni život predstavlja važan deo integracije i doprinosi sprečavanju potencijalnih sukoba. Ono je priznato u nizu međunarodnih standarda za ljudska prava.⁸⁴ Međutim, kao što se objašnjava u drugim publikacijama ODIHR-a, pripadnici nacionalnih manjina, uključujući i Rome i Sinte, često se suočavaju sa preprekama u pogledu učešća na izborima.⁸⁵ To mogu biti jezičke

83 Prema izveštaju Interparlamentarne unije o učešću mladih u nacionalnim parlamentima iz 2016. godine <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016>>, mladi ispod 30 godina čine manje od 2 odsto poslanika u svetu. Vidi i Deklaraciju OEBS-a iz Madrida o mladima iz 2007. godine. Vidi i rezultate istraživanja iz 2019. godine o rekordnoj izlaznosti koju su pokrenuli mladi birači na izborima za Evropski parlament <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-youth-people>>.

84 Dokument iz Kopenhagena *op.cit.*, beleška 55, st. 30–39; Okvirna konvencija Saveća Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), 1995 <<https://www.coe.int/en/web/minorities>>.

85 Priručnik o posmatranju i podsticanju učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima, OEBS/ODIHR, 2014. Dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/124067.pdf>. Vidi i „Treći izveštaj o statusu: Sprovođenje Akcionog plana OEBS-a za poboljšanje položaja Roma i Sinta u okviru OEBS-a“, OEBS/ODIHR, 11. decembra 2018, <<https://www.osce.org/odihr/>>

teškoće, smanjeni pristup medijima, nepovoljni izborni sistemi i/ili razgraničavanje, kao i moguće kulturne prepreke. Takve teškoće mogu biti posebno izražene kod pripadnica nacionalnih manjina.

Žene su često prekomerno zastupljene u populaciji interno raseljenih lica (IRL). OEBS je preporučio „obezbe[đivanje] posebne pažnje biračkim pravima interno raseljenih lica u radu OEBS-a na posmatranju izbora, nadziranje mogućnosti IRL da glasaju i promovisanje reformi koje će obezbediti potpuno ostvarivanje njihovog prava na političko učešće.”⁸⁶ Različiti međunarodni politički instrumenti izričito se odnose na izborna prava interno raseljenih lica, uključujući „Vodeće principe o internoj raseljenosti”, glavni međunarodni sporazum o internoj raseljenosti, koji je usvojen na Svetskom samitu UN 2005. godine.⁸⁷ Komitet ministara Saveta Evrope je 2006. godine naveo: „Države članice treba da preduzmu odgovarajuće pravne i praktične mere da omoguće interno raseljenim licima da efikasno ostvare svoje biračko pravo na nacionalnim, regionalnim ili lokalnim izborima i da obezbede da ovo pravo ne bude prekršeno preprekama praktične prirode”. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2009. godine preporučila Komitetu ministara da „obezbedi da interno raseljena lica mogu da ostvare svoje pravo na učešće u

[roma-sinti-action-plan-2018-status-report](#)>, u kojem se navodi da su prepreke koje sprečavaju učešće Roma i Sinta na izborima ostale uglavnom konstantne od 2013. godine. Iz izveštaja i informacija dobijenih u proteklih pet godina, očigledno je da se Romi i dalje suočavaju sa problemima „od direktnog pritiska do ‘kontrolisanog glasanja’, kupovine glasova, nedovoljne edukacije i nepismenosti birača, nedostatka sposobnosti kandidata da se kandiduju za izbornu funkciju, nedostatka dokumenata za registraciju, porodičnog glasanja, i pravnih i administrativnih prepreka.” Romkinje i pripadnice populacije Sinta su i dalje nedovoljno zastupljene u politici, a glavne političke stranke još uvek uporno oklevaju da predstavljaju Rome i Sinte kao kandidate.

- 86 “Interno raseljena lica”, Finalni izveštaj, Dopunski sastanak ljudske dimenzije OEBS-a, 4-5. decembar 2004, <<http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>>.
- 87 U načelu 22 (1)(d) se kaže: „Interno raseljena lica, bez obzira da li žive u kampovima ili ne, ne diskriminišu se zbog raseljavanja prilikom uživanja sledećih prava: ... (d) prava da biraju i da učestvuju u državnim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima neophodnim za ostvarivanje ovog prava.” U načelu 29(1) se kaže: „Interno raseljena lica koja su se vratila svojim kućama ili mestima uobičajenog boravka ili koja su se naselila u nekom drugom delu zemlje neće biti diskriminisana zbog toga što su bila raseljena. Ona će imati pravo da potpuno i ravnopravno učestvuju u javnim poslovima na svim nivoima i da imaju jednak pristup javnim uslugama.” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx/>>.

javnim poslovima na svim nivoima, uključujući pravo da biraju ili da se kandiduju na izborima, što može da zahteva posebne mere kao što su registracija IRL kao birača, ili glasački listići za glasanje u odsustvu.”⁸⁸

Interno raseljena lica se mogu suočiti sa više izazova, uključujući i nemogućnost povratka u biračku jedinicu iz koje dolaze i administrativne prepreke prilikom promene prebivališta, što može da utiče na njihovu registraciju u svojstvu birača ili mogućnost da učestvuju na svojoj *de facto* adresi na dan održavanja izbora. Mnoga raseljena lica su prilikom bekstva iz svojih zajednica izgubila lična dokumenta— koje su često uslov za glasanje na biračkim mestima. Raseljene žene mogu posebno oklevati da se prijave za nova dokumenta ili da se registruju zbog straha da će izgubiti beneficije ili prava, ili da bi izbegle zastrašivanje. Parlamenti i organi za upravljanje izborima mogu predvideti i rešiti takve komplikacije prilikom planiranja izbornih procedura.

EOA takođe može da razmatra pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu orijentaciju, u skladu sa poštovanjem ljudskih prava svih pojedinaca, podsticanjem inkluzivnosti na izborima i u skladu sa agendom SDG da niko ne bude izostavljen. Važnost ovog razmatranja se sve više priznaje na međunarodnom planu. Na primer, 2010. godine, Komitet ministara Saveta Evrope preporučio je državama članicama da „obezbede da se usvoje i delotvorno sprovedu zakonske i druge mere u borbi protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, kako bi se obezbedilo poštovanje ljudskih prava lezbijki, gej, biseksualnih i transrodnih osoba i da bi se promovisala tolerancija prema njima”.⁸⁹ Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava potvrdio je pravo transrodnih osoba na zakonsko priznanje

88 Preporuka 1877 (2009), “Zaboravljeni ljudi Evrope: zaštita ljudskih prava dugoročno raseljenih lica,” 24. jun 2009, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5a>>.

89 Savet Evrope, Komitet ministara o merama za borbu protiv diskriminacije zbog seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, 31. mart 2010 (CM/REC(2010)5), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a>. Vidi i “Borba protiv diskriminacije zbog seksualne orijentacije i rodnog identiteta u državama članicama Saveta Evrope”, Upravni odbor SE za ljudska prava, 26-29. novembar 2019, <<https://rm.coe.int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8>>.

njihovog rodnog identiteta i promenu pola u zvaničnim dokumentima bez podvrgavanja mučnim i uvredljivim obavezama, u skladu sa pravom da pred zakonom budu priznati kao osobe.⁹⁰

Međutim, u praksi može postojati zabrinutost oko toga kako država definiše i kategoriše rodnou pripadnost, kao i teškoće kod promena statusa ili imena pojedinaca koje utiču na mogućnost njihovog učešća na izborima. Na primer, mogu da postoje zakonska ili administrativna ograničenja koja otežavaju evidentiranje promene imena i/ili rodne pripadnosti u ličnim dokumentima i u biračkom spisku, što može da predstavlja prepreku učešću tih lica kao birača ili njihovoj registraciji kao kandidata. To bi u suštini moglo da primora pojedince da biraju između svog identiteta i prava da biraju ili budu birani. Takođe mogu da postoje negativni društveni stavovi koji mogu da spreče političko učešće ljudi čiji su rodni identitet ili seksualnost marginalizovani.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE

- ▶ Da li postoje zakonske odredbe koje olakšavaju učešće osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina, mladih i interno raseljenih lica? Da li one uključuju neke mere koje se konkretno odnose na žene unutar tih grupa? Kakvi su stavovi o ovim zakonskim odredbama i koliko su one efikasne?
- ▶ Da li postoje pravne praznine koje mogu da spreče građane da učestvuju na izborima zbog njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta?
- ▶ Kada se preduzima zakonska reforma u vezi sa izborima, da li postoji konsultativni proces sa grupama koje u velikoj meri predstavljaju žene sa invaliditetom, nacionalne manjine, mlade, IRL i druge nedovoljno zastupljene grupe?

90 Informativni članak "Transrodnost", *UN Free & Equal*, Kancelarija visokog komesara za ljudska prava. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_FactSheet_Transgender_EN.pdf>.

- ▶ Kada dođe do izborne reforme, da li se obavljaju konsultacije sa predstavnicima ugroženih grupa?
- ▶ Da li se u edukaciji birača posebno podstiče učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li se informacije stavljaju na raspolaganje u različitim formatima koji ih čine dostupnim pripadnicama etno-jezičkih manjina ili ženama sa invaliditetom?
- ▶ Da li žene iz ugroženih grupa rade u izbornoj administraciji?
- ▶ Da li postoje posebne odredbe za učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica na izborima?
- ▶ Da li su dostupne bilo kakve informacije o tome da li rasejljene žene poseduju ili imaju pristup ličnim dokumentima?
- ▶ Da li izborna administracija ima neke politike u pogledu rodnog identiteta? Da li postoji zabrinutost oko toga kako izborna administracija upravlja promenama imena i identiteta usled promene rodne identifikacije?
- ▶ Da li su žene iz nedovoljno zastupljenih zajednica vidljive u stranačkim kandidaturama, rukovodstvima i/ili javnim događajima i materijalima? Da li postoji mehanizam za finansiranje dodatnih troškova sa kojim se suočavaju žene sa invaliditetom kada se kandiduju za izbornu funkciju, a tiču se vrste njihovog oštećenja?
- ▶ Da li postoje pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu orijentaciju koja ugrožavaju učešće na izborima? Da li država, političke stranke ili OCD preduzimaju neke mere za prevazilaženje takvih prepreka?

- ▶ Da li postoje OCD koje konkretno promovišu izborna prava žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica?
- ▶ Da li okruženje omogućava ženama iz nedovoljno zastupljenih zajednica da učestvuju u javnom i političkom životu, uključujući i izborne procese?
- ▶ Da li javno finansirani i/ili privatni mediji pokrivaju potrebe i prioritete žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li mediji obezbeđuju izveštavanje o izborima i informacije na jezicima manjina i u dostupnim formatima? Da li medijske kuće imaju neke politike ili prakse u vezi sa rodnim identitetom i seksualnom raznolikošću koje mogu da utiču na učešće na izborima?



5. POGLAVLJE

ULOGA ODIHR-OVIH MISIJA I POSMATRAČA

Rodna pitanja su relevantna za sve aspekte izbora i zato su sastavni deo posla koji obavlja EOA. Svi članovi EOA treba da imaju svest o tome kako se rodna pitanja odnose na njihove konkretne oblasti odgovornosti u okviru misije pod sveobuhvatnom odgovornošću zamenika šefa misije (DHoM) i da to odraze u svojoj analizi. ODIHR-ove EOA treba da prikupljaju informacije, procenjuju meru do koje zakon i praksa ispunjavaju obaveze preuzete u okviru OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde i da potom daju konstruktivne preporuke zemlji domaćinu.⁹¹

A. MISIJE ZA PROCENU POTREBA

ODIHR raspoređuje misiju za procenu potreba (NAM) u državu učesnicu četiri do šest meseci pre dana izbora. NAM procenjuje predizborno okruženje i pripreme i daje savete o vrsti, formatu, trajanju i obimu potencijalne EOA.⁹² Svi izveštaji NAM-a se distribuiraju državama uče-

91 Odlukom br. 14/05, 2004 OEBS Akcioni plan za podsticanje rodne ravnopravnosti, Sofija, 7. decembar 2004, <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>>, ODIHR-u je dat zadatak da "... nastavi, u okviru svoje Misije za posmatranje izbora, da prati učešće žena u izbornim procesima i da o njemu izveštava. Kada je to moguće, ODIHR će, pored toga, naručivati i objavljivati izveštaje koji konkretno analiziraju položaj žena u izbornim procesima."

92 Za više informacija, vidi "Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje", OEBS/ODIHR, 11. juna 2010, odeljak 4.2 <<https://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

snicama u OEBS-u i objavljuju u delu internet stranice OEBS-a koji se odnosi na ODIHR. NAM može da preporuči da EOA dobije zadatak da izradi proširenu analizu učešća žena u izbornim procesima. U praksi, to može da dovede do upućivanja rodnog analitičara u EOA ili tim stručnjaka za izbore (EET) koji će se usredsrediti na učešće žena na izborima.⁹³ NAM su zato ključne za identifikaciju pitanja koja se odnose na učešće žena na izborima i preporučivanje odgovarajuće vrste rodnog fokusa unutar EOA.

NAM – smernice za rad:

- i. Pre slanja NAM-a, odgovorni tim ODIHR-a će proveriti da li je zemlja ratifikovala CEDAW/pristupila tom ugovoru i da li je izrazila neke rezerve ili dala neke izjave. Ovaj tim će takođe proveriti najnovije izveštaje Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena, kao tela zaduženog za ugovor, kao i odgovore date države. NAM takođe može da proveri da li postoji nacionalna strategija ili akcioni plan koji sadrži upućivanje na rodnu ravnopravnost i da li postoji neki konkretan zakon za zabranu diskriminacije ili zakon o govoru mržnje koji pokriva rodna pitanja. Odgovorni izborni savetnik će takođe proveriti prethodne preporuke ODIHR-a i aktivnosti koje se odnose na rod, kao i trenutnu zastupljenost žena izabраниh na različitim nivoima i u okviru izborne administracije (u zavisnosti od dostupnosti podataka).
- ii. Prilikom pripreme liste sastanaka za NAM, tim će podstaći vlasti da na sastanke pošalju rodno uravnotežene grupe predstavnika institucija. Tim NAM-a će takođe organizovati sastanak sa organizacijama civilnog društva koje zastupaju interese žena, kao i sa predstavnicima *UN Women*, ako je moguće.
- iii. Tim NAM-a će proveriti da li postoje zakonom propisane mere za podsticanje učešća žena na izborima i kada i kako su one uvedene, a nastojaće i da razume percepciju njihove

93 *Ibid*, odeljak 5.4.

delotvornosti i stvarnu delotvornost. On će takođe proceniti da li je došlo do nazadovanja, kao što su regresivni propisi, povlačenje kvota ili uvođenje mera koje različito utiču na žene na izborima.

iv. Tokom NAM-a, tim može da pita sve sagovornike o situaciji u vezi sa učešćem žena na izborima. Neka od najvažnijih pitanja mogu biti, između ostalog:

- ▶ Kakva je opšta situacija u pogledu rodne ravnopravnosti u zemlji? Ako postoji rodni akcioni plan, kako se procenjuje njegova primena i da li obuhvata političko uključivanje i učešće žena?
- ▶ Da li su dostupni podaci razvrstani po polu o ženama u izbornoj administraciji, onima koje su kandidati i onima koje učestvuju kao birači? Da li postoje zakonski uslovi za obezbeđivanje takvih podataka?
- ▶ Koji je trenutni udeo žena u parlamentu, vladi, lokalnoj samoupravi (u zavisnosti od izbora) i političkom okruženju? Da li su žene na izabranim pozicijama i u politici na uzlaznoj ili silaznoj putanji?
- ▶ Koje su posebne privremene mere preduzete i da li se smatraju delotvornim? Da li je neka od njih nova ili na neki način izmenjena? Da li su usvojene kroz inkluzivni proces uz učešće ženskih grupa?
- ▶ Šta radi izborna administracija da bi unapredila učešće žena u okviru te organizacije i žena kao kandidata i birača?
- ▶ Koje akcije preduzimaju političke stranke, uključujući vodeće ili bilo koje druge parlamentarne stranke, za unapređenje učešća žena u politici? Da li koriste neke

dobrovoljne mere za promovisanje žena u stranačkim strukturama i na listama?

- ▶ Da li stranke nameravaju da predlažu žene kao kandidate?
- ▶ Da li neki mehanizmi za finansiranje stranke ili kampanje ili povezane subvencije zavise od toga da li stranka uključuje žene?
- ▶ Da li mediji koji se finansiraju iz javnih izvora i/ili vodeći privatni mediji imaju mere za podsticanje političkog učešća žena?
- ▶ Da li postoji zabrinutost u pogledu nesmetanog i samostalnog učešća žena tokom izbornog dana?
- ▶ Da li postoje grupe za ženska prava ili OCD koje su konkretno usmerene na izborna prava žena? Da li imaju politički prostor za analizu i zagovaranje? Koja prioriteta pitanja one identifikuju? Da li su konsultovane o pitanjima koja se odnose na izbornu reformu?

v. Izveštaj NAM-a treba da uključuje preliminarnu procenu zastupljenosti žena na izborima, uključujući:

- ▶ Koliko su sprovedene preporuke povezane sa rodnim pitanjima iz prethodnih ODIHR-ovih EOA;
- ▶ Koliko su žene uključene u izbornu reformu i sprovođenje svih prethodnih preporuka;
- ▶ Postojanje novih rodnih politika i akcionih planova, uključujući i one o političkom učešću;
- ▶ Pravni okvir za učešće žena na izborima, uključujući i sve izmene i dopune usvojene od poslednjih izbora;

- ▶ Dostupnost podataka razvrstanih po polu;
 - ▶ Rodni sastav parlamenta i izborne administracije (u zavisnosti od dostupnosti podataka) i da li je tu bilo poboljšanja ili nazadovanja;
 - ▶ Dostupne informacije o nameri političkih stranaka da predlažu žene kandidate ili o svim poznatim nezavisnim kandidatkinjama;
 - ▶ Stavovi o učešću žena na izborima, uključujući zabrinutosti koje izražavaju političarke, organi javne vlasti i organizacije civilnog društva;
 - ▶ Stavovi o fokusu ODIHR-ove EOA na rodna pitanja i izbore.
- vi. Na osnovu ovih kriterijuma, NAM može da preporuči uključivanje nadležnog rodnog analitičara u narednu misiju. Povremeno se može preporučiti EET, koji će se usredsrediti isključivo na učešće žena na izborima.

B. AKTIVNOSTI POSMATRANJA IZBORA

Iako učešće žena na izborima treba da procenjuju sve vrste EOA, neke misije će zbog intenzivnijeg fokusa na učešće žena uključiti nadležnog rodnog analitičara. Ipak, češće će se svi članovi misije osnovnog tima baviti rodnim pitanjem u svojim oblastima aktivnosti, pod opštim nadzorom zamenika šefa misije. Odgovornost zamenika šefa misije je da osigura da je promocija učešća žena zastupljena u različitim delovima svih objavljenih izveštaja. Za neka pitanja je potreban doprinos više kolega iz osnovnog tima. Na primer, pravni analitičar može da obezbedi informacije o zakonodavnom okviru, a izborni, politički ili medijski analitičari razmatraju ono što se dešava u praksi. U izveštavanje se gotovo uvek uključuju rodna pitanja, tj. ona se pokrivaju iz svih perspektiva.

EOA – smernice za rad:

- i. Zamenik šefa misije obezbeđuje distribuciju priručnika i uverava se da stručnjaci osnovnog tima znaju svoje odgovornosti.
- ii. Šef misije/zamenik šefa misije vodi sastanke sa relevantnim organizacijama civilnog društva.
- iii. Analitičari sastavljaju listu konkretnih, rodni pitanja za predstojeće sastanke.
- iv. Zamenik šefa misije radi sa koordinatorom dugoročnih posmatrača da bi se uverio da su dugoročni i kratkoročni posmatrači dobili obaveštenja o učešću žena i da su obrasci za izveštaje DP izrađeni tako da obuhvate konkretne aspekte učešća žena.
- v. Zamenik šefa misije u radu sa medijskim analitičarem dogovara kako da se uključivanje i pokrivenost žena u kampanji posmatraju i odražavaju u nalazima. Ako izveštaj ne sadrži posebno poglavlje o učešću žena, analizu učešća žena treba uključiti u svaki odeljak izveštaja o posmatranju. Da bi se omogućilo da se to sprovede, svaki analitičar treba da u svom tematskom portfoliju pripremi po jedan pasus koji će se odnositi na učešće žena na izborima i koji će biti predat sa nacrtom preliminarnog saopštenja i konačnim izveštajem, koji je zamenik šefa misije sastavio i podelio sa izbornim savetnikom.
- vi. Zamenik šefa misije priprema pasuse završnog izveštaja i razmatra doprinos o uključivanju žena koji su u svojim izveštajima dale druge kolege iz osnovnog tima.

Ako se angažuje, nadležni rodni analitičar će prisustvovati sastancima sa drugim analitičarima i može da pomogne prilikom pripreme izveštaja u vezi sa bilo kojim aspektom učešća žena na izborima. On takođe treba da bude spreman da omogući sveobuhvatnije informisanje o ovom pitanju.

Sve EOA treba da pokušaju da pribave osnovne statističke podatke i da izveste o njima. To uključuje broj muškaraca i žena kandidata; njihov broj u novoizabranom i odlazećem parlamentu (ili drugim telima za koja se posmatraju izbori), kao i, ukoliko je to dostupno, iz prethodnih parlamenata; nivo zastupljenosti žena u organima za upravljanje izborima i na rukovodećim mestima u tim telima; i broj izbornih spорова ili prijavljenih kršenja propisa koja se odnose na učešće žena.⁹⁴ Analiza ovih brojeva i konteksta će pomoći da se utvrde tendencije u učešću i zastupljenosti žena. Statistički podaci su obično dostupni iz niza različitih izvora uključujući ministarstva, zavode za statistiku, EMB, kancelarije lokalne samouprave, političke stranke i organizacije civilnog društva. Ako vlasti ne prikupljaju razvrstane informacije ili ih nerado dele, EOA treba da to napomenu u svojim izveštajima i da pokušaju da te podatke dobiju iz drugih izvora, kao što su političke stranke i organizacije civilnog društva. EOA takođe treba da gledaju šire od brojeva i da razmotre, na primer, da li se prisustvo žena u strankama, parlamentu i vladi tumači kao važan politički uticaj. Kada je jedna od komponenti EOA praćenje medija, ono treba da meri obim i ton izveštavanja o kandidatkinjama.

DUGOROČNI POSMATRAČI (DP)

Koordinator DP je odgovoran za to da obezbedi da dugoročni posmatrači budu svesni prioriteta misije u vezi sa ženama i izborima, kao i da prijavljuju informacije sa terena koje mogu pomoći da se naprave procene ovih pitanja. Koordinator DP treba da blisko saraduje sa rodnim analitičarem, zamenikom šefa misije ili osobom za kontakt za rodna pitanja da bi odredio kako da se na najbolji način dodele konkretni zadaci dugoročnim posmatračima. Koordinator DP će takođe

94 Opšta preporuka broj 23, stav 48 <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>> navodi da “države članice treba da uključe statističke podatke, razvrstane prema polovima, koji pokazuju procentualni odnos muškaraca i žena koji uživaju pomenuta prava.” Vidi i stav 40.13 Dokumenta iz Moskve iz 1991. godine <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>> koji obavezuje države učesnice “da obezbede prikupljanje i analizu podataka da bi adekvatno procenile, pratile i poboljšale položaj žena.”

pomoći da se postave prioritete za kratkoročne posmatrače (KP) u vezi sa izveštavanjem o učešću žena tokom izbornog dana.

Dugoročni posmatrači igraju glavnu ulogu u obezbeđivanju da misija po svom obimu obuhvati celu zemlju. Zbog toga je njihova pozicija ključna za davanje doprinosa analizi uloge žena u izbornom procesu u regionima. Da bi efikasno doprinosili, treba ih obavestiti o opštem pristupu ODIHR-a rodnim pitanjima i izborima, kao i o konkretnoj situaciji u zemlji.

DP treba da budu u stanju da prikupe niz korisnih informacija o ulozi žena u izbornom procesu u regionima koji su im dodeljeni. Osnovni tim treba da stalno upozorava sve timove DP na konkretna pitanja ili probleme koji mogu da zaslužuju posebnu pažnju ili praćenje. Na svim događajima tokom kampanje i skupovima koje posmatraju DP, tim treba da izveštava o učešću žena kao govornika i učesnika i da se osvrne na sadržaj govora ili izlaganja iz rodne perspektive.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE ZA DP

- ▶ Da li u vašem regionu žene učestvuju kao kandidati? Ako je to slučaj, kako vode kampanju? Da li ih nešto oko rodnih pitanja brine u vezi sa izbornim procesom?
- ▶ Da li neke stranke imaju znatno više kandidatkinja od drugih? Da li se neke stranke posebno trude da privuku birače ženskog pola ili da se pozabave pitanjima od posebnog značaja za žene?
- ▶ Koji procenat žena prisustvuje, i da li drže govore na stranačkim skupovima ili skupovima učesnika u kampanji? Da li mogu da bezbedno prisustvuju i ima li nekih prepreka njihovom punom i ravnopravnom učešću?

- ▶ Da li kandidatkinje imaju dovoljan pristup stranačkim resursima? Ako se samofinansiraju, da li pred njima stoje nesrazmerni izazovi za dobijanje sredstava za kampanje?
- ▶ Koliko ima izabраниh predstavnica na lokalnom nivou?
- ▶ Koliko ima članica regionalnih i lokalnih izbornih komisija? Koliko je komisija kojima rukovode žene?
- ▶ Da li u vašoj oblasti postoje OCD koje su aktivne u podsticanju učešća žena na izborima? Koja pitanja one pokreću?
- ▶ Da li se lokalna izborna administracija konsultuje sa grupama koje zastupaju ženska prava?
- ▶ Da li je u vašoj zoni odgovornosti broj žena koje su registrovane kao birači isti kao i broj muškaraca? Ako ne, koji se razlozi navode za to? Postoje li neki konkretni regionalni aspekti registracije birača koji utiču na registraciju žena?
- ▶ Da li postoje kampanje za edukaciju birača ili za izlazak na izbore koje su usmerene na žene?
- ▶ Da li postoji zabrinutost zbog nasilja nad ženama na izborima u vašoj oblasti? Ako postoji, da li vlasti ili civilno društvo preduzimaju nešto da se to reši?
- ▶ Da li žene u vašoj oblasti prijavljuju probleme sa uznemiravanjem, dezinformacijama, lažnim predstavljanjem, deljenjem privatnih informacija na internetu i sl.?
- ▶ Da li izgleda da pripadnice manjina u vašoj oblasti učestvuju na izborima? Da li postoje neki faktori koji ograničavaju njihovo učešće?

- ▶ Da li izgleda da žene sa invaliditetom aktivno učestvuju na izborima? Da li postoje neki faktori koji ograničavaju njihovo učešće?
- ▶ Da li postoje neki drugi problemi u regionu za koju ste odgovorni koji izgleda da, bilo pozitivno ili negativno, utiču na učešće žena kao birača i/ili kandidata?

KRATKOROČNI POSMATRAČI (KP)

KP mogu da posmatraju učešće žena tokom izbornog dana. Obrasci za izveštaje KP uključuju pitanja o broju muškaraca i žena u svakom biračkom odboru na biračkim mestima i o rodnoj pripadnosti svakog predsednika odbora. Oni takođe beleže slučajeve porodičnog glasanja, druga kršenja tajnosti glasanja, glasanje preko punomoćnika i druge probleme tokom izbornog dana koji mogu da nesrazmerno utiču na žene. KP takođe treba da koriste namenske obrasce za prijavljivanje slučajeva nasilja ili zastrašivanja i da konstatuju uticaj na učešće žena.

PITANJA ZA ISTRAŽIVANJE ZA KP

- ▶ Koliko muškaraca i žena ima u biračkom odboru na biračkom mestu? Da li je njegov predsednik žena ili muškarac?
- ▶ Da li ste primetili slučajeve porodičnog glasanja i bilo kakvu reakciju osoblja na biračkom mestu? Da li ste primetili slučajeve glasanja sa punomoćjem i bilo kakvu reakciju osoblja na biračkom mestu? Da li ste primetili slučajeve nasilja ili zastrašivanja? Da li su ti incidenti imali poseban uticaj na učešće žena?

- ▶ Koliki je opšti udeo žena koje služe kao građanski posmatrači i posmatrači političkih partija?
- ▶ Da li ste primetili nešto u vezi sa biračkim mestom što bi moglo da ima nesrazmeran uticaj na učešće žena?

C. IZRADA PREPORUKA U VEZI SA RODNIM PITANJIMA

ODIHR-ove EOA izveštavaju o velikom broju izbornih pitanja, tako da misija mora da navede kratak pregled i da poređa po prioritetu glavne prednosti i nedostatke učešća žena. Ključne tačke koje se odnose na učešće žena na izborima treba da budu uključene u izjavu o preliminarnim nalazima i zaključcima koja se predstavlja dan posle izbora. Sveobuhvatna analiza biračkih prava žena će zatim biti izneta u završnom izveštaju, koji se obično objavljuje oko dva meseca posle završetka izbornog procesa. U rezimeu svih izveštaja, a naročito u konačnom izveštaju, treba spomenuti učešće žena. Tu treba uključiti opšti zaključak, dok izveštaji i preporuke o učešću žena treba da budu uključene u različita poglavlja. U EOA u kojima postoji rodni analitičar, u izveštaj se može uključiti poseban odeljak o učešću žena.

S obzirom na ograničen broj preporuka koje misija daje u svakom izbornom ciklusu, samo nekoliko preporuka se može konkretno odnositi na učešće žena. Misija, zato, treba da po prioritetu poređa svoje rodne preporuke u skladu sa situacijom u zemlji i da se uveri da su jasno formulisane, specifične za kontekst i relevantne, kao i da se po njima može postupati.

Ako je država potpisala, ali nije ratifikovala CEDAW, ona ipak može da se pozove na konvenciju, jer je izrazila interesovanje da bude obavezana ovim ugovorom i njeni postupci treba da budu u skladu sa njim. Ovaj ugovor zato može da obezbedi okvir za preporuke.

Preporuke treba da sadrže konkretne stavke koje je moguće primeniti i izmeriti. Primeri preporuka uključuju: preispitivanje mogućih

privremenih mera od strane države; obavezu sistematskog prikupljanja i objavljivanja podataka razvrstanih po polu; zakonom utvrđene ili dobrovoljne mere političkih stranaka; srazmerno i nepristrasno izveštavanje o kandidatkinjama od strane emitera; veću zaštitu žena od uznemiravanja ili zastrašivanja na internetu; bolji pristup izborima kada je došlo do promene imena ili rodnog identiteta; i žensko rukovodstvo u izbornoj administraciji. Preporuke misija ne treba da budu preterano propisane jer države imaju diskreciono pravo da odluče koje mere će primeniti da bi ispunile svoje obaveze, uključujući i vrstu izbornog sistema ili usvajanje bilo kakvih kvota. Međutim, u preporukama treba konstatovati i reagovati na sva nesrazmerna dejstva na učešće žena na izborima do kojih dovede oblik i primena izbornog sistema ili kvote.

D. DALJE PRAĆENJE IZBORNIH PREPORUKA IZ RODNE PERSPEKTIVE

U Dokumentu iz Istanbula iz 1999. godine, države učesnice u OEBS-u su se obavezale „da će bez oklevanja pratiti izborne procene i preporuke ODIHR-a”. Od tada, praćenje izbornih preporuka je postajalo sve važnije za države učesnice u OEBS-u, kao i za ODIHR-ov rad na pružanju podrške državama u naporima da dalje unaprede svoje izborne procese.⁹⁵

Posle objavljivanja konačnog izveštaja o posmatranju izbora, ODIHR obično putuje u državu učesnicu da bi ga predstavio zainteresovanim stranama na izborima. Ove posete predstavljaju prvi korak u procesu praćenja i služe kao podsetnik državama učesnicama u OEBS-u na njihovu obavezu da unapređuju svoje izborne procese u skladu sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a. Pored toga, ove posete obezbeđuju bolje razumevanje spremnosti i sposobnosti država da reše određena pitanja.

Na zahtev države učesnice, ODIHR može da preduzme dodatne aktivnosti. To mogu biti preispitivanja zakona, pomoć u obliku pravne ekspertize prilikom izrade zakona, dubinske procene konkretnih

95 Vidi ODIHR-ov Priručnik o praćenju izbornih preporuka, 2016. Dostupno na: <<http://www.osce.org/odihr/elections/119893>>.

izbornih komponenti (često o učešću žena), tehnički saveti, podrška organizacijama civilnog društva, posete za srednjoročno preispitivanje i facilitacija i koordinacija.

ODIHR unapređuje politički pluralizam i učešće nedovoljno zastupljenih grupa u daljim procesima u okviru podsticanja jednakih mogućnosti za učešće na izborima. On zato nastoji da se konsultuje sa političarkama i organizacijama civilnog društva koje rade na uključivanju žena i da ih uključi u sopstvene dodatne aktivnosti. ODIHR takođe podstiče države učesnice da uključe žene u razgovore i dodatne aktivnosti, u skladu sa obavezama iz CEDAW-a.

Tokom predstavljanja konačnog izveštaja, tim ODIHR-a treba da:

- i. Se sastane sa ključnim političarkama i grupama za ženska prava, kao i sa međunarodnim organizacijama koje rade u oblasti ženskih prava, kao na primer, *UN Women*, Savetom Evrope i terenskim operacijama OEBS-a.
- ii. Uključi preporuke o uključivanju žena u svoje razgovore sa različitim zainteresovanim stranama.
- iii. Podstakne uključivanje organizacija civilnog društva koje rade na rodnoj ravnopravnosti u dodatne aktivnosti i u sve aspekte izborne reforme.
- iv. Ponudi pomoć državama učesnicama u OEBS-u za podsticanje učešća žena u izbornom procesu, uključujući kroz preispitivanje izbornog zakonodavstva i dobre prakse zbog usaglašavanja sa međunarodnim obavezama i standardima.

PRILOG A

IZABRANI MEĐUNARODNI STANDARDI

OBAVEZE PREUZETE U OKVIRU OEBS-A

Dokument iz Kopenhagena, 1990.

(5) [Države učesnice] svečano izjavljuju da se među onim elementima pravde koji su od suštinskog značaja za potpuno izražavanje opšte-ljudskog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića nalaze sledeći elementi:

(5.1) - slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru svojih predstavnika;...

(5.7) - ljudska prava i osnovne slobode biće zagantovane zakonom i u skladu sa njihovim obavezama na osnovu međunarodnog prava;...

(5.9) – sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu pred zakonom bez diskriminacije. U tom pogledu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim osobama jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu;...

(5.20) - s obzirom na važan doprinos međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava vladavini prava na nacionalnom nivou, države učesnice ponovo potvrđuju da će razmotriti pristupanje Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugim relevantnim međunarodnim ugovorima, ako to još nisu učinile; (5.21) – da bi dopunile domaće pravne lekove i obezbedile da države učesnice bolje poštuju međunarodne obaveze koje su preuzele, države učesnice će

razmotriti pristupanje regionalnoj ili globalnoj međunarodnoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima ili Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji predviđaju postupke za individualno obraćanje međunarodnim telima.

(7) Da bi se obezbedilo da volja naroda služi kao osnova za autoritet vlade, države učesnice će

(7.1) — održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, u skladu sa zakonom;

(7.2) — dozvoliti da se za sva mesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tela slobodno nadmeće na opštim izborima;

(7.3) — garantovati opšte i jednako pravo glasa punoletnim građanima;

(7.4) — obezbediti tajno glasanje ili ekvivalentni postupak slobodnog glasanja na izborima, i pošteno prebrojavanje i objavljivanje broja glasova u okviru zvaničnih rezultata;

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

(7.6) — poštovati pravo pojedinaca i grupa da, potpuno slobodno, osnivaju svoje političke stranke ili druge političke organizacije i da daju takvim političkim strankama i organizacijama neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno nadmeću uz jednak tretman pred zakonom i od strane vlasti;

(7.7) — obezbediti funkcionisanje zakona i javne politike da bi se omogućilo da se političke kampanje sprovode u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj ni upravna radnja, ni nasilje, niti zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da ih saznaju i raspravljaju o njima ili da glasaju bez straha od odmazde;

(7.8) — sprečiti bilo kakvu pravnu ili administrativnu prepreku neometanom pristupu medijima bez diskriminacije za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu;

(7.9) — obezbediti da kandidati koji dobiju neophodan broj glasova predviđen zakonom propisno preuzmu funkciju i da im se dozvoli da ostanu na funkciji dok im mandat ne istekne ili se ne okonča na neki drugi način regulisan zakonom u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.

Povelja za evropsku bezbednost, Istanbul, 1999.

23. Potpuno i ravnopravno ostvarivanje ljudskih prava žena je od suštinskog značaja za postizanje mirnije, prosperitetnije i demokratskije oblasti OEBS-a. Posvećeni smo tome da ravnopravnost muškaraca i žena postane sastavni deo naših politika...
24. Preduzećemo mere za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena i okončanje nasilja nad ženama...

Dokument iz Moskve, 1991.

40. Države učesnice priznaju da je potpuna i istinska ravnopravnost između muškaraca i žena jedan od osnovnih aspekata pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. One priznaju da su za potpun razvoj društva i dobrobit svih njegovih članova neophodne jednake mogućnosti za puno i ravnopravno učešće muškaraca i žena. U tom kontekstu će
 - 40.1 – obezbediti da se sve obaveze KEBS-a koje se odnose na zaštitu i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda primenjuju u potpunosti i bez diskriminacije u pogledu pola;
 - 40.2 – poštovati Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ako su potpisnice....

- 40.3 – potvrditi da je njihov cilj da ostvare ne samo *de jure* već i *de facto* jednake mogućnosti između muškaraca i žena i da promovišu efikasne mere u tom pogledu;...
- 40.8 – podsticati i promovisati jednake mogućnosti za puno učešće žena u svim aspektima političkog i javnog života, u procesima odlučivanja i u međunarodnoj saradnji uopšte; ...
- 40.13 – obezbediti prikupljanje i analizu podataka da bi adekvatno procenile, pratile i poboljšale položaj žena....

STANDARDI I OBAVEZE UJEDINJENIH NACIJA

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Član 2. Svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti

Član 7. Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve razlike na podjednaku zaštitu zakona....

Član 21.

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovođiti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja...

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Član 3. Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbede podjednako pravo muškarcima i ženama da uživaju sva građanska i politička prava formulisana u ovom paktu.

Član 25. Svaki građanin ima pravo i mogućnost...

- (a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika;
- (b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača....

Član 26. Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona....

Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena

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

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

Član 7. Države članice preduzimaju sve podesne mere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su

dužne da obezbede, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da:

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

STANDARDI I OBAVEZE SAVETA EVROPE

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 14 – Zabrana diskriminacije

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

Protokol broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1 – Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovesti, političkom i drugom uverenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

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

2.5 Ravnopravnost i paritet polova

24. Ukoliko postoji određeni ustavni osnov, mogu se doneti propisi kojima se garantuje izvesna ravnoteža između polova u predstavničkim telima, ili čak paritet. U nedostatku takvog ustavnog osnova, ovakve odredbe se mogu smatrati kršenjem principa jednakosti i slobode udruživanja.

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

PRILOG B

DODATNI KORISNI RESURSI

ODIHR-ovi priručnici o izborima <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>>

OEBS Glosar rodnih termina <<https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/26397.pdf>>

OEBS Priručnik o unapređenju učešća žena u političkim strankama, 2014, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>

OEBS Rodna ravnopravnost na izabranim funkcijama: akcioni plan u šest koraka, 2011, <<https://www.osce.org/odihr/78432>>

OEBS/ODIHR-Venecijanska komisija Zajedničke smernice o regulisanju političkih stranaka <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>>

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

ODIHR-ov onlajn zbornik međunarodnih normi i standarda, kao i domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na ljudsku dimenziju

Carter Center, Demokratski izborni standardi, <<https://eos.cartercenter.org/>>

Evropska unija, Zbornik međunarodnih standarda za izbore <http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>

Tela za rodnu ravnopravnost i upravljanje izborima: Vodič za najbolju praksu, IFES, <<https://www.ifes.org/issues/gender-equality>>

Baza podataka sa rodnim kvotama, International IDEA, <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>

Pobedite kod žena: Izgradnja inkluzivnih stranaka za 21. vek, NDI, <<https://www.ndi.org/win-with-women-building-inclusive-21st-century-parties>>

Sajt Međunarodne mreže znanja o ženama u politici - <www.iknowpolitics.org>

Baza podataka o ženama u politici, Interparlamentarna unija <<https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/women-in-parliament/ipu-knowledge-hub-women-in-politics>>

Izveštaj IPU o ženama u parlamentu: 1995 – 2020 – osvrt na 25 godina, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>>

UN Women, Telo UN za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena, <<https://www.unwomen.org/en>>

Dokument IFES-a o političkom finansiranju i rodnoj ravnopravnosti, <https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_and_gender_equality.pef>

Zajednički izveštaj IPU i PSSE o seksizmu, uznemiravanju i nasilju prema ženama u parlamentima Evrope, <<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>

IFES Nasilje nad ženama na izborima <<https://www.ifes.org/NNŽI>>

NDI, Glasovi bez nasilja, Posmatranje rodnog i izbornog nasilja, <https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence_Against_Women_in_Elections_Overview.pdf>

UN Women, Sprečavanje nasilja nad ženama na izborima: vodič za izradu programa <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

OEBS/ODIHR Smernice o unapređenju političkog učešća osoba sa invaliditetom <<https://www.osce.org/odihr/414344>>

KLJUČNE TAČKE O UČEŠĆU ŽENA ZA OEBS-OVE/ODIHR-OVE POSMATRAČE IZBORA

“Zabrana svake diskriminacije i garantovanje svim osobama jednake i delotvorne zaštite od diskriminacije po bilo kom osnovu”.

CEDAW zahteva od država članica da **“preduzimaju sve podesne mere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje”**. Ova konvencija identifikuje potrebu za usvajanjem posebnih privremenih mera da bi se ubrzalo ostvarenje ravnopravnosti koje ne treba da se smatraju diskriminacijom i naglašava da prava moraju da se uživaju i *de jure* i *de facto*.

Pored toga, državni organi treba da uzmu u obzir stavove reprezentativnih ženskih grupa, kao i to da treba da postoji ravnopravnost u zastupanju žena prilikom oblikovanja državne politike. Države treba da izveštavaju o statističkim podacima koji pokazuju procenat žena koje uživaju politička prava u odnosu na muškarce i da podstakne političke stranke da usvoje delotvorne mere za podsticanje učešća žena.

Rezolucija Generalne skupštine UN iz 2011. godine o ženama i političkom učešću poziva države da **“razmotre različit uticaj njihovih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim telima, kao i da, po potrebi, prilagode ili reformišu te sisteme”**.

SDG 5 o rodnoj ravnopravnosti ukazuje na **“potpuno i efektivno učestvovanje žena i jednake mogućnosti za rukovođenje na svim nivoima donošenja odluka u političkom, privrednom i javnom životu”**. SDG 16 o miru, pravdi i jakim institucijama, uključuje indikator odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog donošenja odluka na svim nivoima.

Nasilje nad ženama na izborima uključuje akte ili pretnje fizičkim, seksualnim ili psihičkim povredama ili patnjom. Ono ugrožava individualno pravo učešća, a može da dovede i do narušavanja celokupnog demokratskog procesa. Zastrašivanje na internetu može nesrazmerno da pogađa žene.

