



# Priručnik o posmatranju i promovisanju učešća žena na izborima





# PRIRUČNIK O POSMATRANJU I PROMOVISANJU UČEŠĆA ŽENA NA IZBORIMA

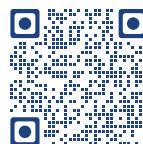


Ovaj dokument prvobitno je objavila OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava na engleskom jeziku 2023. godine kao „Handbook on Observing and Promoting Women’s Electoral Participation”. Verzija na crnogorskom jeziku je prevod urađen i objavljen u okviru projekta „Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu“ koji finansira Evropska unija i sufinansira Austrijska razvojna agencija. Za nedosljednosti treba pogledati izvornu verziju na engleskom jeziku. Za više informacija o projektu i pristup biblioteci projekta, posjetite: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Finansira  
Evropska unija

I sufinansira  Austrian  
Development  
Agency



*Priručnik o posmatranju i promovisanju učešća žena na izborima*

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

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2023

ISBN 978-92-9271-182-5

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se uz svako takvo umnožavanje kao izvor navede ODIHR.

Dizajn: Filip Andronik  
Naslovna ilustracija: Filip Andronik



# SADRŽAJ

Uvod	9
A. Svrha priručnika	9
B. Kako se Priručnik koristi	10
Poglavlje 1. Relevantne obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi	12
A. Obaveze OEBS-a	12
B. Međunarodne obaveze i standardi	15
C. Regionalne obaveze i standardi	18
D. Ostali međunarodni dokumenti	21
Poglavlje 2. Područja fokusa misije ODIHR-a za posmatranje izbora	23
A. Pozadina i kontekst	23
B. Pravni okvir	27
C. Izborni sistemi i povezani elementi	29
D. Izborna administracija	35
E. Registracija birača/ica	38
F. Predlaganje i registracija kandidata/kinja	42
G. Izborna kampanja	46
H. Finansiranje izborne kampanje	50

I. Mediji	53
J. Rješavanje izbornih sporova	56
K. Izborni dan	58
<b>Poglavlje 3 Nasilje nad ženama na izborima</b>	<b>61</b>
<b>Poglavlje 4 Učešće nedovoljno zastupljenih grupa</b>	<b>67</b>
<b>Poglavlje 5 Uloga misija i posmatrača/ica ODIHR-a</b>	<b>74</b>
A. Misije za procjenu potreba	74
B. Misije za posmatranje izbora	78
C. Izrada preporuka koje se odnose na rodna pitanja	84
D. Praćenje izbornih preporuka iz rodne perspektive	85
<b>PRILOG A Odabrani međunarodni standardi</b>	<b>88</b>
<b>PRILOG B Dodatna korisna literatura</b>	<b>95</b>

# PREDGOVOR

Uravnoteženo učešće žena i muškaraca u izborima i izbornim procesima suštinski je uslov za društva koja su zasnovana na pravdi i demokratiji. Pravo građana i građanki da glasaju i kandiduju se za političku ili javnu funkciju bez rodno zasnovane diskriminacije dugoročna je obaveza država učesnica OEBS-a; realizacija ove obaveze pretpostavlja sprovođenje postojećih obaveza i standarda, kao i podršku politikama za postizanje pariteta. Međutim, iako je došlo do značajnog povećanja procentualnog učešća žena na izabranim funkcijama — sa prosjekom od 25 posto poslaničkih mjesta širom svijeta i 26,1 posto u regionu OEBS-a — ovo je manje od cilja od 30 posto koji je propisan Pekinškom deklaracijom.<sup>1</sup>

Na međunarodnom nivou, na raspolaganju je niz pravno obavezujućih dokumenata i drugih instrumenata koji pomažu državama u nastojanju da unaprijede učešće žena na izborima, uključujući u svojstvu birača, kandidata i predstavnika organa za sprovođenje izbora. Među njima, vrijedi navesti Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija), koja zahtijeva od država učesnica da „preduzmu sve odgovarajuće mjere za eliminisanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje“, uključujući kroz uspostavljanje privremenih posebnih mjera koje će se ukinuti kada se ostvare ciljevi jednakih mogućnosti i postupanja.

Istovremeno, adresiranje pitanja ravnopravnosti žena i muškaraca samo pravnim kanalima (*de jure*) možda neće biti dovoljno, tako da druge praktične mjere mogu biti opravdane za poboljšanje *de facto* situacije. Pošto su izbori jedan od glavnih načina za ulazak žena u

---

1 V. internet stranicu Interparlamentarne unije (posljednji pristup 19. septembra 2022. godine), svjetski prosjek za 2019. godinu, <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.

politiku, važno je osigurati da svi izborni procesi na odgovarajući način uzmu u obzir potrebe ove nedovoljno zastupljene grupe. Ovo se odnosi na odabir izbornog sistema, procedure za registraciju birača/ica i kandidatkinja, sastav izborne administracije, pravila i prakse kampanje i prateće finansiranje, modalitete glasanja i druga razmatranja.

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (ODIHR) izradila je sistematsku i sveobuhvatnu metodologiju za posmatranje izbora. Iako nije bilo velikih promjena u ODIHR-ovoj metodologiji za procjenu učešća žena na izborima od objavljivanja prvog priručnika 2004. godine, ovo drugo izdanje zasniva se na iskustvu stečenom tokom tri decenije posmatranja učešća žena u izbornim procesima. Priručnik takođe uzima u obzir pravnu tekovinu Evropske unije u vezi sa rodnim pitanjima, izazove posmatranja ove tematske oblasti, kao i ukupne napore ODIHR-a u promovisanju učešća žena u javnom životu. Razmatra nova područja potencijalnog fokusa za posmatračice/ice ODIHR-a, kao što su uključivanje osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina i mladih, izazovi u vezi finansiranja izborne kampanje, diskriminacija ili nasilje nad kandidatkinjama, uključujući i na društvenim mrežama.

Uvjeren sam da će ovaj priručnik dodatno unaprijediti našu metodologiju posmatranja izbora i konačno pomoći u unapređenju prava žena birača, kandidatkinja i članica izborne administracije. ODIHR priznaje važan doprinos svih stručnjaka/kinja i organizacija koji su dostavili povratne informacije u različitim fazama izrade ovog priručnika.

*Mateo Mekači*  
*Direktor ODIHR-a*



## LISTA AKRONIMA

AMG	Alternativne metode glasanja
SDI	Savjet za demokratske izbore
CEDAW	Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena
ZND	Zajednica nezavisnih država
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
OCD	Organizacija civilnog društva
GT	Glavni tim
ZŠM	Zamjenik/ca šefa misije
DoP	Deklaracija o principima
MPI	Misija za procjenu izbora
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
RIS	Rješavanje izbornih sporova
TzPI	Tim za posmatranje izbora
OzSI	Organ za sprovođenje izbora
PI	Posmatranje izbora
MPI	Misija za posmatranje izbora
OKZNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

GREVIO	Grupa eksperata/kinja za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
MPGPP	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
IRL	Interno raseljeno lice
MFIS	Međunarodna fondacija za izborne sisteme
IPU	Interparlamentarna unija
DP	Dugoročni posmatrači/ce
MPP	Misija za procjenu potreba
NDI	Nacionalni demokratski institut
NVO	Nevladina organizacija
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
OEBS DU	Država učesnica
COR	Ciljevi održivog razvoja
KP	Kratkoročni posmatrači/ce
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
KLJP	Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava
NnŽnI	Nasilje nad ženama na izborima

# UVOD

## A. SVRHA PRIRUČNIKA

Kao dio sveobuhvatne metodologije za posmatranje izbora, drugo izdanje Priručnika o posmatranju i promovisanju učešća žena na izborima nadovezuje se na prvo izdanje objavljeno 2004. godine i dalje razrađuje ODIHR-ovu metodologiju za procjenu i izdavanje preporuka o učešću žena na izborima. Osim što sadrži uputstvo za ODIHR-ovo posmatranja izbora, Priručnik može pomoći u informisanju država učesnica — njihovih organa za sprovođenje izbora, političkih partija, birača/ica, kandidatkinja, medija i civilnog društva — o obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim i regionalnim standardima i dobrim praksama za učešće žena na izborima. Nadovezuje se na iskustvo stečeno tokom skoro tri decenije posmatranja izbora i uzima u obzir aktivnosti država učesnica i ODIHR-a na promovisanju učešća žena u političkom životu, uključujući putem izbora.<sup>2</sup>

ODIHR je posvećen redovnom ocjenjivanju i usavršavanju svoje metodologije posmatranja izbora, u skladu sa zadatkom država učesnica OEBS-a.<sup>3</sup> Ovo novo izdanje uzima u obzir nova pitanja, kao i nove standarde i dobru praksu.<sup>4</sup> To uključuje, između ostalog, dešavanja u

- 2 V., na primjer, izvještaj sa regionalne konferencije ODIHR-a 2019. godine na temu „Razmatranje izbornih preporuka ODIHR-a iz rodne perspektive“, Sarajevo, 10. oktobar 2019. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/435158>>, dio ODIHR-ovog projekta za podršku izborima na Zapadnom Balkanu, <<https://www.osce.org/odihr/support-to-elections-in-western-balkans>>.
- 3 Prema zadatku država učesnica OEBS-a (Odluka Ministarskog savjeta 19/06), izrada ove publikacije finansirana je iz vanbudžetskih doprinosa država učesnica OEBS-a.
- 4 Uključujući nedavne obaveze OEBS-a, kao što su odluke Ministarskog savjeta OEBS-a o učešću žena u političkom i javnom životu (Atina, 2009.), <<https://www.osce.org/mc/40710>>, o bezbjednosti novinara/ki (Rim, 2018.), <<https://www.osce.org/leadership/406538>>, o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama (Rim, 2018.), <<https://www.osce.org/leadership/406019>>.

vezi sa politički nedovoljno zastupljenim grupama (uključujući osobe s invaliditetom, nacionalne manjine i mlade), finansiranje izborne kampanje, nasilje nad ženama na izborima, alternativne metode glasanja i uticaj onlajn medija i društvenih mreža.<sup>5</sup> Takođe je povećan fokus na pitanja koja treba razmotriti tokom ODIHR-ovih misija za procjenu potreba koje preporučuju način posmatranja izbora i kasnije aktivnosti za podršku sprovođenju preporuka za posmatranje izbora.

Priručnik nastavlja fokus prvog izdanja na učešće žena na izborima jer su žene i dalje nedovoljno zastupljene u izbornim procesima širom regiona OEBS-a i pored toga što postoje eksplicitne odredbe za poboljšanje situacije u različitim međunarodnim dokumentima (v. sljedeće poglavlje). Ostala pitanja vezana za rodnu kategorizaciju, kao što su rodni identitet i seksualna raznolikost, takođe se pominju u Priručniku kao dio širih pitanja koja se odnose na inkluzivnost izbornih procesa, mada ne na iscrpan način.<sup>6</sup>

## B. KAKO SE PRIRUČNIK KORISTI

Priručnik je osmišljen kao radni materijal prvenstveno da pomogne posmatračima/cama izbora ODIHR-a da procijene učešće žena na izborima i izrade preporuke za poboljšanje njihove zastupljenosti i promovisanje rodne ravnopravnosti.<sup>7</sup> Uključuje pitanja o različitim aspekti-

- 5 Neka dešavanja takođe su uključena u druge publikacije ODIHR-a. Na primjer, „Priručnik za posmatranje finansiranja izborne kampanje“, 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>>, „Smjernice za službe javne bezbjednosti na izborima“, 12. septembar 2017. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/339581>>, i „Priručnik za posmatranje rješavanja izbornih sporova“, 17. septembar 2019. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>, posvećuju posebnu pažnju praćenju rodni pitanja kroz posebna poglavlja o učešću žena. V. i sljedeći ODIHR-ov Priručnik za borbu protiv nasilja nad ženama u politici za 2022. godinu.
- 6 Prema OEBS-ovom Rječniku rodni termina, <<https://www.osce.org/gender/26397>>, „Rod je termin koji se koristi za opisivanje društveno konstruisanih uloga za žene i muškarce. Rod je stečeni identitet koji se uči, mijenja tokom vremena i veoma varira unutar i među kulturama.“
- 7 Deklaracija o principima (DoP) za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/215556>>, navodi da posmatrači/ce imaju obavezu da „istraže diskriminaciju ili druge prepreke koje bi mogle da ometaju učešće u izbornim procesima“.

ma učešća žena u izbornom procesu. Liste pitanja koja treba istražiti u toku posmatranja izbora su indikativne, navode moguća područja koja treba istražiti i različito će se primjenjivati u skladu sa konkretnim kontekstom. One nijesu iscrpne i ne treba da isključe istraživanje drugih pitanja koja se mogu pojaviti u toku posmatranja izbora.

Poglavlje 1 sadrži pregled obaveza OEBS-a i drugih međunarodnih i regionalnih obaveza i standarda, uključujući Konvenciju Ujedinjenih nacija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija). Poglavlje 2 razmatra potencijalne izazove za učešće žena u svim fazama izbornog procesa. Ono obuhvata pravni okvir i izborni sistem, izbornu administraciju, registraciju birača/ica i kandidata/kinja, mehanizme glasanja, izbornu kampanju i njeno finansiranje, medije, rješavanje izbornih sporova, i procedure na dan izbora.

Poglavlje 3 razmatra nasilje nad ženama na izborima. Poglavlje 4 razmatra uključivanje i učešće žena iz nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući žene s invaliditetom, mlade i manjine, a takođe se bavi pitanjima rodnog identiteta.

Poglavlje 5 razmatra misije za procjenu potreba, koje određuju obim i formu posmatranja izbora, kao i uloge dugoročnih i kratkoročnih posmatrača/ica (DP i KP) i izradu preporuka u vezi sa rodnim pitanjima. Takođe pojašnjava postizborne aktivnosti kako bi se podržale zemlje u praćenju izbornih procjena i preporuka ODIHR-a iz rodne perspektive. Prilozi sadrže izvode iz glavnih međunarodnih i regionalnih dokumenata koji se odnose na rodna pitanja i kompilaciju korisnih izvora.



## POGLAVLJE 1 RELEVANTNE OBAVEZE OEBS-A I DRUGE MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

### A. OBAVEZE OEBS-A

U okviru OEBS-a, obaveze o jednakom pristupu političkim pravima prvenstveno su sadržane u dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine.<sup>8</sup> Posebno u stavu 5.9, države učesnice obavezuju se 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 obavezuju se da će „poštovati pravo građana/ki da se kandiduju za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici/e političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije“. Uopšteno govoreći, u stavu 40, države učesnice „jasno i nedvosmisleno osuđuju [...] diskriminaciju protiv bilo koga...“ U ovom kontekstu, one „priznaju pravo pojedinca na djelotvorne pravne lijekove i nastoje da priznaju, u skladu sa domaćim pravom, pravo zainteresovanih lica i grupa da iniciraju i podrže žalbe protiv akata diskriminacije“ (40.5).

Dokument iz Kopenhagena dalje poziva države učesnice da razmotre „pridržavanje, ako to još nijesu učinile, međunarodnih dokumenata koji se bave problemom diskriminacije, da obezbijede potpuno poštovanje propisanih obaveza, uključujući i one koje se odnose na podnošenje

8 Dokument iz Kopenhagena usvojen na Konferenciji o ljudskoj dimenziji KEBS-a 1990. godine. Tekst ovog i drugih dokumenata OEBS-a dostupan je na internet stranici ODIHR-a: <[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)>.

periodičnih izvještaja“ (40.6), kao i da prihvate „one međunarodne mehanizme koji omogućavaju da države i pojedinci iznesu saopštenja u vezi sa diskriminacijom pred međunarodnim tijelima“ (40.7).

Obaveze OEBS-a u pogledu jednakosti između žena i muškaraca takođe su uključene u dokument iz Moskve iz 1991. godine i Povelju o evropskoj bezbjednosti iz 1999. godine, čime se države učesnice obavezuju da promovišu jednakost između žena i muškaraca na svim nivoima.<sup>9</sup> Stav 40 dokumenta iz Moskve poziva države učesnice da priznaju da je „puna i istinska jednakost između muškaraca i žena osnovni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava“.<sup>10</sup> Takođe podstiče države učesnice da se pridržavaju Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija). Nakon toga, stav 23 Povelje o evropskoj bezbjednosti obavezuje države učesnice da ravnopravnost muškaraca i žena integrišu u politike, na nivou države i u okviru OEBS-a.

Posljednjih nekoliko decenija povećan je organizacioni fokus na rješavanju diskriminacije i specifičnih potreba u vezi sa učešćem žena na izborima. S tim u vezi, Odluka Ministarskog savjeta OEBS-a br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu poziva države učesnice da „razmotre zakonodavne mjere za olakšavanje uravnoteženog učešća u političkom i javnom životu“.<sup>11</sup> Odluka Ministarskog savjeta o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama br. 4/18 poziva države učesnice da „ohrabre sve relevantne aktere... da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, uključujući one koje obavljaju stručne poslove izložene javnosti i/ili u interesu društva“.<sup>12</sup> Odluka Ministarskog savjeta br. 3/18 o bezbjednosti novinara/ki, kojom se priznaje „ključna uloga novinara/ki u izvještavanju o izborima“, navodi

9 Povelja o evropskoj bezbjednosti 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 savjeta br. 7/09, <<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/40710.pdf>>.

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

„izrazite rizike sa kojima se suočavaju novinarka u vezi sa svojim radom, uključujući i putem digitalnih tehnologija“.<sup>13</sup>

Što se tiče određenih grupa, Akcioni plan OEBS-a iz 2003. godine za unapređenje položaja Roma i Sinta u području OEBS-a podstiče države učesnice „da preduzmu mjere da garantuju jednako pravo glasa žena, uključujući sprovođenje zabrana takozvanog „porodičnog glasanja“ i „da promovišu učešće Romkinja u javnom i političkom životu“.<sup>14</sup>

Akcionim planom OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine posebno je naloženo izbornom odjeljenju ODIHR-a da „prati i izvještava o političkom učešću žena u izbornim procesima“.<sup>15</sup> Takođe se napominje da će, „kada je to moguće, ODIHR izraditi i objaviti izvještaje koji posebno analiziraju položaj žena u izbornim procesima. Pored toga, institucije i misije će podsticati rodno uravnoteženo izvještavanje... vezano za sprovođenje obaveza OEBS-a u oblasti rodne ravnopravnosti“. Druge odluke Ministarskog savjeta pozivaju države članice da obezbijede jednaka prava žena i muškaraca i da se pozabave diskriminacijom.<sup>16</sup>

---

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

14 Akcioni plan za unapređenje položaja Roma i Sinta u području OEBS-a, OEBS, 27. novembar 2002. godine, <<http://www.osce.org/odihr/17554>>.

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

16 U dokumentu iz Madrida iz 1983. godine, <<https://www.osce.org/mc/40871>>, države učesnice naglasile su „važnost obezbjeđivanja jednakih prava muškaraca i žena“ i složile se da „preduzmu sve neophodne radnje za promovisanje jednako djelotvornog 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 obezbijede jednaka prava muškaraca i žena“ i obećale da će „preduzeti sve neophodne mjere, uključujući zakonodavne mjere, da promovišu podjednako djelotvorno učešće muškaraca i žena u političkom [...] životu“. Odluka Ministarskog savjeta br.13/06, 6. decembra 2006. godine, <<https://www.osce.org/mc/23114>> o borbi protiv netolerancije i diskriminacije i promovisanju međusobnog poštovanja i razumijevanja priznaje važnost jednakih mogućnosti za djelotvorno učešće u demokratskim društvima i osuđuje diskriminatorni javni diskurs. Ona podstiče države učesnice da „promovišu politike usmjerene na jednake mogućnosti, prava, pristup pravdi i javnim uslugama, kao i na podsticanje dijaloga i djelotvornog učešća“.



## B. MEĐUNARODNE OBAVEZE I STANDARDI

Član 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) iz 1966. godine predviđa „jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih građanskih i političkih prava navedenih u Paktu“, uključujući član 25 o pravu da biraju i budu izabrani.<sup>17</sup> 2000. godine, tijelo za praćenje ugovora, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (KLJP), objavilo je autoritativno tumačenje člana 3 u svom Opštem komentaru br. 28. U njemu se napominje da je „[d]iskriminacija žena često isprepletena sa diskriminacijom po drugim osnovama kao što su rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovinski, rodni ili drugi status“ i poziva države članice „ne samo da usvoje mjere zaštite, već i pozitivne mjere u svim oblastima za postizanje djelotvornog i jednakog osnaživanja žena“.<sup>18</sup> Takođe ohrabruje države potpisnice „da preispitaju svoje propise i praksu i preuzmu vođstvo u sprovođenju svih mjera neophodnih za eliminisanje diskriminacije žena u svim oblastima, na primjer zabranom diskriminacije [...] u oblastima kao što su [...] političke aktivnosti.“

Međutim, najsveobuhvatniji dokument za unapređenje položaja žena do danas je Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija).<sup>19</sup> CEDAW konvencija ima veoma široku primjenu, sa 189 država potpisnica konvencije i dvije države koje su potpisale konvenciju u vrijeme pisanja teksta, ali je nijesu ratifikovale.<sup>20</sup> Konvencija obavezuje potpisnice da osude i eliminišu sve oblike diskriminacije, uključujući i one vezane za uživanje političkih prava (član 2).

Politička prava eksplicitno su obrađena u članu 7 CEDAW konvencije. Od država potpisnica zahtijeva se da „preduzmu sve odgovarajuće

17 V. kompletan tekst MPGPP na: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, od 4. oktobra 2022. godine, 173 zemlje širom svijeta, uključujući 56 država učesnica OEBS-a, su države članice pakta, <<https://indicators.ohchr.org>>.

18 V. Opšti komentar br. 28 MPGPP UN-a, 29. mart 2000. godine, <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1\\_Global/CCPR\\_C\\_21\\_Rev-1\\_Add-10\\_6619\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_E.pdf)>.

19 V. kompletan tekst CEDAW konvencije na: <<https://www.ohchr.org/en/professional-interest/pages/cedaw.aspx>>.

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

mjere da eliminišu diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje“. Dalje se razrađuje da će države potpisnice „osigurati ženama, pod jednakim uslovima sa muškarcima, pravo: (a) da glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da imaju pravo da budu birane u sve javno izabrane organe; (b) da učestvuju u formulisanju državne politike i njenom sprovođenju i da obavljaju javne funkcije, kao i sve javne funkcije na svim nivoima vlasti; (c) da učestvuju u nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje.”

Prema tome, član 7 sadrži snažne obaveze kroz pozivanje da potpisnice preduzmu „sve odgovarajuće mjere“ za „eliminisanje“ diskriminacije i „obezbjedivanje“ učešća pod jednakim uslovima. Član 4 CEDAW konvencije utvrđuje da se privremene posebne mjere za ubrzanje *de facto* jednakosti ne smatraju diskriminatornim. Takođe utvrđuje da će se takve mjere ukinuti kada se ostvare ciljevi jednakih mogućnosti i postupanja. Dakle, fokus nije samo na pravnoj jednakosti (*de jure*), već i na jednakosti u praksi i ishodu (*de facto*).

Tijelo za praćenje konvencije, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (u daljem tekstu: Komitet), izdalo je autoritativne opšte preporuke tumačeći odredbe konvencije. Opšta preporuka br. 25 o primjeni privremenih posebnih mjera, izdata je 2004. godine, u njoj se navodi da „nije dovoljno garantovati ženama postupanje koje je identično postupanju prema muškarcima“ i da države potpisnice „treba da procijene potencijalni uticaj privremenih posebnih mjera s obzirom na određeni cilj u svom nacionalnom kontekstu i usvoje one privremene posebne mjere za koje smatraju da su najprikladnije kako bi se ubrzalo postizanje *de facto* ili suštinske jednakosti za žene.”<sup>21</sup>

Prije toga, 1997. godine, Komitet je objavio Opštu preporuku br. 23 o političkom i javnom životu. Ovdje se navodi da je „Presudno pitanje, naglašeno u Pekinškoj platformi za akciju, jaz između *de jure* i *de facto*, odnosno prava u odnosu na realnost učešća žena u politici i javnom

---

21 V. Opštu preporuku br. 25 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 18. decembar 1979. godine, <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3733\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3733_E.pdf)>.

životu uopšte. Ova prava [član 7] moraju se uživati i *de jure* i *de facto*” (v. i *Dodatne međunarodne inicijative* u nastavku).<sup>22</sup>

Opšta preporuka br. 23 takođe utvrđuje da državni organi treba da konsultuju i ugrade savjete grupa koje u velikoj mjeri predstavljaju stavove i interese žena i da treba da postoji jednaka zastupljenost žena u utvrđivanju državne politike.<sup>23</sup> Takođe se upućuje na to da države učesnice izvještavaju o statističkim podacima koji pokazuju procenat žena u odnosu na muškarce koji uživaju politička prava.<sup>24</sup> Opšta preporuka br. 23 potvrđuje da su sve grane vlasti obuhvaćene konvencijom.<sup>25</sup> Pored toga, navodi se da vlade treba da podstiču političke partije da usvoje djelotvorne mjere.<sup>26</sup>

Žene s invaliditetom eksplicitno se pominju u Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom iz 2008. godine (CRPD konvencija).<sup>27</sup> Član 6 pre-

22 V. Opštu preporuku br. 23 st. 16 i 18 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 1997. godine, <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_4736\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf)>.

23 Opšta preporuka br. 23, stav 28 glasi: „Države potpisnice takođe treba da nastoje da obezbijede da žene budu imenovane u savjetodavna tijela vlade na ravnopravnoj osnovi sa muškarcima i da ta tijela uzmu u obzir, prema potrebi, stavove grupa koje predstavljaju žene. Osnovna odgovornost vlade je da podstakne ove inicijative tako da vode i usmjeravaju javno mnjenje i promijene stavove koji diskriminišu žene ili obeshrabruju učešće žena u političkom i javnom životu.” U stavu 46 takođe se navodi „Prema članu 7 stav (b), takve mjere uključuju one koje su osmišljene da obezbijede: (a) Jednakost zastupljenosti žena u utvrđivanju politike vlade.

24 Opšta preporuka 23 stav 48 glasi: „Prilikom izvještavanja prema članu 7, države potpisnice treba da ... (d) Uključuju statističke podatke, razvrstane po polu, koji pokazuju procenat žena u odnosu na muškarce koji uživaju ta prava“.

25 Opšta preporuka 23 stav 5 glasi: „Obaveza navedena u članu 7 važi za sva područja javnog i političkog života i nije ograničena na područja navedena u podst. (a), (b) i (c). Politički i javni život jedne zemlje širok je pojam. Odnosi se na vršenje političke vlasti, posebno na vršenje zakonodavne, sudske, izvršne i upravne vlasti. Pojam obuhvata sve aspekte javne uprave i utvrđivanje i sprovođenje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.”

26 Opšta preporuka 23 stav 5 glasi: „Član 7 obavezuje države potpisnice da preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminišu diskriminaciju žena u političkom i javnom životu i da obezbijede da one uživaju jednakost sa muškarcima u političkom i javnom životu... Koncept takođe uključuje mnoge aspekte civilnog društva, uključujući i javne odbore i lokalne savjete i aktivnosti organizacija kao što su političke partije, sindikati, stručna ili privredna udruženja, organizacije žena, organizacije u zajednici i druge organizacije koje se bave javnim i političkim životom.”

27 Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol, UN, 2007. godine, <[www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf)>. U

poznaje da su „žene i djevojke s invaliditetom izložene višestrukoj diskriminaciji i u tom pogledu države potpisnice treba da preduzmu mjere da obezbijede puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda“. Član 29 poziva države potpisnice da garantuju osobama s invaliditetom politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima“. Naročito, treba da „osiguraju da osobe s invaliditetom mogu djelotvorno i u potpunosti da učestvuju u političkom i javnom životu na ravnopravnoj osnovi sa drugima, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika/ca, uključujući pravo i mogućnost da osobe s invaliditetom glasaju i budu birane“.<sup>28</sup>

Pored pravno obavezujućih ugovora, postoji niz drugih sporazuma koji su politički ubjedljivi i pomažu u uspostavljanju standarda u pogledu učešća žena na izborima. Na primjer, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o ženama i političkom učešću (66/130) iz 2011. godine poziva na, između ostalih mjera, obuku za podsticanje učešća i održavanje okruženja nulte tolerancije na nasilje nad funkcionerkama i kandidatkinjama.<sup>29</sup> Takođe poziva države da „razmotre različit uticaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima i da prilagode ili reformišu te sisteme tamo gdje je to potrebno“. Dok je odabir izbornog sistema suverena stvar, naglasak se stavlja na razmatranje uticaja izbornih sistema, njihovog tehničkog dizajna i sprovođenja na učešće žena na izborima.

### C. REGIONALNE OBAVEZE I STANDARDI

Većina država učesnica OEBS-a takođe su članice Savjeta Evrope i stoga su obvezane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP) i njenim protokolima i sudskom praksom, kao i drugim pravno

---

vrijeme pisanja teksta, 182 država i država potpisnica konvencije, v. <<https://indicators.ohchr.org>>.

28 Za više o ovoj temi v. „Priručnik o posmatranju i promovisanju učešća osoba s invaliditetom na izborima“, ODIHR, 12. septembar 2017. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities>>.

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

neobavezujućim dokumentima. 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”. Ovo uključuje pravo na „slobodne izbore“ koje je utvrđeno u članu 3 Protokola 1.<sup>30</sup>

Postoji skromna sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u pitanjima koja se odnose na učešće žena na izborima. Iako se smatra neprihvatljivim, u predmetu *Staatkundig Gereformeerde Partij protiv Holandije*, ESLJP zauzeo je stav da bi politička partija koja zabranjuje ženama da se kandiduju za javne funkcije uskratila ženama njihova osnovna ljudska prava, bez obzira na duboko ukorijenjena vjerska ubjeđenja na kojima se zasnivaju takvi postupci.<sup>31</sup>

Komitet ministara Savjeta Evrope je 2003. godine izdao preporuku o promovisanju uravnoteženog učešća žena i muškaraca u političkom i javnom donošenju odluka, tako da zastupljenost muškaraca i žena u bilo kom tijelu odlučivanja ne treba da padne ispod 40 procenata.<sup>32</sup> Podstiče preduzimanje „posebnih mjera za stimulisanje žena i podršku da učestvuju u donošenju političkih odluka” i poziva države članice da „razmotre postavljanje ciljeva, sa vremenskim okvirom za realizaciju, prate i procjenjuju napredak i redovno izvještavaju o preduzetim mjerama i napretku”. Iako ova preporuka nije pravno obavezujuća, ona je autoritativna i ubjedljiva.

Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (takođe poznata kao Istanbulska konvencija) definiše nasilje nad ženama kao „sve radnje rodno zasnovanog nasilja koje rezultiraju ili će potencijalno dovesti do fizičke, seksualne, psihičke ili ekonomske štete ili patnje za žene, uključujući prijetnje takvim radnjama, prinudu ili proizvoljno lišavanje slobode, bilo da se

30 Evropska konvencija o ljudskim pravima, Savjet Evrope, <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)>.

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

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

dešavaju u javnom ili privatnom životu”.<sup>33</sup> Grupa eksperata/kinja za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) prati zakonodavne i praktične mjere za primjenu Konvencije koje su preduzele države koje su ratifikovale ugovor.<sup>34</sup> Do danas su 34 države članice Savjeta Evrope, od kojih su sve i države učesnice OEBS-a, ratifikovale Istanbulsku konvenciju.<sup>35</sup>

Jedan autoritativni izvor dobre prakse je Evropska komisija Savjeta Evrope za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija).<sup>36</sup> Venecijanska komisija objavila je niz opštih i tematskih izvještaja o učešću žena na izborima i rodnoj ravnopravnosti, kao i nekoliko pravnih mišljenja, zajedno sa ODIHR-om, u vezi sa izbornim zakonodavstvom pojedinih država.<sup>37</sup> Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije priznaje da posebne mjere koje pokušavaju da riješe tradicionalno postojeće neravnoteže u univerzalnoj zastupljenosti nijesu protivne principu jednakog prava glasa.<sup>38</sup> Takve mjere mogu uključivati kvote, rezervisana mjesta za određene grupe i izuzeća od zahtjeva za kvorumom ili nižih izbornih pravoga.

Konvencija Zajednice nezavisnih država o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda takođe se odnosi na nediskriminaciju. U članu 2 navodi se da „pravo građanina/ke da bira i bude biran/a u

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

34 Pored toga, u predmetima kada je potrebno preduzeti radnje da bi se spriječio ozbiljan, masovni ili uporni oblik bilo kog dijela nasilja obuhvaćenog Konvencijom, GREVIO može pokrenuti poseban istražni postupak.

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

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

37 Kompilacija mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o rodnoj ravnopravnosti, Venecijanska komisija, Strazbur, 13. jun 2016. godine, <[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)>, Nacrt kompilacije mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije u vezi sa izbornim sistemima i rodnom zastupljenošću, CDL(2019)015, Strazbur, 2. maj 2019. godine, <[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 V. Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 25. oktobar 2018. godine, Smjernice, odjeljci 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)>.

organe državne vlasti, lokalne samouprave, druga narodna (nacionalna) predstavništva i druge izborne funkcije ne zavisi i ostvaruje se bez ikakvih ograničenja diskriminatorne prirode u pogledu pola, jezika, vjere ili vjeroispovijesti, političkih ili drugih ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini ili etničkoj grupi, imovinskog statusa ili drugih okolnosti.”<sup>39</sup>

#### D. OSTALI MEĐUNARODNI DOKUMENTI

Četvrta, vrlo značajna, svjetska konferencija o ženama, održana je 1995. godine a kulminirala je usvajanjem Pekinške deklaracije i Platforme za akciju, koje je kasnije usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija.<sup>40</sup> Platforma je poznata po uspostavljanju međunarodnog priznanja cilja od 30 posto za zastupljenost žena na nivoima odlučivanja.

Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija usvojio je 2000. godine rezoluciju 1325 o ženama, miru i bezbjednosti. Ona podstiče „povećanu zastupljenost žena na nivoima odlučivanja u nacionalnim, regionalnim i međunarodnim institucijama i mehanizmima za prevenciju, upravljanje i rješavanje sukoba”.<sup>41</sup>

Važnost političkog učešća žena prepoznata je i u ciljevima održivog razvoja (COR), koje su usvojili šefovi/ce država i vlada na samitu Ujedinjenih nacija 2015. godine.<sup>42</sup> COR 5 o rodnoj ravnopravnosti uključuje cilj 5.5 koji se odnosi na „puno i efektivno učešće žena i jednake mogućnosti za vodeće položaje na svim nivoima donošenja odluka u

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

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

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

42 „Transformisanje našeg svijeta: Agenda za održivi razvoj 2030” (COR), GS OUN A/RES/70/1, 21. oktobar 2015. godine, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.

političkom, ekonomskom i javnom životu“. COR 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama uključuje indikator odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog donošenja odluka na svim nivoima.





## POGLAVLJE 2 PODRUČJA FOKUSA MISIJE ODIHR-A ZA POSMATRANJE IZBORA

2

Ovo poglavlje razmatra niz mogućih oblasti i pitanja koje ODIHR-ovi posmatračice izbora mogu uzeti u obzir kada procjenjuju učešće žena na izborima i povezano poštovanje međunarodnih obaveza i standarda (kao što je detaljno opisano gore). Članovi/ce glavnog tima treba da identifikuju gdje su standardi ispunjeni, a gdje postoje nedostaci, kao i da izrade preporuke za poboljšanja. Ovo poglavlje prati tipičnu strukturu završnog izvještaja o posmatranju izbora i navodi indikativnu listu pitanja koja analitičari/ke treba da razmotre. Lista nije preskriptivna, već je treba posmatrati kao niz mogućih predloženih pitanja koje članovi/ce glavnog tima mogu razmotriti u zavisnosti od situacije u svakoj zemlji. Slično tome, različiti članovi/ce glavnog tima mogu se voditi navedenim predloženim pitanjima u zavisnosti od tipa aktivnosti posmatranja izbora, sastava glavnog tima i konteksta.

### A. POZADINA I KONTEKST

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

Presudno je da potpuni podaci raščlanjeni po polu budu dostupni na svim nivoima. Prikupljanje podataka omogućava procjenu položaja žena u društvu i obima različitih iskustava, stvarajući vidljivost i obezbjeđujući dokaze na kojima se mogu zasnivati moguće intervencije. Treba uzeti u obzir pouzdanost podataka i koliko su zainteresovane strane uvjerene u statistiku.

Odnos muškaraca i žena u odlazećoj skupštini i na drugim izabranim pozicijama pokazuje da li trenutno postoji strukturalna nedovoljna zastupljenost. Ako su žene sistemski i dosljedno nedovoljno zastupljene na izabranim funkcijama, mogu biti opravdane privremene posebne mjere. Takođe treba ispitati pravac i brzinu kretanja ka paritetu. Ako su privremene posebne mjere već na snazi, onda ih treba redovno analizirati da bi se vidjelo da li su djelotvorne. Da li postoje dokazi o stalnom poboljšanju, ili bi mogle biti opravdane dodatne ili različite privremene posebne mjere? Da li se postojeće mjere implementiraju i sprovode na odgovarajući način? Da li treba uvesti djelotvornije sankcije ili podsticaje u odnosu na te mjere?

Može se mnogo otkriti uvidom u procenat žena i muškaraca na položaju koji su odlučili da se ne kandiduju za još jedan mandat. U nekim zemljama izgleda da žene češće napuštaju politiku nego muškarci. Brinu ih poteškoće u uspostavljanju ravnoteže između poslovnih zahtjeva i porodičnog života, osjećaj da ih ne shvataju ozbiljno, atmosfera sukobljavanja u skupštinama i političkim partijama, kao i osjećaj da ne mogu dovoljno napredovati.<sup>43</sup>

Broj i procenat žena u lokalnim i regionalnim savjetima ili skupštinama takođe je važan jer je jedan od uobičajenih puteva do izabranih funkcija na nacionalnom nivou kroz politički uspjeh na lokalnom nivou. Ako žene nijesu optimalno zastupljene u lokalnim organima, broj kvalifikovanih i iskusnih kandidatkinja za nacionalne funkcije može biti manji. Jedno od pitanja je da li lokalni izabrani funkcioneri/ke

---

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

rade puno ili skraćeno radno vrijeme i da li su plaćeni/e, jer barijere za učešće koje se odnose na prihode mogu nesrazmjerno uticati na žene.

Broj žena u kabinetu i na drugim sličnim visokim položajima i priroda ovih položaja takođe mogu ukazivati na status žena u političkom životu. Žene se često postavljaju u ministarstva za koja se obično smatra da pokrivaju „ženska pitanja“, kao što su socijalno staranje, porodična pitanja ili obrazovanje. Kada se ne postavljaju na druge položaje u državnoj upravi, to jača društvena očekivanja zasnovana na stereotipima o ženama kao majkama, vaspitačicama i domaćicama.

Donošenje nacionalnih rodnih akcionih planova — uključujući one koji se odnose na strukture i aktivnosti vlada, skupština i političkih partija — i status njihovog sprovođenja mogu biti pokazatelj postojećeg nivoa posvećenosti osnaživanju žena. Važno je razmotriti sljedeće: da li plan identifikuje područja poboljšanja karakteristična za političko i izbornu uključivanje i učešće; ko su odgovorne institucije; da li se sprovođenje prati; i da li postoji javno izvještavanje o statusu plana.

Ženama je možda teže da učestvuju u političkom životu tamo gdje su pismenost, obrazovanje i ekonomske mogućnosti na niskom nivou. Isto tako, postojanje ukorijenjenih tradicionalnih i popularnih načina predstavljanja žena koji ne promovišu da žene imaju politički glas takođe može biti prepreka. Sve ove poteškoće mogu biti predmet geografskih podjela, kao što su urbane i ruralne zajednice i područja sa koncentracijom nacionalnih manjina. Nizak nivo nasilja nad ženama presudan je pokazatelj inkluzivnih, pravičnih i održivih društava (v. takođe poglavlje 3 u nastavku, o nasilju nad ženama na izborima).

Takođe je važno da se posmatračici/ce izbora sastanu sa ženskim organizacijama i organizacijama civilnog društva koje prate učešće žena na izborima i razmotre njihovu ulogu. Treba utvrditi da li one mogu *de facto* da djeluju, da li ih konsultuju državne institucije tokom procesa izborne reforme, kao i koliko su djelotvorne u rješavanju ženskih pitanja, posebno u pogledu političkog učešća. Pored toga, vrijedi analizirati da li postoje strateška partnerstva između ženskih grupa i muškaraca

lidera i drugih aktera i koliko su ona djelotvorna u unapređenju rodne ravnopravnosti na izborima.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Kakav je odnos žena i muškaraca u odlazećoj skupštini i drugim izabranim tijelima na regionalnom i lokalnom nivou?
- ▶ Da li su dostupni puni podaci razvrstani po polu? Da li se može imati povjerenja u to?
- ▶ Koliko je žena u kabinetima ministara ili na visokim izvršnim položajima? Koje portfelje imaju?
- ▶ Da li se manje žena kandiduje za reizbor?
- ▶ Da li postoje nacionalne rodne politike praćene akcionim planovima? Da li se uspješno sprovode?
- ▶ Da li postoje skorašnja ili značajna poboljšanja u oblasti rodne ravnopravnosti u zemlji? Da li je nedavno bilo značajnog nazadovanja?
- ▶ Koji su nivoi pismenosti, obrazovanja i ekonomskih mogućnosti za žene?
- ▶ Koji su prijavljeni i uočeni nivoi rodno zasnovanog nasilja?
- ▶ Da li postoje grupe civilnog društva koje podržavaju ženska prava, uključujući i politička prava? Da li imaju „prostor“, sredstva i znanje da pravilno rade? Da li su konsultovane tokom izbornih reformi?

## B. PRAVNI OKVIR

Posmatranjem izbora procjenjuje se u kojoj mjeri ustavni, pravni i regulatorni okvir zemlje ispunjava obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde. Stoga treba analizirati pravni okvir da bi se vidjelo da li garantuje politička i izborna prava na jednakoj i nediskriminatornoj osnovi. Da li su posebne mjere uvrštene u skladu sa zahtjevima međunarodnih obaveza i standarda i da li se ove zakonske odredbe uspješno sprovode?<sup>44</sup>

Prilikom posmatranja izbora treba provjeriti koji su međunarodni ugovori, fakultativni protokoli i drugi sporazumi u vezi sa rodom potpisani i ratifikovani i da li sadrže rezerve. Takođe treba odrediti mjesto ugovora u hijerarhiji pravnih normi i da li međunarodna sudska praksa ima direktnu primjenu u pravnom sistemu zemlje. Takođe treba razmotriti izvještaje koji su podneseni tijelima za praćenje ugovora i koje su ona podnijela.

CEDAW konvencija obavezuje države potpisnice da „princip jednakosti muškaraca i žena uvrste u svoje nacionalne ustave ili druge odgovarajuće zakone“.<sup>45</sup> Zbog toga će se analizirati izborni i partijsko zakonodavstvo, pravila i propisi kako bi se procijenilo u kojoj mjeri podržavaju učešće žena, uključujući i posebne mjere. Pozitivne zakonske karakteristike uključuju zahtjeve za podacima razvrstanim po polu u svim fazama izbornog procesa i inkluzivne procese donošenja zakona koji uključuju konsultacije sa ženskim grupama. Treba procijeniti zakonske odredbe da bi se vidjelo da li one podjednako koriste ženama i muškarcima ili posebno štete ženama. Neki drugi, povezani zakoni takođe se mogu ispitati kako bi se razumjela uloga žena u javnom životu i rukovođenju. To mogu biti 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, nasljeđivanje i imovinu, kao i građanski i krivični zakoni.

44 „Smjernice o regulaciji političkih partija, 2. izdanje“, ODIHR-Venecijanska komisija, 14. decembar 2020 godine, <[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 takođe razmatraju načine na koje propisi političkih partija mogu promovisati rodnu ravnopravnost (uključujući i posebne privremene mjere), Dio III o Partijama na izborima (st. 188-190).

45 CEDAW konvencija, *op. cit.*, napomena 19, član 2 stav (a).

Odredbe o zabrani diskriminacije, kao što su posebni zakoni kojim se uređuje jednakost žena i muškaraca, mogu postojati u domaćem pravu. U ovom slučaju prilikom posmatranja izbora treba procijeniti njihovu primjenu i uticaj na izborni proces. Takođe treba uzeti u obzir autoritativno tumačenje takvih zakona u sudskoj praksi. Takođe se može procijeniti da li postoje tijela ustanovljena zakonom koja su ovlaštena da se bave pravima žena, kao i njihova ovlaštenja.

Za sva buduća nastojanja u pogledu zakonske i izborne reforme, vrijedi napomenuti pravne nedostatke i nedosljednosti koje mogu dovesti do diskriminacije žena, kao i pogrešno tumačenje zakona i propisa koje može da ih dovede u nepovoljniji položaj. Ovdje preporuke treba da budu usmjerene na usklađivanje zakona iz rodne perspektive, kako bi se obezbijedilo jednako postupanje prema ženama i muškarcima.

Još jedan aspekt koji treba razmotriti je da li je proces izborne reforme, uključujući izradu nacрта zakona u vezi sa izborima, bio inkluzivan i sproveden uz dužno uvažavanje stavova ženskih grupa. To treba da obuhvati konsultacije o svim pitanjima, a ne samo o pitanjima koja se smatraju relevantnim za unapređenje izbornih prava žena.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li je zemlja potpisala i ratifikovala relevantne dokumente uključujući MPGPP, CEDAW konvenciju, CRPD konvenciju, EKLJP i Istanbulsku konvenciju? Da li su istaknute neke rezerve? Kako su izvještavala tijela za praćenje njihove primjene?
- ▶ Koje je mjesto međunarodnih, pravno obavezujućih dokumenata i sudske prakse u nacionalnom pravnom poretku?
- ▶ Da li ustav garantuje jednaka prava za muškarce i žene?

- ▶ Da li postoji pravni akt koji se posebno bavi jednakošću žena i muškaraca?
- ▶ Da li postoje posebne zakonske mjere za promovisanje političkog učešća žena? Da li su one primjenljive i djelotvorne? Da li se neusaglašenost uspješno rješava?
- ▶ Da li neki zakoni koji se odnose na izbore uključuju odredbe koje žene mogu dovesti u nepovoljniji položaj?
- ▶ Da li postoje pravne praznine i nedosljednosti koje bi mogle da dovedu do nedosljednog tumačenja i primjene zakona sa rodne tačke gledišta?
- ▶ Da li postoji korpus sudske prakse u vezi sa tumačenjem odredaba koje se odnose na rod na izborima?
- ▶ Da li su ženske grupe konsultovane u vezi sa izradom politike i zakonodavstva u vezi sa izborima?

### C. IZBORNI SISTEMI I POVEZANI ELEMENTI

Neki izborni sistemi mogu zadovoljiti međunarodne standarde i demokratske principe, u kom slučaju odabir izbornog sistema zemlje treba poštovati. U Ministarskoj deklaraciji iz Porto iz 2002. godine, Ministarski savjet OEBS-a primijetio je da se „demokratski izbori mogu sprovesti u okviru različitih izbornih sistema“.<sup>46</sup> Prema sudskoj praksi ESLJP, odabir izbornog sistema stvar je diskrecionog prava države.<sup>47</sup> Istovre-

46 Ministarski savjet, Odluka br. 7/02, Porto, *op. cit.*, napomena 4.

47 Prema Evropskom sudu za ljudska prava, izbor izbornog sistema kojim se obezbjeđuje slobodno izražavanje volje građana/ki pri izboru zakonodavne vlasti — bilo da se zasniva na proporcionalnoj zastupljenosti, sistemu za prvo glasanje u prvom krugu ili nekom drugom aranžmanu — stvar je u kojoj država uživa široku slobodu procjene. *V. Metjus (Matthews) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Opšti komentar], 1999. godine, st. 64 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22ite>

meno, Rezolucija Generalne skupštine OUN-a iz 2011. godine poziva države da „razmotre različit uticaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima i da prilagode ili reformišu te sisteme tamo gdje je to potrebno“.<sup>48</sup> Ova odredba prepoznaje potencijalni uticaj izbornog sistema na učešće žena i kasniju zastupljenost. Stoga misija za posmatranje izbora ODIHR-a treba da analizira da li je izborni sistem revidiran iz perspektive njegovog rod-nog uticaja i da li su OCD koje zastupaju ženska prava bile dio procesa.

U zavisnosti od vrste postojećeg izbornog sistema, posmatranjem izbora treba utvrditi koje poteškoće i prepreke za žene mogu postojati i kako izborna politika može drugačije uticati na žene, uključujući žene iz drugih nedovoljno zastupljenih grupa. Aspekti koje treba razmotriti uključuju tip izbornog sistema, izborne pragove za raspodjelu mandata, veličinu izbornog okruga (broj predstavnika/ca po izornoj jedinici), tipove kandidatskih lista (otvorene ili zatvorene) i procedure glasanja, kvote i rezervisana mjesta. Uopšteno govoreći, studije pokazuju tendenciju da se kod proporcionalnih izbornih sistema bira veći broj žena nego u slučaju izbora koji se sprovode u okviru sistema za prvo glasanje u prvom krugu, pluralnih izbornih sistema ili mješovitih izbornih sistema.<sup>49</sup> Međutim, osim roda, država treba temeljno da istraži sveukupne prednosti i nedostatke izbornog sistema u datom kontekstu prije nego što izvrši promjene, a ovaj proces treba da bude inkluzivan i informisan.

---

[mid%22:\[%22001-58910%22\]>](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318), i *Sakomano (Saccomanno) i drugi protiv Italije*, 2012 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318>>. Prema Kodeksu dobre prakse Venecijanske komisije, poglavlje II.4, odabir izbornog sistema zemlje stvar je nacionalnog opredjeljenja; zavisi od posebnih specifičnosti zemlje, političkog i istorijskog konteksta. V. i Opšti komentar 25, stav 21 MPGPP-a koji glasi: „Iako Pakt ne nameće nikakav poseban izborni sistem, svaki sistem koji funkcioniše u državi članici mora biti usaglašen sa pravima zaštićenim članom 25 i mora garantovati i sprovoditi slobodan izraz volje birača/ica”.

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

49 V. na primjer, „Diferencijalni uticaj izbornih sistema na političko predstavljanje žena“, Generalni direktorat za istraživanje Evropskog parlamenta, mart 1997. godine <[https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1_en.htm)>.



## VEĆINSKI ILI PLURALNI IZBORNI SISTEMI

U poređenju sa sistemima proporcionalne zastupljenosti, ženama može biti teže da se kandiduju u većinskim ili pluralnim sistemima u slučaju kada postoji jedno mjesto koje treba popuniti. Ako se vidi da muškarac maksimalno uvećava šanse partije da u izbornoj jedinici osvoji jedno mjesto koje treba popuniti na izborima, onda ovi sistemi generalno pružaju manje podsticaja partijama da promovišu kandidatkinje.

Takođe se tvrdi da u većinskim ili pluralnim sistemima osoba koja trenutno obavlja funkciju ima snažnu prednost zbog poznatijeg imena, često povoljne osnove za prikupljanje finansijskih sredstava i kandidovanja sa utvrđene pozicije uticaja. Ova prednost u položaju može negativno uticati na nivo učešća žena, s obzirom na tradicionalnu dominaciju muškaraca kao nosilaca funkcija. Muškarci takođe mogu imati veći pristup finansijskim sredstvima u svojim zajednicama, posebno kroz veze za obezbjeđivanje finansiranja koje se uspostavljaju tokom obavljanja funkcije.

## PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEMI

Partije imaju veće mogućnosti da uključe kandidatkinje kod sistema proporcionalne zastupljenosti, u kojem partije predstavljaju liste kandidata/kinja. Na osnovu zapažanja ODIHR-a, partije su izgleda spremnije da predstave raznovrsnije liste kandidata/kinja bez pritiska da moraju da pobijede u većinskom ili pluralističkom sistemu gdje „pobjednik uzima sve“. Proporcionalni sistemi takođe su pogodniji za mjere afirmativne akcije od većinskih sistema (v. u nastavku). Sistemi proporcionalne zastupljenosti mogu pružiti veće mogućnosti manjim partijama sa programima fokusiranim na određena pitanja da osvoje mandate. U nekim državama učesnicama OEBS-a to je dovelo do pojave ženskih partija.

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora treba da utvrde i procijene da li postoje zakonski zahtjevi za rodnu raznolikost na listama, da li partije imaju interne mehanizme u svojim statutima ili u praksi za uključivanje žena na kandidatske liste, u kojoj mjeri su žene uključene u registrovane izborne liste i da li se smatra da su kandidatkinje na tim

listama pozicionirane tako da mogu da osvoje mandat. Takođe treba da analiziraju sistem zamjene kandidata/kinja kako bi se vidjelo da li postoje uslovi za održavanje rodne ravnoteže u slučaju odustajanja i da li su sudske odluke i praksa u tom pogledu dosljedni.

**Vrste lista:** Kod sistema „zatvorenih“ lista kandidati/kinje su navedeni konačno utvrđenim redoslijedom koji birači/ce ne mogu mijenjati. Uopšteno govoreći, sistem zatvorenih lista najpovoljniji je za veći broj kandidatkinja, pod uslovom da su pozicionirane dovoljno visoko na listama. Sistemi „otvorenih“ lista omogućavaju biračima/cama da promijene redoslijed kandidata/kinja rangiranjem ili davanjem prednosti nekim kandidatima/kinjama u odnosu na druge na partijskoj listi. U sistemima „otvorenih“ lista, birači/ce su često favorizovali muškarce, dok kandidatkinje završavaju na nižim pozicijama. Međutim, otvorene liste ponekad mogu koristiti kandidatkinjama ako se podrška može uspješno mobilisati i ako su kandidatkinje dobro poznate u svojim izbornim jedinicama. Interni propisi i praksa političkih partija igraju važnu ulogu u obezbjeđivanju odgovarajuće finansijske i političke podrške kandidatkinjama na izbornim listama.

**Kvote:** Postoje različite vrste kvota koje se mogu koristiti, u zavisnosti od konteksta i postojećeg izbornog sistema. One se najčešće povezuju sa proporcionalnim izbornim sistemima u kojima se za predstavnička tijela biraju partijske liste. Međutim, one se takođe mogu primijeniti u većinskim ili pluralnim sistemima, na primjer tako što će se od partija zahtijevati da obezbijede rodnu ravnotežu među kandidatima/kinjama koji se kandiduju za primarne izbore, odbor za imenovanje ili bilo koji sistem koji partija ima za izbor kandidata/kinja.

U proporcionalnim izbornim sistemima u kojima se za predstavnička tijela biraju partijske liste, šanse da žene budu izabrane znatno su veće kada zakon precizira minimalne procenete zastupljenosti oba pola na listi kandidata/kinja svake partije i uslove koji se odnose na njihove pozicije na listi (uslovi za pozicioniranje).<sup>50</sup> Kao što je gore navedeno, CEDAW

---

50 „Novi izvještaj Interparlamentarne unije (IPU): više žena u skupštini i više zemalja sa rodnom paritetom“, internet stranica IPU, 3. mart 2022. godine <<https://www.ipu>.

konvencija ohrabruje države da preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminišu diskriminaciju i na taj način obezbijede *de facto* ravnopravno učešće u političkom i javnom životu. Kvote su oblik privremenih posebnih mjera koje su prepoznate kao jedan od najefikasnijih načina za povećanje učešća i zastupljenosti žena. Slijedeći CEDAW konvenciju sa fokusom na to da su posebne mjere privremene, preporučuje se da kvote budu na snazi dok se *de facto* učešće ne poboljša na pravičan nivo.

Zakonom propisane kvote imaju najveći uticaj na izbor kandidatkinja, jer se odnose na sve partije i zakon obično daje osnov za sprovođenje, kao što je odbacivanje partijskih lista koje ne ispunjavaju uslove kvote. Međutim, takve kvote mogu biti nedjelotvorne ako zakono takođe ne precizira kako kandidati i kandidatkinje moraju biti pozicionirani na listi. Smatra se da „zakopčana” lista, na kojoj se muškarci i žene ravnopravno smjenjuju, pruža najbolje izgleda ženama da budu izabrane.

Tamo gdje postoji uslov za kvotu, posmatračici/ce treba da evidentiraju da li su uključene odredbe o načinu popunjavanja upražnjenih mjesta ako kandidat/kinja podnese ostavku. Na primjer, posebno za zatvorene liste, može postojati zahtjev da ako žena podnese ostavku ili na neki drugi način prijevremeno napusti funkciju, zamjena mora biti sljedeća dostupna žena na listi kandidata/kinja. Bez takvih odredbi, efikasnost kvote može da se smanji, a ovaj nedostatak može se strateški iskoristiti, pri čemu se na uspješne kandidatkinje može vršiti pritisak da podnesu ostavku. Stoga je važno razmotriti kakvih ostavki je bilo i kako su zamjene funkcionisale u praksi.

Tamo gdje su se zahtjevi u pogledu kvota ranije koristili kao privremene mjere, treba analizirati i prikupiti podatke i mišljenja da bi se razumjela njihova efikasnost i ograničenja. Ovo uključuje uvid u to da li su se neka poboljšanja održala tokom vremena. Na primjer, partije mogu nastaviti sa sopstvenim dobrovoljnim kvotama, odlučivši da usvoje interne politike za promovisanje žena kao kandidatkinja kroz sistem internih kvota.

---

[org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity](https://www.odihr.org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity)>.

**Veličina izbornog okruga:** Termin veličina izbornog okruga odnosi se na broj kandidata/kinja izabranih iz jednog izbornog okruga. Generalno, što je izborni okrug veći ili što je više predstavnika/ca izabrano iz jednog izbornog okruga, veća je vjerovatnoća da će žene biti izabrane.

**Izborni pragovi:** U proporcionalnim sistemima, izborni pragovi određuju minimalni procenat glasova koji se mora osvojiti da bi partija učestvovala u raspodjeli poslaničkih mandata. Što je izborni prag veći, manjim partijama je teže da osvoje zastupljenost u skupštini. Iako ne postoji međunarodni standard koji reguliše visinu izbornog praga, u većini zemalja OEBS-a pragovi ne prelaze pet procenata. Visoki izborni pragovi mogu dovesti do visokog procenta „rasutih“ glasova (za partije koje ne osvoje nijedan mandat u skupštini). Prilikom posmatranja izbora može se vidjeti da li postoji bojazan o tome kako izborni pragovi utiču posebno na učešće žena. Na primjer, male partije sa manje mandata mogu imati samo muškarce kao svoje vodeće kandidate i na funkcijama.

**Rezervisani mandati:** Još jedan primjer afirmativne akcije je stvaranje „rezervisanih“ mandata, gdje je određeni broj mandata u zakonodavnom tijelu namijenjen isključivo za određenu grupu, kao što su žene. Takvi sistemi, koji su korišćeni u velikom broju država učesnica OEBS-a, garantuju minimalan nivo zastupljenosti žena u skupštinama. Međutim, ovaj sistem može biti kontraproduktivan tako što će obeshrabriti žene da se kandiduju za nerezervisane mandate, čime se u stvari smanjuju njihove mogućnosti za integrisano učešće. Ponekad se može smatrati da predstavnice sa rezervisanim mandatima nijesu „osvojile“ svoj mandat na potpuno konkurentnim izborima i mogu biti diskriminisane kao parlamentarke.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li postoji određena bojazan oko toga kako tip izbornog sistema i povezani elementi utiču na učešće žena?

- ▶ Da li je izvršena procjena rodnog uticaja izbornog sistema?
- ▶ Da li je bilo diskusije o mogućoj reformi izbornog sistema uz dužno razmatranje rodnog uticaja i da li su ženske grupe konsultovane o tome?
- ▶ Da li zakon uključuje, ili je uključio, bilo kakve kvote ili druge privremene mjere za promovisanje izbora žena? Ako jeste, da li se one smatraju djelotvornim? Koje su njihove prednosti i nedostaci? Da li se pravilno primjenjuju?
- ▶ Koje su zakonske mjere na snazi za postupanje sa listama kandidata/kinja koje ne ispunjavaju zakonske uslove u pogledu pola? Kako se takve mjere sprovode u praksi?
- ▶ Kako se popunjavaju slobodna mjesta ako žena odustane?

#### D. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Organi za sprovođenje izbora (OzSI) imaju ključnu ulogu u promovisanju žena na izborima. Ovo podrazumijeva da imaju žene u sastavu svog rukovodstva i zaposlenih, da imaju javno dostupne podatke o sastavu izborne administracije, biračima/cama i kandidatima/kinjama razvrstane po polu, da sprovode procedure registracije kandidata/kinja uključujući rodne kvote ili druge afirmativne akcije, da imaju konsultacije sa OCD koje zastupaju ženska prava, da obezbjeđuju podizanje svijesti i edukaciju birača/ica, kao i da promovišu mjere koje mogu pomoći da se poveća učešće žena kao birača i kandidata.

U skladu sa međunarodnim standardima, žene treba da budu zastupljene na rukovodećim pozicijama u organima za sprovođenje izbora.<sup>51</sup>

51 Ovo je u skladu sa Preporukom Savjeta Evrope 2003(3), 12. marta 2003. godine, <[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848)>, koja se odnosi na zastupljenost muškaraca i žena u svim organima odlučivanja

Neke zemlje imaju zakone koji zahtijevaju rodnu ravnotežu u sastavu članova/ica i osoblja organa za sprovođenje izbora. Pored svih takvih zahtjeva, organi za sprovođenje izbora mogu imati sopstvene javne politike za promovisanje rodnog pariteta i regulatorna ovlašćenja za promovisanje i sprovođenje posebnih mjera za povećanje zastupljenosti žena u svojim strukturama. Uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca treba da pomogne u promovisanju reprezentativnosti i kredibiliteta organa za sprovođenje izbora. Međutim, u mnogim državama učesnicama OEBS-a žene su dobro zastupljene među zaposlenima u izbornoj administraciji na nižem nivou, ali to se ne ponavlja na srednjim i višim nivoima, niti na rukovodećim položajima.

Organ za sprovođenje izbora može imenovati kontakt osobu ili imati odjeljenje za rodnu ravnopravnost ili može uključiti rodnu ravnopravnost u svoje različite politike i aktivnosti. U najmanju ruku, organ za sprovođenje izbora treba da obezbijedi da postoje podaci razvrstani po polu o sastavu izborne administracije, kandidatima/kinjama i biračima/cama, ali idealno i o predlaganju kandidata/kinja, povlačenju kandidata/kinja, odzivu birača/ica, akreditovanim posmatračima/cama, zastupnicima/cama i predstavnicima/cama medija, kao i o zaposlenima koji rade sa organom za sprovođenje izbora. Istraživanje uticaja na rodnu ravnopravnost koje sprovodi organ za sprovođenje izbora može dodatno pomoći u prikupljanju dokaza koji se mogu koristiti za formulisanje pozitivnih rodnih politika. Organi za sprovođenje izbora takođe treba da se konsultuju sa OCD koje zastupaju ženska prava o širokom spektru pitanja politike i prakse, ne samo onim za koja je utvrđeno da se odnose na rodnu pripadnost.

Organi za sprovođenje izbora mogu da obezbijede edukaciju birača/ica posebno usmjerenu na žene koja se fokusira na glasačka prava žena i mogu da izrade obuku i specijalizovane informacije za zainteresovane i žene kandidatkinje. Ovo može uključivati, na primjer, informacije

---

u političkom ili javnom životu koja ne pada ispod 40 odsto. Takođe, stav 15 Opšte preporuke br. 23 CEDAW konvencije: Politički i javni život, 1997, A/52/38, <<https://www.refworld.org/docid/453882a622.html> [accessed 1 October 2022]>, naglašava važnost ne samo uklanjanja *de jure* barijera već i postizanja *de facto* jednakosti u javnom i političkom životu.

o mjerama koje se mogu preduzeti ako se suoče sa uznemiravanjem (lično ili na internetu) i sredstva koja su dostupna ženama. Organ za sprovođenje izbora takođe može napraviti posebne aranžmane tokom izbornog dana, pružajući, na primjer, lako dostupne izborne informacije za žene sa niskim nivoom pismenosti. Organi za sprovođenje izbora treba da uključe određene rodno odgovorne komponente u svoje obuke za izborne službenike/ice (uključujući članove/ice biračkih odbora), kao što su informacije o sprečavanju i reagovanju na slučajeve grupnog ili porodičnog glasanja. Organ za sprovođenje izbora treba da razmotri ove aspekte i da ih procijeni iz perspektive poštovanja biračkih prava žena.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li su potpuni podaci razvrstani po polu javno dostupni kod organa za sprovođenje izbora (npr. o sastavu izborne administracije, biračima/icama, kandidatima/kinjama, itd.)?
- ▶ Da li organ za sprovođenje izbora ima rodnu strategiju i prateći akcioni plan ili bilo koji drugi dokument o politici koji se bavi rodnom ravnopravnošću? Da li se taj dokument redovno preispituje i da li postoje mehanizmi za odgovornost, kao što je kontakt osoba za rodna pitanja?
- ▶ Kakav je rodni sastav izborne administracije na različitim nivoima, uključujući i uloge u donošenju odluka? Da li postoje posebne mjere za povećanje zastupljenosti žena? Da li se uspješno sprovode?
- ▶ Koliko su rodno osjetljivi naponi organa za sprovođenje izbora u oblasti izgradnje kapaciteta i obuke?
- ▶ Da li se organ za sprovođenje izbora redovno konsultuje sa ženskim OCD? Ako jeste tako, da li su obuhvaćena sva

pitanja ili samo pitanja vezana za rod? Da li se konsultacije odvijaju na različitim nivoima organa za sprovođenje izbora (uključujući i regione)?

- ▶ Koja regulatorna i izvršna ovlaštenja ima organ za sprovođenje izbora u vezi sa rodom? Da li se sankcije dosljedno primjenjuju za propust u izvršenju (npr. novčane kazne, smanjenje državnog/javnog finansiranja, neregistrovanje partijskih lista)? Da li se smatra da su one odvratajuće?
- ▶ Da li postoje posebne informacije o obuci/edukaciji birača/ica koje su usmjerene na žene i/ili promovišu učešće žena na izborima? Da li postoji dodatna edukacija birača/ica o pitanjima vezanim za porodično/grupno glasanje i glasanje preko punomoćnika i glasanje žena bez miješanja ili neprimjerenog 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/ICA

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora treba da prikupljaju podatke o registraciji razvrstane po polu i sagledaju da li postoje pravni i praktični aspekti registracije birača/ica koji utiču na žene ili koji mogu spriječiti ili odvratiti žene da se registruju kao birači, kao i sve mjere preduzete za promovisanje njihovog inkluzivnog učešća. Principi univerzalnog i jednakog prava glasa zahtijevaju da pristup glasanju bude na nediskriminatornoj osnovi, uključujući i u pogledu pola.<sup>52</sup>

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



Registracija birača/ica može biti „pasivna“ ili „aktivna“.<sup>53</sup> U sistemima pasivne registracije, spiskovi birača/ica sa pravom glasa sastavljaju se na osnovu postojećih podataka o stanovništvu koje vodi jedna ili više državnih institucija, a od birača/ica se generalno ne traži da se prijave ili potvrde da su upisani/e u birački spisak, ali mogu da provjere tačnost svojih podataka.<sup>54</sup> U sistemima aktivne registracije, birači/ce moraju podnijeti zahtjev za upis u nacionalni birački spisak ili regionalni birački spisak.

U sistemima pasivne registracije, važno je uzeti u obzir izvor i kvalitet podataka o stanovništvu pri određivanju biračkog prava i metoda vođenja i ažuriranja tih podataka. Žene će češće promijeniti prezime nakon udaje, što može dovesti do neslaganja između ličnih dokumenata koji se često traže na biračkim mjestima i njihovih podataka upisanih u birački spisak, u zavisnosti od toga u kojoj su mjeri usaglašeni podaci o biračima/cama i stanovništvu. Ažuriranje biračkih spiskova treba da bude jednostavno, a procedure treba pravilno opisati u materijalima za edukaciju birača/ica koje sastavljaju organi za sprovođenje izbora.

U aktivnim sistemima registracije, zahtjevi za dokazivanje biračkog prava treba da budu razumni, a procedure registracije treba da budu dostupne. Neopravdani administrativni zahtjevi ili takse za pribavljanje ličnih dokumenata kako bi se dokazalo biračko pravo, ili nepristupačne Internet stranice za registraciju, mogu nesrazmjerno da utiču na žene. Broj posjeta potrebnih za registraciju i provjeru registracije, vrijeme putovanja i udaljenost do kancelarija i prateći troškovi, kao i radno vrijeme važni su aspekti koje treba uzeti u obzir.

Potrebno je razmotriti prepreke za registraciju birača/ica koje nesrazmjerno utiču na žene. Na primjer, pribavljanje traženih dokumenata može biti teško, opterećujuće ili skupo, neke dokumente mogu kontrolisati supružnici ili drugi članovi/ce domaćinstva. Pasivna registracija

53 U „pasivnim“ sistemima registracije, civilne vlasti automatski sastavljaju biračke spiskove na osnovu prebivališta i drugih evidencija, dok u „aktivnim“ sistemima registracije, birači moraju da se prijave da bi bili na biračkim spiskovima.

54 Mnoge države sa pasivnim sistemima registracije imaju neke aktivne komponente, kao što je prihvatanje određenih alternativnih mehanizama glasanja, kao što je mobilno glasanje ili glasanje u inostranstvu, i mogu dozvoliti biračima da ažuriraju svoju izbornu adresu i upišu adresu privremenog boravka u zemlji.

birača/ica može se potvrditi provjerom kod jednog člana/ice domaćinstva, što može *de facto* dovesti do toga da neke žene budu isključene ili ne mogu da se registruju. Mogu postojati i birokratske barijere zbog promjene prezimena i adrese nakon vjenčanja, ili drugih faktora kao što je potreba za ličnom registracijom. Žene iz manjinskih zajednica, uključujući Romkinje, mogu se suočiti sa posebnim izazovima u registraciji zakonske adrese i pristupu administrativnim procedurama kako bi se osiguralo njihovo uključivanje u biračke spiskove.

Takođe je važno da edukacija birača/ica o registraciji bude rodno pozitivna i da je usmjerena na žene, posebno one iz grupa u nepovoljnom položaju. Jezičke ili barijere u pogledu pismenosti takođe mogu da smanje nivo registracije i mogu nesrazmjerno da utiču na žene. Zbog toga je važno da materijali za edukaciju birača/ica budu prilagođeni takvim ženama. Slično tome, veća je vjerovatnoća da žene pripadnice manjinskih grupa i žene s invaliditetom mogu da budu u riziku od marginalizacije, pa je specijalizovana edukacija birača/ica o registraciji opravdana.

Da bi se procijenilo da li su žene registrovane onako kako bi trebalo da budu, potrebni su podaci razvrstani po polu. Dobra je praksa da takvi podaci budu dostupni po lokalitetima kako bi se omogućila regionalna poređenja i identifikovanje bilo kakvih lokalnih razlika. Prilikom procjene ukupnog procenta registrovanih žena birača, važno je uzeti u obzir učešće svakog pola u ukupnoj populaciji (koje možda nije tačno 50:50). Možda postoje tehnologije koje se koriste na biračkim mjestima za registraciju birača/ica, kao što su elektronski birački spiskovi ili uređaji za identifikaciju birača/ica, u kom slučaju organi za sprovođenje izbora treba da nastoje da iskoriste ove tehnologije za prikupljanje i obezbjeđivanje podataka o učešću birača/ica razvrstanih po polu.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li se čini da procenat žena i muškaraca na biračkom spisku odražava opštu populaciju?

- ▶ Koji je izvor i kvalitet podataka o registraciji birača/ica i kako se traže i vode redovne promjene (npr. promjena prezimena)?
- ▶ Da li postoje okruzi ili regioni gdje se čini da su žene značajno nedovoljno zastupljene na biračkim spiskovima? Ako jeste tako, kakve su okolnosti?
- ▶ Da li postoje sistemski nedostaci ili prepreke u procesu registracije birača/ica koje su nepovoljne za žene?
- ▶ Da li su kancelarije za registraciju pogodno locirane i otvorene u pogodno vrijeme?
- ▶ Da li su informacije o edukaciji birača/ica u vezi registracije lako dostupne ženama (na primjer, uključujući one sa niskim nivoom pismenosti)?
- ▶ Da li postoje jezičke ili barijere u pogledu pismenosti koje nesrazmjerno utiču na registraciju žena birača i kako ih rješavaju nadležni organi?
- ▶ Da li postoje kulturološke tradicije koje imaju tendenciju da sprečavaju registraciju ili učešće žena? Da li nadležni organi preduzimaju mjere da ih prevaziđu?
- ▶ Da li se nadležni organi, političke partije, mediji i civilno društvo aktivno angažuju u edukaciji birača/ica o registraciji čija ciljna grupa su žene?

## F. PREDLAGANJE I REGISTRACIJA KANDIDATA/KINJA

Treba obezbijediti pravo i mogućnost kandidovanja na izborima bez rodno zasnovane diskriminacije.<sup>55</sup> Sa izuzetkom nezavisnih kandidata/kinja, žene koje pretenduju na izbornu funkciju zavise od političkih partija u pogledu predlaganja kandidata/kinja i podrške tokom kampanje i na funkciji. Političke partije u velikoj mjeri određuju da li će i kada žene postati igrači u političkoj areni i u kojoj mjeri. Stoga je važno da posmatrači/ce izbora procijene da li partije omogućavaju ženama da se kandiduju, da li su žene na rukovodećim pozicijama partije i da li su predložene da se kandiduju.

Ponekad će pravni okvir zahtijevati od partija da predlože minimalan procenat žena kandidata i da imaju politiku o učešću žena u partiji i njenim strukturama odlučivanja, što je ponekad vezano za javno finansiranje ili određene subvencije. Po pravilu, partije imaju široku slobodu da utvrde svoje unutrašnje strukture i procedure.<sup>56</sup> Generalno, što više partija slijedi demokratske principe i transparentne prakse u svojim internim procedurama — što je još važnije kada je partija korisnica javnog finansiranja — trebalo bi da ženama bude dostupno više mogućnosti da se kandiduju, a zatim i da se pitanja koja posebno brinu žene pojave kao ozbiljna pitanja kampanje. Prečesto, međutim, unutrašnjim stranačkim procedurama nedostaje takva transparentnost ili odgovornost.

Neki dokazi sugerišu da je veća vjerovatnoća da će žene predložiti partije sa decentralizovanim procedurama za predlaganje kandidata/kinja nego partije u kojim postoji jaka centralna kontrola.<sup>57</sup> Ponekad partije osnivaju namjenska ženska krila, ogranke ili klubove. Oni mogu biti

---

55 Dokument sa sastanka iz Kopenhagena Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (dokument iz Kopenhagena), OEBS, 29. jun 1990. godine, 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/>>.

56 Iako to nije propisano zakonom, priznato je kao dobra praksa da unutrašnje funkcije političkih partija poštuju principe nediskriminacije i jednakosti. V. „Zajedničke smjernice o regulaciji političkih partija“, *op.cit.*, napomena 44, stav 175.

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

djelotvorni, na primjer, u identifikaciji pitanja, formulisanju stranačkih politika koje su najznačajnije za žene birače i njihovo integrisanje u partijske programe. Treba uložiti napore da se ove strukture dovoljno osnaže kako bi se izbjegao rizik od izolacije žena i marginalizacije njihovog značaja u partiji.

Osim broja žena koje partija predlaže kao kandidatkinje, važno je razmotriti da li se kandiduju u izbornim jedinicama gdje mogu pobijediti ili na pozicijama na partijskim kandidatskim listama. Partije u početku mogu da predlože uravnoteženu listu, ali to se može promijeniti povlačenjem ili ostavkom žena prije ili poslije izbornog dana. Ovo se ponekad koristi strateški, na primjer, kada partije zahtijevaju od kandidatkinja da podnesu unaprijed potpisana pisma ostavke prije nego što budu stavljene na listu. Posmatračici/ce izbora treba da procijene postojanje takvih praksi i da li se one odmah istražuju. U zemljama sa sistemima preferencijalnog glasanja, u nekim slučajevima partije možda neće dati ženama kandidatkinjama isti nivo podrške koji nude svojim kandidatima muškarcima na listama. U drugim slučajevima, partije mogu ohrabriti pristalice da glasaju za muškarce koji su niže na listama.

Uslovi za registraciju kandidata/kinja koji uključuju veliki broj potpisa podrške, značajan novčani depozit, obrazovnu kvalifikaciju ili partijsku pripadnost mogu neproporcionalno uticati na žene. Ovo je posebno slučaj na mjestima gdje postoji značajna razlika u primanjima između žena i muškaraca. Komitet za ljudska prava UN-a primijetio je da „osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju na izborima ne bi trebalo da budu isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti“.<sup>58</sup> Sve posebne mjere u vezi sa tim (npr. manji uslovni broj potpisa za kandidatkinje) treba da se procijene u pogledu njihove *de facto* djelotvornosti. ODIHR-ovi posmatračici/ce izbora takođe mogu pokušati da prate bilo kakav rodni disparitet u procentualnom učešću predloženih kandidata/kinja čiju kandidaturu su nadležni organi

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

odbili. Oni takođe mogu pokušati da sagledaju kako političke partije pomažu kandidatima/kinjama, na primjer, prikupljanjem potpisa ili novčanim depozitima.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li zakon ili drugi regulatorni okvir zahtijeva da partije imaju žene na rukovodećim položajima ili da imaju politiku o učešću žena u partiji?
- ▶ Da li se sprovode sankcije ukoliko partije ne poštuju zahtjeve koji se odnose na kandidaturu i rodnu pripadnost? Da li su sankcije djelotvorne?
- ▶ Da li se centralno prikupljaju informacije o ženama u političkim partijama i partijskim politikama o političkom učešću žena?
- ▶ Da li partije imaju podatke razvrstane po polu o ženama u svojoj partiji? Da li se oni redovno ažuriraju? Koliki procenat partijskih lidera/ki i članova/ica čine žene?
- ▶ Da li partije imaju ženska krila, političke odbore ili ogranke? Koliko su uspješni u promovisanju žena kandidatkinja?
- ▶ Kakve su prakse partija u pogledu odabira kandidata/kinja i da li se čini da one predstavljaju prednost ili štete potencijalnim kandidatkinjama? Da li su partije usvojile dobrovoljne kvote za promovisanje žena kao kandidata?
- ▶ Da li postoje posebne mjere koje podstiču žene da se kandiduju?
- ▶ Da li uslovi za predlaganje nesrazmjerno utiču na žene (npr. zahtjevi u pogledu obrazovanja, potpisa ili finansijskih

sredstava)? Da li se čini da ovi uslovi odvrćaju žene od kandidovanja?

- ▶ Da li se češće odbija predlaganje žena nego muškaraca? Koji su razlozi za odbijanje?
- ▶ Koliko žena se kandiduje i da li se smatra da su u izbornim jedinicama, odnosno na pozicijama na listama na kojima mogu pobijediti?
- ▶ Da li postoje partije koje nijesu predložile nijednu ženu ili koje su predložile znatno manje žena nego muškaraca? Ako postoje zakonske rodne kvote, da li su one poštovane i sprovedene?
- ▶ Da li postoje izborne jedinice u kojima se ne kandiduje nijedna žena?
- ▶ Koliki je procenat žena među nezavisnim kandidatima/kinjama?
- ▶ Da li postoje neki programi izgradnje kapaciteta/obuke ili bilo koje druge mjere koje su preduzete da bi se podržale žene koje se kandiduju?
- ▶ Da li se kandidatkinje povlače u većem broju nego kandidati prije ili poslije izbornog dana? Koji su razlozi navedeni? Koja je zakonska procedura za zamjenu kandidatkinja koje se povuku (npr. da li je mjesto na listi zamijenjeno ženom? Ako je već dodijeljeno, mjesto se dodjeljuje sljedećem kandidatu na partijskoj listi, ili sljedećoj kandidatkinji na listi?)
- ▶ Koja je stopa uspjeha žena i muškaraca kandidata u tome da budu izabrani?

## G. IZBORNA KAMPANJA

Pravni i regulatorni okviri izborne kampanje mogu uključivati posebne mjere za podršku učešću žena. Mogu da uključuju dodatna finansijska sredstva i/ili vrijeme u programu medija za kandidatkinje ili za partije koje imaju veći procenat kandidatkinja. Pored toga, mogu postojati zahtjevi da partije imaju strategije o tome kako podržavaju kandidatkinje i kako pomažu ženama biračima da donose informisane odluke.

Partije takođe mogu imati sopstvene dobrovoljne politike i strategije za promovisanje učešća žena. One mogu uključivati dodatnu podršku kandidatkinjama, angažovanje sa ženama biračima i predstavljanje žena u partiji u izbornim kampanjama i medijima. Pored takvih politika, posmatranjem izbora treba utvrditi da li su žene uspješno predstavljene na mitinzima — kao učesnice i kao govornice, posebno na većim značajnim događajima — i da li partije predlažu žene za intervjue za medije, uključujući i programe višeg profila. Tamo gdje su dio posmatranja izbora, dugoročni posmatrači/ce posebno će obratiti pažnju na prisustvo i ulogu žena u izbornim kampanjama, način na koji su poruke usmjerene na žene birače i upotrebu rodne ili seksističke retorike od strane govornika ili učesnika.

Sposobnost kandidatkinja za uspješnu kampanju može zavisi od praktične podrške i finansiranja koje dobijaju od partija, kao i vidljive podrške koju dobijaju od partijskog rukovodstva. To može biti posebno teško za žene u zemljama u kojima se od kandidata/kinja očekuje da finansiraju sopstvene kampanje i takođe doprinose budžetu stranke. Važno je da se posmatrači/ce izbora sastanu sa kandidatkinjama – ne samo sa partijama koje predlažu kandidate – kako bi iz prve ruke čuli konkretne izazove sa kojima se suočavaju i kako su podržane u svojoj kampanji.

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora takođe mogu da provjere da li su informacije o kampanji dostupne ženama ili da li se žene birači suočavaju sa otežanim prisustvom na događajima u toku kampanje kako bi mogle da donesu informisane odluke o tome za koga da glasaju. Na primjer, ženama može biti teže da prisustvuju događajima u toku kampanje ako su izložene značajnim finansijskim troškovima ili ako



isti nijesu prilagođeni djeci. Pristup informacijama može se povećati emitovanjem kampanje na radiju i televiziji u terminima kada je veća vjerovatnoća da će žene slušati i gledati. Takođe je od pomoći da materijali za kampanju budu dostupni na jezicima manjina i u formatima koji su laki za čitanje za žene sa smanjenim nivoom pismenosti. U nekim kulturama, kampanja od vrata do vrata može otežati ženama postavljanje pitanja i angažovanje, dok u drugim kontekstima može povećati pristup.

Posmatrači/ce mogu prikupiti stavove o odgovarajućim obavezama partija prema ženama biračima i pregledati partijske programe. Na primjer, mogu da provjere da li se partijski programi bave nezaposlenošću ili nedovoljnom zaposlenošću žena, razlikama u platama, neformalnom zaposlenošću u sivoj ekonomiji, planiranjem porodice i reproduktivnim zdravljem, obrazovanjem, socijalnim staranjem, nasiljem nad ženama, porodičnim subvencijama i dostupnoj brizi o djeci. Odnosi političkih partija sa grupama za ženska prava takođe mogu biti pokazatelj njihovog angažovanja i posvećenosti unapređenju interesa žena.

Žene mogu biti neproporcionalno odvrćane od prisustvovanja skupovima ili drugim događajima u okviru kampanje u okruženju sukoba i nasilja. Nasilje u vezi sa izborima treba posmatrati iz široke perspektive, uključujući zastrašivanje, pritisak i strah od odmazde.<sup>59</sup> Svaki incident treba osuditi, uključujući visoke funkcionere i partijske vođe, i odmah istražiti. Posmatrači/ce izbora treba da izvještavaju o svim mehanizmima za odvrćanje od takve prakse.

Štetni efekti negativne kampanje i retorike mogu biti posebno izraženi za kandidatkinje. Na primjer, komentari se mogu rodno odrediti fokusiranjem na izgled kandidatkinja ili druge lične osobine, a ne na suštinu njihove platforme ili profesionalnog položaja. S obzirom na smanjene troškove, društvene mreže mogu pružiti odlične mogućnosti za kampanju. Međutim, navigacija društvenim mrežama može zahtijevati dodatnu tehnološku stručnost i vještine digitalne komunikacije i može povećati rizik od negativne retorike.

---

59 V. dokument iz Kopenhagena, *op.cit.*, napomena 55, stav 7.7.

Sajber nasilje nad kandidatkinjama može imati različite oblike, uključujući uznemiravanje, maltretiranje, mobing, postavljanje intimnog vizuelnog materijala bez pristanka, postavljanje i dijeljenje nasilnog sadržaja, prijetnje smrću i korišćenje seksualnih ili uvredljivih komentara i pogrđnih/izmijenjenih slika ili video zapisa (npr. dipfejk - *deep-fake*, odnosno sintetički medij u kome je osoba na postojećoj slici ili video snimku zamijenjena tuđom slikom).<sup>60</sup> Agresivni i zastrašujući postupci poput ovih utiču na dostojanstvo žena i takođe mogu spriječiti kandidatkinje da slobodno izraze svoje stavove. Stoga je važno da ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora, kroz praćenje onlajn kampanje i sastajanje sa kandidatima/kinjama, identifikuju da li se takvi incidenti dešavaju, da vide koliko je prigovora uloženo institucijama za sprovođenje zakona i da shvate koje radnje se preduzimaju da bi se takve radnje ublažile i kako nadležni organi i društvene mreže postupaju u slučaju kršenja.<sup>61</sup>

Govor mržnje obično se odnosi na oblike izražavanja koji su motivisani, demonstriraju ili podstiču neprijateljstvo prema grupi ili pojedincu zbog njihovog članstva u toj grupi.<sup>62</sup> U suprotstavljanju takvoj retorici, nadležni organi moraju uspostaviti ravnotežu između slobode izražavanja i zaštite drugih prava, dozvoljavajući legitimno emitovanje ponekad nepoželjnih mišljenja i stavova. Nametanje ograničenja slobode izražavanja generalno se obeshrabruje u demokratskom društvu. Međutim, proporcionalni odgovori mogu biti opravdani za provokativne

60 Odluka Ministarskog savjeta br.4/18, *op.cit.*, napomena 12, poziva države učesnice da „ohrabre sve relevantne aktere... da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, uključujući one koje 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, Savjet Evrope, 27. mart 2019. godine <<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1e-sexism/1680a217ca>>.

62 Ne postoji međunarodna definicija govora mržnje. Međutim, neki elementi mogu se naći u univerzalnim dokumentima, kao što su: član 19 MPGPP o slobodi mišljenja i izražavanja, *op.cit.*, napomena 52. Takođe član 20 MPGPP, koji glasi „Svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zabranjeno je zakonom“. Član 4 Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne diskriminacije u kojoj države potpisnice konvencije „proglašavaju krivičnim djelom kažnjivim po zakonu svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva djela nasilja ili podsticanje na takva djela protiv bilo koje rase ili grupe lica druge boje ili etničkog porijekla, kao i pružanje bilo kakve pomoći rasističkim aktivnostima, uključujući i njihovo finansiranje“.

izjave tokom izbora koje potencijalno dovode živote kandidatkinja u opasnost.<sup>63</sup> Posmatračice izbora takođe mogu da pogledaju odgovore na pogrđni jezik i netolerantnu retoriku prema ženama. Na primjer, da li rukovodstvo partije i mediji osporavaju takve slučajeve i da li civilno društvo prati to pitanje?

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li je država preduzela neke mjere da podrži kampanju kandidatkinja?
- ▶ U kojoj mjeri se partijske platforme bave političkim učesćem žena i pitanjima od posebnog interesa za žene? Da li platforme kampanje obuhvataju rodna pitanja i „ženska pitanja“? Kakva je retorika kampanje u pogledu roda i žena?
- ▶ Kakvu podršku partije daju kandidatkinjama? Finansijsku podrška? Obuku o tome kako efikasno voditi kampanju? Vidljivu podršku rukovodstva partije? Druge vrste podrške?
- ▶ Da li partije promovišu žene u svom javnom angažmanu, na primjer u diskusijama u medijima, na mitinzima i u materijalima za kampanju?
- ▶ Da li su žene birači u mogućnosti da u potpunosti pristupe informacijama o kampanji i aktivnostima kako bi mogle da

63 U predmetu *Lopes Gomes da Silva protiv Portugala*, ESLJP, 28. decembar 2000. godine, <<https://hudoc.echr.coe.int/>>, ESLJP je ponovio da „[s]loboda izražavanja predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva” i da je „primjenjiva ne samo na „informacije” ili „ideje” koje se pozitivno prihvataju ili se smatraju neuvredljivim ili kao pitanje ravnodušnosti, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju”. Nadalje je napomenuto da su „granice prihvatljive kritike... šire u odnosu na političara koji djeluje u svom javnom svojstvu“, koji je „neizbježno i svjesno izložen pomnom ispitivanju svake njegove riječi i djela, kako novinara tako i šire javnosti”.

donose informisane odluke? Da li se žene birači osjećaju bezbjedno da prisustvuju kampanjama/mitinzima?

- ▶ Kako žene vode kampanju (npr. putem skupova, televizije, od vrata do vrata, na internetu, itd.) i da li se to razlikuje od kandidata muškaraca? Da li se kandidatkinje suočavaju sa nekim dodatnim izazovima?
- ▶ Da li kandidatkinje doživljavaju uznemiravanje i nasilje na internetu? Da li pravni i regulatorni okvir regulišu probleme i kršenja na internetu? Da li društvene mreže i regulatorna tijela preduzimaju proaktivne mjere za rješavanje problema?

## H. FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Analiza prilikom posmatranja izbora prvenstveno treba da se fokusira na to kako pravni okvir za finansiranje kampanje poboljšava transparentnost i integritet izbornog procesa, kao i da li promoviše jednake uslove za učesnike koji stavljaju kandidatkinje u *de jure* i *de facto* jednak položaj.

Širom regiona OEBS-a postoje primjeri da se javno finansiranje političkih partija djelimično uslovljava promocijom rodne ravnopravnosti tokom izbora, a ponekad i unutar partije. To može biti kroz podsticaje — uz dodatno javno finansiranje za partije sa određenim procentom kandidatkinja — ili, obrnuto, kroz smanjenje finansiranja kada partije ne uključuju dovoljan procenat kandidatkinja. Javna sredstva takođe se mogu izdvojiti za konkretne aktivnosti kampanje koje se odnose na promovisanje rodne ravnopravnosti. Druge mjere mogu uključivati odredbe o poreskim olakšicama i besplatnu brigu o djeci ili centralni fond za olakšanje pristupa, kako bi se olakšalo učešće žena s invaliditetom koje se mogu suočiti sa dodatnim troškovima kada se kandiduju za funkciju.

Bez javnog finansiranja, teret pada na finansijsku podršku partije i lično bogatstvo kandidata/kinje i kapacitete za prikupljanje sredstava. Ovo može biti posebno nepovoljno za žene, koje obično imaju manje novca i slabiju početnu mrežu podrške. Generalno, žene obično nijesu 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.<sup>64</sup> Drugi društveni faktori, kao što su nivo obrazovanja, dominantno poznavanje jezika, godine i porodični status, takođe mogu neproporcionalno uticati na sposobnost kandidatkinja da pribave sredstva tokom izbornih kampanja.

Partije mogu da primjenjuju i interne politike koje ne bi dovele u nepovoljniji položaj osobe sa ograničenim pristupom finansiranju kampanja tokom odabira i predlaganja kandidata/kinja. Ovo je posebno važno za žene jer često imaju slabiji ekonomski položaj i pristup sredstvima od muškaraca. Partije mogu povećati svoju finansijsku podršku kampanjama kandidatkinja i takođe dati dodatna finansijska sredstva, veća od iznosa koje dobijaju muškarci kandidati. Ovo može biti opravdano da bi se ženama dala *de facto* jednaka mogućnost da vode održivu kampanju i osiguraju izborni uspjeh. Partije takođe mogu organizovati obuku o prikupljanju sredstava i finansiranju kampanje za kandidatkinje, posebno za one koje učestvuju po prvi put. Transparentne partijske procedure mogu pokazati da li je raspodjela sredstava za kampanju pravična i/ili pomaže u stvaranju ravnopravnih uslova za kandidatkinje.

Za kandidatkinje može biti posebno korisno ako se utvrdi gornja granica troškova izborne kampanje za sve kandidate/kinje kako bi se promovisali ravnopravniji uslovi učešća, s obzirom da često imaju manji pristup finansiranju.<sup>65</sup> Bez takvih ograničenja, bogati (obično

64 Džuli Balington (Julie Ballington), „Rodna ravnopravnost u finansiranju političkih partija“, Međunarodna IDEA, 16. decembar 2003. godine <<https://www.idea.int/news-Mediji/Mediji/gender-equality-political-party-funding>>.

65 Opšti komentar br. 25 na član 25 MPGPP, HN HRC, 12. juli 1996. godine, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7, <<https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>>, predviđa opravdana ograničenja troškova izborne kampanje „gdje je to neophodno kako bi se osiguralo da slobodan izbor birača/ica ne bude narušen ili da demokratski proces ne bude iskrljven nesrazmjernim troškovima u ime bilo kog kandidata ili partije“. V. takođe „Zajedničke smjernice o regulaciji političkih partija“, *op.cit.*, napomena 44, stav 196.

muškarci) kandidati mogu potrošiti velike iznose novca, što otežava konkurentno učešće žena. Međutim, da bi bila uspješna, ograničenja treba uspješno sprovesti.

Korisno je ako izvještaji o finansiranju kampanja koji se podnose nadzornim organima i koje oni sastavljaju mogu da pruže informacije razvrstane po polu tako da se može vidjeti stepen finansijskih nedostataka sa kojima se žene suočavaju. Ove informacije mogu pokazati podršku koju daju partije, visinu sredstava prikupljenih od strane kandidatkinja, prednosti i slabosti partija u podršci kandidatkinjama i stalnu potrebu za dodatnom podrškom kandidatkinjama, kao i da li su određena poboljšanja preporučljiva.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Ako je obezbijeđeno javno finansiranje kampanje, da li postoje uslovi za promociju žena i rodne ravnopravnosti? Da li postoje uslovi za dobijanje javnih sredstava koje žene teško mogu da ispune? Da li je država uvela druge mjere koje posebno idu u korist kandidatkinjama?
- ▶ Da li su dostupni rodno razvrstani podaci o finansiranju i troškovima kandidata i kandidatkinja? Ako jesu, da li to prati neki državni organ ili druga organizacija? Da li kandidatkinje i kandidati primaju i troše uporedive iznose? Šta objašnjava razliku?
- ▶ Da li se čini da žene imaju više poteškoća od muškaraca u prikupljanju sredstava za kampanju (uključujući nezavisne kandidate)?
- ▶ Da li su političke partije usvojile bilo kakve interne mjere za podršku finansiranju kandidatkinja?

- ▶ Da li su političke partije uvele korektne i transparentne procedure za pravičnu raspodjelu javnih ili partijskih finansijskih sredstava kandidatima (ženama i muškarcima)? Da li ovo uključuje dodjelu indirektnog javnog ili partijskog finansiranja, kao što je pristup vremenu za emitovanje i medijima, ili korišćenje partijskih prostorija ili resursa za kampanju?
- ▶ Da li postoji gornja granica troškova izborne kampanje za kandidate/kinje? Da li se uspješno sprovodi? Kako to utiče na kandidate i kandidatkinje?

## I. MEDIJI

Obaveze OEBS-a u pogledu izbora zahtijevaju pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu.<sup>66</sup> Privremene posebne mjere, kako se pominje u CEDAW konvenciji, mogu da uključuju dodatno vrijeme u medijima za kandidatkinje ili obezbjeđivanje ciljeva ili garancija pravičnog izvještavanja. Međunarodni dokumenti upućuju na to da državni mediji imaju obavezu da izvještavaju o kandidatima/kinjama i njihovim programima na jednak i nepristrasan način, bez obzira na rodnu pripadnost.<sup>67</sup>

Analiza žena i medija tokom izbora uključuje sagledavanje nekoliko različitih elemenata. To uključuje identifikovanje bilo kakvih zakonskih uslova ili dobrovoljnih mjera za medije da promovišu političko učešće žena, praćenje proporcije i prirode izvještavanja o kandidatkinjama u odnosu na kandidate, uključivanje žena kao komentatora političkih i

66 Dokument iz Kopenhaga, *op.cit.*, napomena 55, stav 7.8, predviđa da države moraju da obezbijede jednak pristup i korektno postupanje prema učesnicima u izbornoj trci u svim programima državnih medija.

67 V. takođe preporuku Komiteta ministara (2013)1 o rodnoj ravnopravnosti i medijima, Savjet Evrope, pristupljeno 3. oktobra 2022. godine, Smjernice A1, B4, <<https://go.coe.int/OWWun>>.

izbornih pitanja, kao i iskustava novinarki koje prate izborne kampanje i političare. Pored ODIHR-ovog sopstvenog praćenja, posmatračice izbora treba da utvrde da li regulatorna tijela ili civilno društvo nadgledaju pristup žena medijima i medijsko izvješavanje o njima.

Brojna pitanja u vezi sa nedovoljnom zastupljenošću žena u medijima više puta su se javljala u različitim zemljama. Kandidatkinje se mogu suočiti sa tim da mediji manje izvještavaju o njihovim političkim pozicijama u pogledu politika, odnosno da više izvještavaju o njihovim ličnim karakteristikama i izgledu nego što je to slučaj sa njihovim muškim kolegama. Kandidatkinje se mogu suočiti sa stereotipima, da budu prikazane u svojim tradicionalnim ulogama kao supruge i majke. Mogu se pitati samo o „ženskim pitanjima“, a ne da se smatraju vrijednim autoritativnog komentara o nizu tema.<sup>68</sup> Nedovoljnu zastupljenost žena u svom izvještavanju mediji često pripisuju partijama ili drugim subjektima koji ne predlažu žene za intervju i manjem broju kandidatkinja. Međutim, grupe za ženska prava često tvrde da mediji moraju biti obazriviji u insistiranju na rodnoj ravnoteži. Stoga, ODIHR-ovi posmatračice izbora mogu da ispituju da li mediji njeguju javno prihvatanje žena kao normalno obilježje političkog života i da li predstavljaju žene na način koji promoviše povjerenje u njihov kapacitet kao političkih liderki.

Medijski analitičari/ke kvalitativno procjenjuju rodna pitanja u odnosu na OEBS-ove i druge međunarodne obaveze i takođe mogu kvantitativno analizirati izvještavanje o ženama kroz monitoring medija. Ovo omogućava analizu obima izvještavanja o kandidatkinjama u poređenju sa kandidatima, razliku u tonu i razloge za to. Monitoring medija takođe se može koristiti za procjenu da li je manje vjerovatno da će se žene pojavljivati kao gosti i komentatorke ključnih političkih programa. Medijski analitičari takođe mogu biti u mogućnosti da vide koliko su napori u edukaciji birača/ica usmjereni na žene i identifikuju slučajeve zastrašujuće retorike usmjerene na novinarke, uključujući od strane političara.

---

68 Studija Savjeta Evrope o rodnoj ravnopravnosti i izborima, „Mediji, izbori i rod, SE DGI(2017)10, april 2018. godine, <<https://rm.coe.int/gender-equality-and-elections-/16807c0e23>> pokazuje da „prisustvo žena značajno zaostaje u izvještavanju o politici i da se teme koje se smatraju „teškim vijestima“ i dalje povezuju sa muškarcima i kao takve ih percipiraju javno mnijenje i birači“.



## PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li postoje zakonski uslovi koji se odnose na izvještavanje medija o ženama (uopšteno ili posebno tokom izbora)? Ako postoje, da li postoji djelotvoran mehanizam za sprovođenje?
- ▶ Da li bilo koja medijska kuća koja se finansira iz javnih ili privatnih izvora ima politiku koja se tiče promocije žena uopšte ili posebno za izbore? Da li se ona pravilno primjenjuje?
- ▶ Da li postoje dodatne posebne mjere (npr. dodatno vrijeme/prostor za kandidatkinje)?
- ▶ Da li se čini da medijske kuće/štampani mediji održavaju tradicionalne stereotipne slike, sa fokusom na izgled i ulogu žene u domaćinstvu kao supruge i majke?
- ▶ Da li postoje kandidati/lideri političkih partija ili bilo koji drugi akter (kao što su novinari) koji koriste seksističke komentare i stereotipe kada govore o kandidatkinjama tokom debata?
- ▶ Da li regulatorna tijela ili civilno društvo nadgledaju pristup žena medijima i medijsko izvještavanje o njima?
- ▶ Da li su podaci razvrstani po polu javno dostupni (npr. o razmjeri medijskog izvještavanja o muškarcima i ženama kandidatima)? Da li postoji analiza vidljivosti i prikaza žena u medijima (posebno u nacionalnim vijestima i programima o aktuelnim dešavanjima)?
- ▶ Da li se o kandidatkinjama izvještava na način uporediv sa izvještavanjem o kandidatima sličnog političkog statusa, u pogledu količine i kvaliteta izvještavanja?

- ▶ Da li medijske kuće pokazuju rodnu ravnotežu u izboru intervjuisanih osoba i panelista koji komentarišu izborni proces? Koji koraci se preduzimaju da se promoviše takva rodna ravnoteža?
- ▶ Da li su neka politička oglašavanja usmjerena posebno na žene birače? Na koja pitanja se fokusiraju?
- ▶ Da li postoje edukacije birača/ica ili nastojanja u pravcu informisanja birača/ica koja su posebno usmjerena na žene? Šta je sadržaj ovih poruka?
- ▶ Kako se kandidatkinje osjećaju u pogledu postupanja medija prema njima? Da li osjećaju da doživljavaju nepravedno medijsko izvještavanje?

## J. RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Pravni okvir treba da obezbijedi princip jednakosti pred zakonom, uključujući jednak pristup rješavanju izbornih sporova, bez obzira na pol.<sup>69</sup> Međutim, žene su u praksi često u nepovoljnom položaju. Ponekad žene nemaju dovoljno znanja o svojim pravima i mogu biti u nepovoljnom položaju zbog toga što imaju manje finansijskih sredstava na raspolaganju za plaćanje troškova formalnog podnošenja prigovora. Na primjer, procedure za podnošenje prigovora ili žalbi koje zahtijevaju putovanje ili plaćanje taksija mogu predstavljati veću prepreku za žene u društvima u kojima žene imaju manje finansijskih sredstava ili se suočavaju sa značajnim nejednakostima u prihodima. Stoga, ODIHR-ovi posmatrači/ce mogu procijeniti dostupnost rješavanja izbornih sporova i državne politike u vezi sa pravnom pomoći.<sup>70</sup>

69 Član 26 MPGPP navodi da su „Sva lica jednaka pred zakonom i bez diskriminacije imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu“, *op. cit.*, napomena 52.

70 V. i „Priručnik za posmatranje rješavanja izbornih sporova“, OEBS/ODIHR, 17. septembar 2019. godine, poglavlje 5.A <<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>>.

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora mogu razmotriti da li su procesi rješavanja izbornih sporova podjednako odgovarajući i djelotvorni za žene podnosiocice prigovora kao i za muškarce. Takođe mogu da procijene da li se počinjeni izborni prekršaji procesuiraju (po službenoj dužnosti ili po prigovoru) i da li postoji bilo kakav disparitet u načinu na koji se oni rješavaju. Takođe vrijedi sagledati sastav tijela koja razmatraju predmete rješavanja izbornih sporova iz perspektive rodne ravnoteže. Podaci raščlanjeni po polu o podnosiocima prigovora mogu dati neke naznake o tome koliko je sistem za rješavanje izbornih sporova dostupan muškarcima i ženama.

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora treba da obrate pažnju na sve prigovore na nejednako potupanje prema ženama. Primjeri uključuju kršenje rodni kvota za kandidatske liste, nejednakost u izbornoj administraciji, nejednak pristup mogućnostima kampanje i zastrašivanje ili smanjen pristup medijima. Odgovor institucije treba da se procijeni da bi se vidjelo da li mehanizmi za rješavanje izbornih sporova obezbjeđuju smislen pravni lijek i korektivne mjere na jednakoj osnovi. ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora treba da procijene da li se sa takvim prigovorima postupa na isti način kao sa drugim prigovorima i žalbama koje se ne odnose na rodnu pripadnost. Takođe mogu evidentirati razloge zbog kojih se žene odlučuju da ne podnose zvanične prigovore.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li postoje zakonske ili praktične prepreke za žene u pristupu pravdi uopšte i posebno rješavanju izbornih sporova?
- ▶ Da li se procesi rješavanja izbornih sporova smatraju jednako odgovornim i djelotvornim za žene podnosiocice prigovora?
- ▶ U kontekstu izbora, da li postoje nedavni ili aktuelni slučajevi rješavanja izbornih sporova koji uključuju nejednako

postupanje prema ženama? Ako postoje, koja pitanja su bila glavna? Ako je slučaj već riješen, kakav je bio ishod?

- ▶ Da li u organu kojem se podnose prigovori na razmatranje postoji rodna ravnoteža?
- ▶ Da li su dostupni podaci o prigovorima i žalbama razvrstani po polu?
- ▶ Da li je izražena bilo kakva zabrinutost zbog nejednakog postupanja prema ženama u procesu rješavanja izbornih sporova? Ako jeste, da li su podneseni prigovori ili žalbe? Ako ne, zašto nijesu?

## K. IZBORNI DAN

Bilo kakve prepreke za učešće na dan izbora mogu posebno uticati na mogućnost žena da glasaju i treba ih prijaviti posmatračima/cama izbora. Na primjer, velike udaljenosti do biračkih mjesta mogu biti veća prepreka za žene ako brinu o djeci ili imaju druge obaveze vezane na njegu, trudne su i/ili su u lošijoj socio-ekonomskoj situaciji. Slično tome, ženama može biti teže da glasaju ako treba dugo da čekaju u redu za glasanje. Zastrašujuće ili nasilno okruženje mogu posebno odvratiti žene od odlaska na biračka mjesta. Isto tako, velike gužve ili haotično okruženje mogu posebno obeshrabriti žene da glasaju. Zahtjevi za identifikaciju birača/ica mogu nesrazmjerno opteretiti žene, a posebno žene iz ugroženih grupa. Na primjer, Romkinje i Sinti žene mogu biti više pogođene ako nijesu upisane u građanske registre. Da bi se sagledao uticaj ovih pitanja, potrebni su podaci o izlaznosti birača/ica razvrstani po polu. Takođe ih treba geografski raščlaniti kako bi se mogli identifikovati problemi u određenim područjima.

Stav 7.4 dokumenta iz Kopenhagena obavezuje države da „obezbijede da se glasanje vrši tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom

slobodnog glasanja“. Česta zloupotreba tajnosti je „porodično“ ili „grupno glasanje, što je još uvijek relativno uobičajena praksa u nekim državama učesnicama OEBS-a. Ovo uključuje dvoje ili više ljudi koji ulaze u istu kabinu i/ili zajedno obilježavaju svoje glasačke listiće. Ili glava porodice, obično muškarac, glasa u ime ostalih. Ove prakse često su češće u ruralnim oblastima sa nižim nivoom obrazovanja i generalno stavljaju žene u nepovoljniji položaj. Glasanje preko punomoćnika, kada jedna osoba predoči dokumente za drugu osobu i glasa u njeno ime, u nekim državama je zakonski regulisano, ali podaci o njegovom sprovođenju povremeno pokazuju rodne disparitete. Otvoreno glasanje, u kojem je označavanje glasačkih listića izvan biračkih kabina na vidnom mjestu, takođe ugrožava tajnost glasanja i može posebno ometati žene u donošenju sopstvenih izbora. Ako upitno veliki broj žena zatraži pomoć da glasa, to može biti još jedan povod za zabrinutost.

Mnoge zemlje imaju odredbe o alternativnim metodama glasanja (AMG) koje imaju za cilj da olakšaju glasanje ili da učine glasanje dostupnim građanima/kama koji, iz bilo kog razloga, možda neće moći lično da dođu na biračko mjesto. Alternativne metode glasanja mogu uključivati mobilno, poštansko ili elektronsko glasanje.<sup>71</sup> Prilikom uvođenja i korišćenja ovakvih mehanizama, moraju postojati pravne i proceduralne garancije i mora postojati povjerenje u mjere. U idealnom slučaju, treba sprovesti procjenu uticaja na rod da bi se vidjelo da li postoje posebni problemi u vezi sa upotrebom alternativnih metoda glasanja od strane žena; konkretno, da se vidi da li su one u nepovoljnom položaju i koje mjere su potrebne za promovisanje jednake i legitimne upotrebe alternativnih metoda glasanja od strane žena, kao što su dodatne mjere zaštite i edukacija. Detaljna istraga slučajeva zloupotrebe alternativnih metoda glasanja i procjena kako su te metode posebno uticale na žene birače može doprinijeti većem povjerenju u izborne procese. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između pristupačnosti glasanja i obezbjeđivanja integriteta procesa.

71 V. takođe, „Alternativne metode i aranžmani glasanja“, OEBS/ODHIR, 12. oktobar 2020. godine, <<https://www.osce.org/odihr/elections/466794>>.

## PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li su podaci razvrstani po polu na dan glasanja javno dostupni — o broju muškaraca i žena registrovanih birača, punomoćnika, posmatrača i izlaznosti birača?
- ▶ Da li je proces glasanja dostupan ženama? Da li su preduzete neke dodatne mjere da bi se pomoglo ženama da glasaju?
- ▶ Da li je udaljenost do biračkih mjesta prihvatljiva? Da li su dugi redovi na biračkim mjestima?
- ▶ Da li je tajnost glasanja definisana zakonima/propisima? Da li postoje problemi sa tajnošću glasanja koji nesrazmjerno pogađaju žene? Da li je porodično, grupno i glasanje posredstvom punomoćnika zabranjeno? Da li postoje problemi sa porodičnim, grupnim ili glasanjem posredstvom punomoćnika koji utiču na žene?
- ▶ Koliko je procentualno učešće žena u biračkim odborima, među građanskim posmatračima/cama i punomoćnicima partija/kandidata?
- ▶ Da li su informacije o procedurama glasanja lako dostupne ženama?
- ▶ Da li postoje alternativne metode glasanja kao što je mobilno, poštansko ili elektronsko glasanje? Ako je tako, da li ove metode predstavljaju posebne izazove za žene birače (npr. da li glasanje putem pošte uključuje zaštitu tajnosti i da li žene imaju pristup informacijama o ovim mehanizmima na ravnopravnoj osnovi sa muškarcima)? Da li postoje dovoljne pravne i proceduralne mjere zaštite za korišćenje alternativnih metoda glasanja da bi se smanjile mogućnosti za zloupotrebu? Da li je izvršena analiza rodnog uticaja alternativnih metoda glasanja?



## POGLAVLJE 3 NASILJE NAD ŽENAMA NA IZBORIMA

Postoji sve veća svijest o nasilju sa kojim se žene mogu suočiti kao učesnice u izbornim procesima i sve veće priznanje da se akti nasilja nad ženama obično nedovoljno prijavljuju. U svom izvještaju Generalnoj skupštini UN-a za 2018. godinu, specijalna izvjestiteljka UN-a za nasilje nad ženama izjavila je: „I muškarci i žene mogu doživjeti nasilje u politici“. Takvi akti nasilja nad ženama, međutim, ciljaju na njih zbog njihovog pola i poprimaju rodno zasnovane oblike, kao što su seksističke prijetnje ili seksualno uznemiravanje i nasilje. Njihov cilj je da obeshrabe žene da budu politički aktivne i da ostvaruju svoja ljudska prava i da utiču, ograniče ili spriječe političko učešće pojedinačnih žena i žena kao grupe... zasnovano na nasilju ili prijetnji takvim radnjama, koje rezultiraju ili mogu dovesti do fizičke, seksualne ili psihičke povrede ili patnje i koje su usmjerene protiv žena u politici zato što su žene, ili nesrazmjerno utiču na žene”.<sup>72</sup> Organizacija *UN Women* ima sličnu definiciju u kojoj se navodi da nasilje nad ženama u političkom životu „može počiniti član porodice, član zajednice i/ili država“.<sup>73</sup>

72 Specijalni izvjestilac UN-a za nasilje nad ženama, izjava za Generalnu skupštinu, 5. oktobar 2018. godine. <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR\\_VAW\\_GA73\\_2018.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR_VAW_GA73_2018.pdf)>.

73 U širem smislu, organizacija UN WOMEN definiše nasilje nad ženama u političkom životu kao „svaki čin rodno zasnovanog nasilja ili prijetnje nasiljem koji rezultira fizičkim, seksualnim, psihičkim povredama ili patnjom za žene, što ih sprečava da vrše i ostvare svoja politička prava, bilo u javnim ili privatnim prostorima, uključujući pravo glasanja i obavljanja javnih funkcija, tajnog glasanja i slobodne

Osobe koje mogu biti targetirane su izabrani ili drugi politički predstavnici/e, kandidati/kinje, politički aktivisti/kinje, članovi/ce partija, birači/ice, članovi/ce biračkih odbora, posmatrači/ce izbora i predstavnici/e medija, kao i njihovi članovi/ce porodica ili saradnici/e. Psihološko nasilje uključuje radnje koje imaju za cilj da zastraše ili ponize, može biti veoma suptilno i teško ga je identifikovati. Seksualno nasilje uključuje čino ve bez pristanka, neželjeno prilaženje ili komentare u javnom ili privatnom okruženju. Slučajevi zastrašivanja žena na internetu sve su češći i mogu imati neproporcionalan uticaj, posebno ako su žene već zastrašene, plaše se da fizički učestvuju u izbornim ili političkim događajima.<sup>74</sup> Ovo može uključivati, između ostalog, prijetnje, govor mržnje, dezinformacije, izlaganje privatnih podataka i lažno predstavljanje koje rezultira strahom, poniženjem i/ili povredom ugleda.

Kako je Komitet za ljudska prava UN-a primijetio, „Osobe sa pravom glasa moraju biti slobodne da glasaju za bilo kog kandidata/kinju na izborima, za ili protiv bilo kog predloga podnesenog na referendum ili plebiscit, kao i slobodne da podržavaju ili da se suprotstavljaju vladi, bez nepotrebnog uticaja ili prinude bilo koje vrste koja može narušiti ili spriječiti slobodno izražavanje volje birača/ica”.<sup>75</sup> Prijetnje i nasilje mogu otežati ljudima da formiraju i izraze svoja politička mišljenja i da se uključe u političke partije i izbore.<sup>76</sup> Osim što ugrožava ljudska prava pojedinaca, ovo može narušiti demokratski proces u cjelini.

Može biti teško doći do podataka o nasilju nad ženama jer to može uključivati suptilne radnje u privatnom prostoru i može postojati

---

kampanje, udruživanja i okupljanja i uživanja slobode mišljenja i izražavanja.” V. „Sprečavanje nasilja nad ženama na izborima: vodič za programiranje, UN Women i UNDP, 2017. godine” <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>.

74 „Nasilje nad ženama na izborima na internetu: instrument za analizu društvenih medija“, MFIS i Nacionalni demokratski institut, 30. septembar 2019. godine, <<https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-online-social-Mediji-analysis-tool>>.

75 MPGP, Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 25, *op. cit.*, fusnota 52, stav 19.

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



oklijevanje da se to prijavi. Organizacija *UN Women* i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) primijetili su da „istraživanja sugeriraju da je nasilje nad ženama široko rasprostranjeno u zemljama i regionima svijeta“. <sup>77</sup> Studija Interparlamentarne unije iz 2016. godine pokazuje da je 81,8 odsto ispitanica (parlamentarki) prijavilo psihičko nasilje, od čega su 44,6 odsto prijetnje silovanjem, batinama ili otmicama, kao i prijetnje smrću. <sup>78</sup> Studija je pokazala da su društvene mreže „postale mjesto broj jedan na kome se psihološko nasilje – posebno u vidu seksističkih i mizogenih primjedbi, ponižavajućih slika, mobinga, zastrašivanja i prijetnji – vrši nad poslanicama u skupštini“. <sup>79</sup>

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija primijetio je sljedeće: „Novinari/ke su redovne mete napada na internetu, a novinarke se suočavaju se sa dvostrukim teretom; napadaju se kao novinarke i kao žene. Prijetnje silovanjem, fizičkim nasiljem i eksplicitne slike pojavljuju se u njihovim sandučićima i na društvenim mrežama dok obavljaju svoj posao. U ekstremnim slučajevima ovi napadi dovode do autocenzure ili još gore, žene se povlače iz javne sfere ostavljajući polje novinarstva kojim dominiraju muškarci sa još manje ženskih glasova“. <sup>80</sup> Slično tome, kao što je gore pomenuto, nedavna Odluka Ministarskog savjeta OEBS-a naglašava „ključnu ulogu novinara/ki u izvještavanju o izborima“ i „izrazite rizike sa kojima se suočavaju žene novinarke u vezi sa svojim radom, uključujući i putem digitalnih tehnologija“. <sup>81</sup> Takve prijetnje mogu imati uticaj na izbore, postiskujući novinarke još više

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

78 „Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad poslanicama u skupštini“, Interparlamentarna unija (IPU), oktobar 2016. godine, <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>>.

79 Studija IPU-PSSE (Parlamentarna Skupština Savjeta Evrope) iz 2018. godine (<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>), takođe je zabilježila da su poslanice u parlamentima u Evropi posebno mete napada na internetu jer je 58,2 odsto intervjuisanih iskusilo uvredljiv, seksualni ili nasilan sadržaj i ponašanje na društvenim mrežama. V. i informativnu brošuru „Parlamenti bez seksizma i seksualnog uznemiravanja“, PSSE, 27. novembar 2019. godine, <<https://pace.coe.int/en/news/7702/parliaments-free-of-sexism-and-sexual-harassment>>.

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

81 Odluka Ministarskog savjeta br.3/18, *op. cit.*, napomena 13.

na margine procesa uz rizik od negativnih uticaja na kandidatkinje i birače/ice.

Bilo koja vrsta sukoba može povećati rizik od nasilja tokom izbornog procesa sa potencijalno nesrazmjernim posljedicama po volju i mogućnost žena da učestvuju. U takvim situacijama, dodatne mjere mogu biti opravdane za unapređenje svijesti žena o učešću na izborima i omogućavanje ženama da bezbjedno učestvuju na izborima. Ove mjere mogu uključiti otvaranje dodatnih biračkih mjesta kako bi se smanjilo vrijeme i rizik putovanja, kao i rodnu uravnoteženost službenika/ica obezbjeđenja i članova/ica biračkih odbora. Kandidatkinjama su takođe potrebne dodatne mjere zaštite da bi mogle da vode kampanju na rizičnim mjestima. Ovo je u skladu sa ciljevima rezolucije 1325 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija o ženama, miru i bezbjednosti.

Posmatrači/ce izbora treba da obrate pažnju na pravni okvir o rodnoj ravnopravnosti i nasilju nad ženama i utvrde da li se on pravilno primjenjuje i da li su na raspolaganju brzi pravni lijekovi. Takođe treba da pogledaju da li su izborni funkcioneri/ke, službenici/ce obezbjeđenja i sudije/tkinje prošli odgovarajuću obuku o postupanju u slučaju nasilja nad ženama. Posmatrači/ce izbora mogu da procijene da li nadležni organi i političke partije rade unaprijed na sprečavanju i rješavanju nasilja nad ženama i da se suprotstave prijetnjama na internetu i drugim oblicima sajber-nasilja. Takođe treba da ispitaju da li organi za sprovođenje izbora imaju proaktivne planove za postupanje u slučaju nasilja nad ženama, kao što je posebna edukacija birača/ica i rad sa liderima zajednice, kao i da li sprovode analize na osnovu stečenih iskustava. Posmatrači/ce izbora takođe moraju da razmotre izazov kako pravilno procijeniti nasilje nad ženama s obzirom na njegove suptilne oblike i nedostatak dostupnih podataka.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li u zakonu postoji definicija rodno zasnovanog nasilja i da li ona obuhvata političko učešće?

- ▶ Da li postoje dovoljne zakonske odredbe za suzbijanje nasilja nad ženama i da li se čini da se one sprovede? Da li postoje brzi pravni lijekovi?
- ▶ Da li se preduzimaju neke druge proaktivne mjere za rješavanje problema nasilja nad ženama? Ako je tako, ko ih sprovodi i da li se smatraju djelotvornim?
- ▶ Da li se čini da se neki slučajevi nasilja ili zastrašivanja na izborima, uključujući i na dan izbora, posebno odnose na žene?
- ▶ Da li ženske grupe prijavljuju probleme sa nasiljem nad ženama? Da li su organizacije civilnog društva aktivne po ovom pitanju?
- ▶ Da li žene imaju mehanizme da bezbjedno prijave nasilje nad ženama (nadležnim organima, službama telefonske pomoći, itd.)?
- ▶ Da li su dostupni podaci razvrstani po polu o nasilju u vezi sa izborima? Da li postoji zabrinutost da postoji nedovoljno prijavljivanje nasilja nad ženama?
- ▶ Da li postoji obuka o nasilju nad ženama za službenike/ce obezbjeđenja i organe za sprovođenje zakona?
- ▶ Da li postoje javne informativne kampanje koje se bave pravom žena da mirno učestvuju na izborima, bez zastrašivanja ili nasilja?
- ▶ Da li političke partije imaju politiku smanjenja i eliminacije nasilja nad ženama unutar partija i/ili šire?
- ▶ Da li postoje sukobi u zemlji koji izgleda da ometaju učešće žena na izborima?

- ▶ Da li izborna administracija obezbjeđuje i obučava svoje službenike/ce da ublaže ili prijave nasilje nad ženama?
- ▶ Da li postoji medijsko izvještavanje o nasilju nad ženama? Da li ovo pojačava ili rješava problem?
- ▶ Da li su novinarke posebno izložene prijetnjama ili uznemiravanju (uključujući i na internetu)?
- ▶ Da li se sprovodi bilo kakvo nadgledanje nasilja nad ženama na internetu?
- ▶ Da li su nadležni organi ili kompanije vlasnice društvenih mreža preduzeli mjere za sprečavanje ili rješavanje nasilja nad ženama na internetu?
- ▶ Da li počinioci nasilja nad ženama podliježu istrazi i krivičnom gonjenju? Da li postoji obuka za sudije i tužioce?



## POGLAVLJE 4 UČEŠĆE NEDOVOLJNO ZASTUPLJENIH GRUPA

Inkluzija i nediskriminacija su međusektorska ljudska prava koja treba da budu u osnovi ostvarivanja drugih prava. Žene s invaliditetom, mlade žene i žene iz zajednica nacionalnih manjina, uključujući Romkinje i Sinti žene, kao i interno raseljene žene suočavaju se sa posebnim izazovima u političkom učešću, uključujući i izborne procese. Ove grupe žena često se susreću sa višestrukim oblicima diskriminacije i poteškoćama koje ih mogu dovesti u još veći rizik od isključenosti i nedovoljne zastupljenosti. Slično tome, pitanja vezana za rodni identitet i seksualnu raznolikost sve više se postavljaju u vezi sa poteškoćama sa učešćem na izborima.

Komitet za prava osoba s invaliditetom navodi sljedeće: „Glas žena i djevojčica s invaliditetom istorijski je učutkivan i stoga su žene i djevojčice s invaliditetom neproporcionalno nedovoljno zastupljene u javnom odlučivanju“. <sup>82</sup> Takođe su izjavili da „Postoje snažni dokazi koji pokazuju da se žene i djevojke s invaliditetom suočavaju sa preprekama u većini oblasti života. Ove barijere stvaraju situacije višestrukih i ukrštajućih oblika diskriminacije žena i djevojčica s invaliditetom, posebno u pogledu jednakog pristupa obrazovanju, ekonomskih mogućnosti, društvene interakcije i pravde, jednakog priznanja pred zakonom i mogućnosti učešća u politici i da imaju kontrolu nad sopstvenim životima u različitim kontekstima...”

82 Komitet za prava osoba s invaliditetom, Opšti komentar 3, 2016. godine.

Izražena je zabrinutost zbog opadanja učešća mladih na izborima i ova dinamika mogla bi posebno uticati na mlade žene i dodatno smanjiti njihovu zastupljenost na izabranim pozicijama.<sup>83</sup> Pored šire političke dinamike, padovi se ponekad objašnjavaju nedostatkom ciljanog podizanja svijesti, odsustvom politika i/ili mjera podrške za promovisanje mladih u političkim partijama i na kandidatskim listama, ograničenom mogućnošću učešća u izbornoj administraciji, kao i propisi o registraciji birača/ica koji nesrazmjerno obeshrabruju mlade birače/ice. Međutim, digitalne komunikacione tehnologije imale su pozitivan uticaj u promovisanju umrežavanja i mobilizacije, s obzirom na to koliko ih mladi ljudi široko koriste. Iako ne postoji poseban međunarodni ugovor koji se odnosi na prava mladih, važnost njihovog uključivanja sve više se prepoznaje kao dio agende „Ne ostaviti nikoga iza sebe” i za promovisanje demokratskog angažovanja.

Uključivanje nacionalnih manjina u javni život važan je dio integracije i doprinosi prevenciji potencijalnih sukoba. To je priznato u nizu međunarodnih standarda o ljudskim pravima.<sup>84</sup> Međutim, kako je detaljno opisano u drugim publikacijama ODIHR-a, pripadnici/e nacionalnih manjina, uključujući Rome i Sinte, često se suočavaju sa nepovoljnim položajem u pogledu učešća na izborima.<sup>85</sup> Razlog mogu biti jezičke

---

83 Prema Interparlamentarnoj uniji [izvještaj o učešću mladih u nacionalnim skupštinama iz 2016. godine](https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016) <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016>>, mladi mladi od 30 godina čine manje od 2 odsto svjetskih poslanika. V. takođe [OEBS-ovu Deklaraciju o mladima iz Madrida iz 2007. godine](#). V. takođe rezultate [ankete iz 2019. godine](#) o rekordnom odzivu mladih birača/ica na izborima za Evropski parlament <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people>>.

84 Dokument iz Kopenhagena *op.cit.*, napomena 55, st. 30–39; Okvirna konvencija Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, 1995. godine <<https://www.coe.int/en/veb/minorities>>.

85 Priručnik o posmatranju i promovisanju učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima, OEBS/ODIHR, 2014. godine. Dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/a/f/124067.pdf>. V. takođe „Treći izvještaj o statusu: Implementacija Akcionog plana OEBS-a za poboljšanje položaja Roma i Sinta u okviru OEBS-a”, OEBS/ODIHR, 11. decembar 2018. godine, <<https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-action-plan-2018-status-report>>, koji je izvijestio da su barijere koje ometaju učešće Roma i Sinta na izborima ostale prilično konstantne od 2013. godine. Iz izvještaja i informacija dobijenih u posljednjih pet godina, evidentno je da se Romi/kinje i dalje suočavaju sa problemima „od direktnog pritiska do kontrolisanog glasanja, kupovine glasova, nedostatka edukacije birača/ica i nepismenosti, nedostatka

poteškoće, smanjen pristup medijima, nepovoljni izborni sistemi i/ili postavljanje granica i moguće kulturološke barijere. Takve teškoće mogu biti posebno izražene kod pripadnica nacionalnih manjina.

Žene su često više zastupljene u populaciji interno raseljenih lica (IRL). OEBS je preporučio „da se prilikom OEBS-ovog posmatranja izbora posebna pažnja obavezno obrati na biračka prava interno raseljenih lica, praćenje mogućnosti interno raseljenih da glasaju i promovisanje reformi kako bi se obezbijedilo potpuno ostvarivanje njihovog prava na političko učešće“.<sup>86</sup> Različiti međunarodni politički dokumenti eksplicitno se odnose na izborna prava interno raseljenih lica, uključujući „Vodeće principe internog raseljenja“, glavni međunarodni sporazum čiji predmet je interno raseljavanje, koji je usvojen na Svjetskom samitu Ujedinjenih nacija 2005. godine.<sup>87</sup> Komitet ministara Savjeta Evrope je 2006. godine izjavio: „Države članice treba da preduzmu odgovarajuće pravne i praktične mjere kako bi omogućile interno raseljenim licima da efikasno ostvaruju svoje pravo glasa na nacionalnim, regionalnim ili lokalnim izborima i da obezbijede da ovo pravo nije povrijeđeno preprekama praktične prirode“. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je 2009. godine preporučila Komitetu ministara da „osigura da interno raseljena lica mogu da ostvare svoje pravo da učestvuju u javnim poslovima na svim nivoima, uključujući pravo da glasaju ili da se kandiduju na izborima, što može zahtijevati posebne

---

sposobnosti kandidata/kinja da se kandiduju za izbornu funkciju, nedostatka dokumenata za registraciju, porodičnog glasanja, kao i pravnih i administrativnih prepreka.“ Romkinje i Sinti žene su i dalje nedovoljno zastupljene u politici, a glavne političke partije i dalje se na terenu tvrdoglavo odupiru učešću Roma i Sinta kao kandidata/kinja.

- 86 „Interno raseljena lica“, Završni izvještaj, OEBS-ov dopunski sastanak ljudske dimenzije, 4-5. decembar 2004. godine, <<http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>>.
- 87 Princip 22 stav 1 tačka (d) glasi: „Interno raseljena lica, bez obzira na to da li žive u kampovima ili ne, neće biti diskriminisana kao rezultat njihovog raseljenja u uživanju sljedećih prava: ... (d) prava da glasaju i učestvuju u državnim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima neophodnim za ostvarivanje ovog prava.“ Princip 29 stav 1 glasi: „Interno raseljena lica koja su se vratila u svoje domove ili mjesta uobičajenog boravka ili koja su se naselila u drugom dijelu zemlje neće biti diskriminisana zbog toga što su bila raseljena. Imaće pravo da u potpunosti i ravnopravno učestvuju u javnim poslovima na svim nivoima i imaju jednak pristup javnim službama.“<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>>.

mjere kao što je pokretanje registracije birača/ica interno raseljenih lica ili glasanje putem pošte.”<sup>88</sup>

Interno raseljena lica mogu se suočiti sa višestrukim izazovima, uključujući nemogućnost da se vrate u svoju izbornu jedinicu u zemlji porijekla i administrativna opterećenja u pogledu promjene adrese, što može uticati na njihovu registraciju kao birača/ica ili njihovu mogućnost da glasaju na svojoj *de facto* adresi na dan izbora. Mnoga raseljena lica gube svoje identifikacione dokumente, — što je često uslov za glasanje na biračkim mjestima — dok bježe iz svojih zajednica. Raseljene žene mogu biti posebno nevoljne da se prijave za novu dokumentaciju ili registraciju zbog straha da će izgubiti svoje beneficije ili prava, ili da izbjegnju zastrašivanje. Skupštine i organi za upravljanje izborima mogu predvidjeti takve komplikacije i njima se baviti prilikom planiranja izbornih procedura.

Posmatrači/ce izbora takođe mogu razmatrati pitanja koja se odnose na rodni identitet i seksualnu orijentaciju, u skladu sa poštovanjem ljudskih prava svih pojedinaca, promovisanjem izborne inkluzije i u skladu sa agendom ciljeva održivog razvoja da se niko ne ostavi iza sebe. Važnost ovog mišljenja sve više se prepoznaje na međunarodnom nivou. Na primjer, 2010. godine Komitet ministara Savjeta Evrope preporučio je državama članicama da „obezbijede da se zakonske i druge mjere usvoje i djelotvorno sprovode za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, kako bi se obezbijedilo poštovanje ljudskih prava lezbejki, gej, biseksualnih i transrodnih osoba i da se promoviše toleranciju prema njima”.<sup>89</sup> Visoki komesar

88 Preporuka 1877 (2009), „Zaboravljeni ljudi Evrope: zaštita ljudskih prava dugotrajno raseljenih lica“, 24. jun 2009. godine, 2009 Preporuka 1877 (2009), „Zaboravljeni ljudi Evrope: zaštita ljudskih prava dugotrajno raseljenih lica“, 24. jun 2009. godine, 2009..<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5aae>>.

89 Savjet Evrope, Komitet ministara o mjerama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, 31. mart 2010. godine (CM/REC(2010)5), Savjet Evrope, Komitet ministara o mjerama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, 31. mart 2010. godine (CM/REC(2010)5),<[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a)>. V. takođe „Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u državama članicama Savjeta Evrope“, Upravni odbor SE za ljudska prava, 26-29. novembar 2019. godine, <<https://rm.coe>.



Ujedinjenih nacija za ljudska prava potvrdio je pravo transrodnih osoba na pravno priznavanje njihovog rodnog identiteta i promjenu pola u zvaničnim dokumentima, a da pritom ne budu podvrgnuti teškim i uvredljivim zahtjevima, u skladu sa pravom da budu priznati kao osoba pred zakonom.<sup>90</sup>

Međutim, u praksi može postojati zabrinutost oko toga kako država definiše i kategorizuje rod i poteškoće sa promjenama statusa ili imena pojedinaca/ki koje utiču na njihove mogućnosti za učešće na izborima. Na primjer, mogu postojati zakonska ili administrativna ograničenja koja otežavaju evidentiranje promjene imena i/ili pola na identifikacionom dokumentu i u biračkom spisku, što može stvoriti prepreke za učešće u svojstvu birača/ica ili registraciju kao kandidata/kinja. Ovo bi u stvari moglo primorati pojedince/ke da biraju između svog identiteta i prava da biraju ili budu birani/e. Takođe mogu postojati negativni društveni stavovi koji mogu spriječiti političko učešće osoba čiji su rodni identitet ili seksualnost marginalizovani.

#### PREDLOŽENA PITANJA

- ▶ Da li postoje zakonske odredbe koje olakšavaju učešće osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina, mladih i interno raseljenih lica? Da li ovo uključuje bilo kakve mjere posebno za žene unutar ovih grupa? Kakva su mišljenja o ovim zakonskim odredbama i koliko su one djelotvorne?
- ▶ Da li postoje pravni nedostaci koji mogu spriječiti građanke da učestvuju na izborima na osnovu njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta?

[int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8](https://www.unhcr.org/refugees/int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8).

90 „Transrodnost“ informativni list, *UN Free & Equal* (slobodni i jednaki), Kancelarija visokog komesara za ljudska prava. <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE\\_FactSheet\\_Transgender\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_FactSheet_Transgender_EN.pdf)>.

- ▶ Prilikom sprovođenja zakonske reforme u vezi sa izborima, da li postoji konsultativni proces sa grupama koje uglavnom predstavljaju žene s invaliditetom, nacionalne manjine, mladi, interno raseljena lica i druge nedovoljno zastupljene grupe?
- ▶ Kada dođe do izborne reforme, da li se konsultuju predstavnici/ce grupa u nepovoljnom položaju?
- ▶ Da li edukacija birača/ica posebno promoviše učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li su informacije dostupne u različitim formatima koji ih čine dostupnim ženama etno-jezičkih manjina ili ženama s invaliditetom?
- ▶ Da li u izbornoj administraciji rade žene iz ugroženih grupa?
- ▶ Da li postoje posebne odredbe za izbornu učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica?
- ▶ Da li su dostupne bilo kakve informacije o posjedovanju ili pristupu raseljenih žena ličnoj dokumentaciji?
- ▶ Da li izborna administracija ima politiku u vezi sa rodnim identitetom? Da li postoji zabrinutost oko toga kako izborna administracija sprovodi promjene imena i identiteta kao rezultat izmjena rodne identifikacije?
- ▶ Da li su žene iz nedovoljno zastupljenih zajednica vidljive u partijskim kandidaturama, rukovodstvima i/ili javnim događajima i materijalima? Da li postoji mehanizam za finansiranje dodatnih troškova u vezi sa oštećenjem sa kojim se suočavaju žene s invaliditetom kada se kandiduju za izbornu funkciju?

- ▶ Da li postoje pitanja vezana za rodni identitet i seksualnu orijentaciju koja su štetna za učešće na izborima? Da li država, političke partije ili OCD preduzimaju bilo kakve mjere da bi se ovo prevazišlo?
- ▶ Da li postoje OCD koje posebno promovišu izborna prava žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica?
- ▶ Da li okruženje omogućava učešće žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica u javnom i političkom životu, uključujući i izborne procese?
- ▶ Da li mediji koji se finansiraju iz javnih i/ili privatnih izvora izvještavaju o potrebama i prioritetima žena iz nedovoljno zastupljenih zajednica? Da li mediji izvještavaju o izborima i pružaju informacije na jezicima manjina i u dostupnim formatima? Da li mediji imaju politiku ili praksu u vezi sa rodnim identitetom i seksualnom raznolikošću koja može uticati na učešće na izborima?



## POGLAVLJE 5

# ULOGA MISIJA I POSMATRAČA/ICA ODIHR-A

Rodna pitanja relevantna su za sve aspekte izbora i stoga su sastavni dio rada posmatrača/ica izbora. Svi posmatrači/ce izbora treba da budu svjesni kako se rodna pitanja odnose na njihove konkretne oblasti odgovornosti u okviru misije na čijem vrhu je zamjenik/ca šefa/ica misije (ZŠM) i da njihova analiza to odražava. ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora treba da prikupe informacije, procijene u kojoj mjeri zakon i praksa ispunjavaju obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde, a zatim daju konstruktivne preporuke za zemlju domaćina.<sup>91</sup>

### A. MISIJE ZA PROCJENU POTREBA

ODIHR raspoređuje misiju za procjenu potreba (MPP) u državu učesnicu četiri do šest mjeseci prije izbornog dana. Misija za procjenu potreba procjenjuje predizborno okruženje i pripreme i daje savjete o vrsti, formatu, trajanju i obimu potencijalnog posmatranja izbora.<sup>92</sup> Svi

91 Odlukom br. 14/05 iz 2004. godine, Akcioni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti, Sofija, 7. decembar 2004. godine, <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>>, ODIHR se zadužuje da "... nastavi, u okviru svoje misije za posmatranje izbora, da prati i izvještava o učešću žena u izbornim procesima. Osim toga, kada je to moguće, ODIHR će naručivati i objavljivati izvještaje koji posebno analiziraju položaj žena u izbornim procesima."

92 Za više o ovoj temi v. „Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje“, OEBS/ODIHR, 11. jun 2010. godine, poglavlje 4.2 <<https://www.osce.org/odihr/>>

izvještaji misije za procjenu potreba dostavljaju se državama učesnicama OEBS-a i objavljuju na stranici ODIHR-a u okviru internet stranice OEBS-a. Misija za procjenu potreba može preporučiti da posmatračice izbora imaju zadatak da izvrše pojačanu analizu učešća žena u izbornim procesima. U praksi, ovo može rezultirati upućivanjem rodnog analitičara/ke u tim posmatrača/ica izbora ili tim stručnjaka/inja za izbore (TSZI) koji se fokusira na učešće žena na izborima.<sup>93</sup> Misije za procjenu potreba stoga su presudne za identifikaciju pitanja u vezi sa učešćem žena na izborima i preporuku odgovarajuće vrste rodnog fokusa u okviru posmatranja izbora.

Misije za procjenu potreba - predlog aktivnosti:

- i. Prije misije za procjenu potreba, nadležni tim ODIHR-a provjeriće da li je država ratifikovala/pristupila CEDAW konvenciji i da li je imala rezerve ili dala izjave. Tim će takođe provjeriti najnovije izvještaje ugovornog tijela, Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena i odgovore dotične države. Misija za posmatranje izbora takođe može da provjeri da li postoji nacionalna strategija ili akcioni plan koji uključuje upućivanje na rodnu ravnopravnost i da li postoji poseban zakon protiv diskriminacije ili zakon o govoru mržnje koji obuhvata rodna pitanja. Odgovorni izborni savjetnik/ca takođe će provjeriti prethodne preporuke ODIHR-a i aktivnosti vezane za rod, kao i trenutnu zastupljenost žena izabраниh na različitim nivoima i unutar izborne administracije (u zavisnosti od dostupnosti podataka).
- ii. Prilikom pripreme agende misije za procjenu potreba, tim će podsticati nadležne organe da pošalju rodno izbalansirane timove predstavnika/ca institucija. Tim misije za posmatranje izbora takođe će organizovati sastanak sa organizacijama civilnog društva koje predstavljaju interese žena, kao i sa predstavnicima/cama organizacije *UN Women* gdje je to moguće.

---

[elections/68439>](#).

93 *Ibid*, poglavlje 5.4.

- iii. Tim misije za procjenu potreba provjeriće da li postoje zakonom propisane mjere za promovisanje učešća žena na izborima, kada i kako su uvedene, a nastojaće i da razumije njihovu stvarnu i percipiranu djelotvornost. Procijenije takođe da li je došlo do nazadovanja, poput regresivnog zakonodavstva, povlačenja kvota ili uvođenja mjera koje različito utiču na žene na izborima.
- iv. Tokom misije za procjenu potreba, tim može da pita sve sagovornike/ce o situaciji u vezi sa učešćem žena na izborima. Neka od najrelevantnijih pitanja mogu biti sljedeća:
- ▶ Kakva je opšta situacija u pogledu rodne ravnopravnosti u zemlji? Ako postoji rodni akcioni plan, kako se procjenjuje njegova primjena i da li uključuje političku inkluziju i učešće žena?
  - ▶ Da li su dostupni podaci razvrstani po polu o ženama u izbornoj administraciji, koje su kandidatkinje i koje učestvuju kao birači? Da li postoje zakonski uslovi za davanje takvih podataka?
  - ▶ Koliko je trenutno proporcionalno učešće žena u skupštini, vladi, lokalnoj samoupravi (u zavisnosti od izbora) i u političkom okruženju? Da li postoji uzlazni ili silazni trend što se tiče žena na izabranim pozicijama i u politici?
  - ▶ Koje su privremene posebne mjere preduzete i da li se one smatraju djelotvornim? Da li su neke od njih nove ili na neki način izmijenjene? Da li su usvojene kroz inkluzivni proces uz učešće ženskih grupa?
  - ▶ Šta izborna administracija radi da promoviše učešće žena unutar organizacije i kao kandidatkinja i kao birača/ica?

- ▶ Koje radnje preduzimaju političke partije, uključujući vodeće ili bilo koje druge parlamentarne partije, u pogledu promocije žena u politici? Da li koriste neke dobrovoljne mjere za promovisanje žena u partijskim strukturama i listama?
  - ▶ Da li partije namjeravaju da predlažu kandidatkinje?
  - ▶ Da li su neki partijski mehanizmi ili mehanizmi kampanje finansiranja ili povezane subvencije uslovljeni uključivanjem žena u partije?
  - ▶ Da li mediji koji se finansiraju iz javnih izvora i/ili vodeći privatni mediji imaju mjere za promovisanje političkog učešća žena?
  - ▶ Da li postoji zabrinutost zbog nesmetanog i autonomnog učešća žena na dan izbora?
  - ▶ Da li postoje grupe za ženska prava ili OCD koje se posebno fokusiraju na izborna prava žena? Da li imaju politički prostor za analizu i zagovaranje? Koja su prioritetna pitanja koja one identifikuju? Da li su konsultovane o pitanjima izborne reforme?
- v. Izvještaj misije o procjeni potreba treba da sadrži preliminar-  
nu procjenu zastupljenosti žena na izborima, uključujući:
- ▶ U kojoj mjeri su sprovedene preporuke u vezi sa rodom iz prethodnih ODIHR-ovih posmatračkih misija;
  - ▶ U kojoj mjeri su žene bile uključene u izbornu reformu i sprovođenje svih prethodnih preporuka;
  - ▶ Postojanje novih rodnih politika i akcionih planova, uključujući političko učešće;

- ▶ Pravni okvir za učešće žena na izborima, uključujući sve izmjene i dopune od posljednjih izbora;
  - ▶ Dostupnost podataka razvrstanih po polu;
  - ▶ Rodni sastav skupštine i izborne administracije (u zavisnosti od dostupnosti podataka) i da li se to poboljšalo ili je došlo do nazadovanja;
  - ▶ Dostupne informacije o namjeri političkih partija da predlože kandidatkinje ili bilo koje poznate nezavisne kandidatkinje;
  - ▶ Stavovi o učešću žena na izborima, uključujući zabrinutost koju su izrazile političarke, državni organi i organizacije civilnog društva;
  - ▶ Stavovi o fokusu posmatračkih misija ODIHR-a na rod i izbore.
- vi. Na osnovu ovih kriterijuma, misija za procjenu potreba može preporučiti uključivanje obučenog rodnog analitičara/ke u narednu misiju. Povremeno se može preporučiti tim za posmatranje izbora, fokusirajući se isključivo na učešće žena na izborima.

## B. MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA

Dok učešće žena na izborima treba da procjenjuju svi tipovi posmatračkih misija, neke misije uključice obučenog rodnog analitičara/ku za intenzivniji fokus na učešće žena. Međutim, tipičnije je da se svi članovi/ce misije glavnog tima bave rodnim pitanjima u svojim oblastima rada, pod opštim nadzorom zamjenika/ce šefa misije. Zamjenik/ca šefa/ice misije odgovoran/na je za promociju učešća žena u različitim poglavljima svih objavljenih izvještaja. Za neka pitanja potreban je doprinos nekoliko kolega/nica iz glavnog tima. Na primjer, pravni



analitičar/ka može dati informacije o pravnom okviru, a izborni, politički ili medijski analitičar/ka posmatra šta se dešava u praksi. U izvještavanju, rodna pitanja su skoro uvijek uključena, odnosno pokrivena iz svih perspektiva.

Posmatrači/ce izbora – predlog aktivnosti:

- i. Zamjenik/ca šefa/ice misije obezbjeđuje da se priručnik distribuiraju i da stručnjaci iz glavnog tima znaju svoje obaveze.
- ii. Šef/ica misije/zamjenik/ca šefa/ice misije vodi sastanke sa relevantnim organizacijama civilnog društva.
- iii. Analitičari/ke sastavljaju listu konkretnih pitanja vezanih za rod za predstojeće sastanke.
- iv. Zamjenik/ca šefa/ice misije radi sa koordinatorom dugoročnih posmatrača/ica kako bi obezbjedio da su dugoročni i kratkoročni posmatrači/ce informisani o učešću žena i da su obrasci za izvještavanje dugoročnih posmatrača/ica sastavljeni tako da obuhvate konkretne aspekte učešća žena.
- v. Zamjenik/ca šefa/ice misije radi sa medijskim analitičarom/kom kako bi razgovarali o tome kako će se uključivanje i izvještavanje o ženama u kampanji pratiti i odražavati u nalazima.
- vi. Ako izvještaj ne sadrži posebno poglavlje o učešću žena, analiza učešća žena treba da bude uključena u svaki dio izvještaja o posmatranju izbora. Da bi se ovo sprovelo, tematski portfolio svih analitičara/ki treba da sadrži stav koji se odnosi na učešće žena na izborima, koji će biti dostavljen sa nacrtom preliminarnog saopštenja i završnog izvještaja, koji sastavlja zamjenik/ca šefa/ice misije i dostavlja ga izbornom savjetniku.
- vii. Zamjenik/ca šefa/ice misije sastavlja rezime i pregleda izvještaje drugih kolega/nica iz glavnog tima o uključivanju žena.

Ako se angažuje namjenski rodni analitičar/ka, on/ona će prisustvovati sastancima sa drugim analitičarima/kama i može pomoći u izradi izvještaja u vezi sa bilo kojim aspektom učešća žena na izborima. On/Ona takođe treba da bude spreman/na da iznese sveobuhvatnije informacije o ovom pitanju.

Svi posmatrači/ce izbora treba da pokušaju da pribave i prijave osnovne statističke podatke. Ovo uključuje odgovarajući broj kandidata i kandidatkinja; broj u novoizabranim i odlazećim skupštinama (ili drugim tijelima za koja se posmatraju izbori) i, u mjeri u kojoj je to dostupno, takođe iz prethodnih sastava skupštine; procenat zastupljenosti žena u organima za sprovođenje izbora i na rukovodećim pozicijama u tim organima; i broj izbornih sporova ili prijavljenih kršenja u vezi sa učešćem žena.<sup>94</sup> Analiza ovih brojki i konteksta pomoći će da se utvrde trendovi u učešću i zastupljenosti žena. Statistički podaci obično su dostupni iz različitih izvora, uključujući vladina ministarstva, zavode za statistiku, organe za sprovođenje izbora, kancelarije lokalne samouprave, političke partije i organizacije civilnog društva. Ako nadležni organi ne prikupljaju raščlanjene podatke ili ne žele da ih dostave, posmatrači/ce izbora to treba da evidentiraju u svojim izvještajima i pokušaju da pribave podatke iz drugih izvora, kao što su političke partije i organizacije civilnog društva. Posmatrači/ce izbora takođe treba da gledaju dalje od brojeva, uzimajući u obzir, na primjer, da li se prisustvo žena u partijama, skupštini i vladi doživljava kao značajan politički uticaj. Tamo gdje je praćenje medija komponenta posmatranja izbora, praćenje treba da mjeri obim i ton izvještavanja o kandidatkinjama.

---

94 Opšta preporuka br. 23, stav 48 < <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm> > napominje da „Države treba da uključe statističke podatke, razvrstane po polu, koji prikazuju procenat žena u odnosu na muškarce koji uživaju ova prava.” V. takođe 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 obezbijede prikupljanje i analizu podataka radi odgovarajuće procjene, praćenja i poboljšanja situacije u kojoj se žene nalaze.”

## DUGOROČNI POSMATRAČI/CE (DP)

Koordinator/ka dugoročnih posmatrača/ica odgovoran/na je da obezbijedi da dugoročni posmatrač/ice budu svjesni/e prioriteta misije u vezi sa ženama i izborima i da izvještavaju o informacijama sa terena koje mogu biti od pomoći u procjenjivanju ovih pitanja. Koordinator/ka dugoročnih posmatrača/ica treba blisko da sarađuje sa rodnim analitičarem/kom, zamjenikom/com šefa/ice misije ili kontakt osobom za rodna pitanja kako bi odredio/la kako najbolje dodijeliti konkretne zadatke dugoročnim posmatračima/cama. Koordinator/ka dugoročnih posmatrača/ica takođe će pomoći u određivanju prioriteta za kratkoročne posmatrač/ice (KO) u vezi sa izvještavanjem o učešću žena tokom izbornog dana.

Dugoročni posmatrač/ice igraju centralnu ulogu u tome da obezbijede da misija pokrije cijelu zemlju. Kao takvi/e, oni/e su u ključnoj poziciji da doprinesu analizi uloge žena u izbornom procesu u regionima. Da bi uspješno doprinijeli, treba da budu informisani/e o opštem pristupu ODIHR-a rodnim pitanjima i izborima, kao i o konkretnoj situaciji u zemlji.

Dugoročni posmatrač/ice treba da budu u mogućnosti da prikupe niz korisnih informacija o ulozi žena u izbornom procesu u svojim regionima. Glavni tim treba kontinuirano da upozorava sve timove dugoročnih posmatrača/ica o određenim pitanjima ili problemima koji mogu zasluživati posebnu pažnju ili praćenje. Na svim kampanjama i skupovima koje dugoročni posmatrač/ice posmatraju, tim treba da izvještava o učešću žena, kao govornica i učesnica, kao i da posmatra sadržaj govora ili prezentacija iz rodne perspektive.

### PREDLOŽENA PITANJA ZA DUGOROČNE POSMATRAČE

- ▶ Da li se u vašem regionu kandiduju žene? Ako jeste tako, kako vode kampanju? Da li su zabrinute u pogledu roda u vezi sa izbornim procesom?

- ▶ Da li neke partije imaju znatno više kandidatkinja od drugih? Da li se neke partije posebno trude da privuku žene birače ili da se pozabave pitanjima od posebnog značaja za žene?
- ▶ U kojem procentu žene prisustvuju i bivaju predstavljene kao govornice na mitinzima partija ili kandidata/kinja za vrijeme kampanje? Da li su u stanju da bezbjedno prisustvuju i da li postoje prepreke za njihovo puno i ravnopravno učešće?
- ▶ Da li kandidatkinje imaju dovoljan pristup finansijskim sredstvima partije? Ako se samofinansiraju, da li se suočavaju sa nesrazmjernim izazovima u pribavljanju finansijskih sredstava za kampanje?
- ▶ Koliko je izabраниh predstavnica na lokalnom nivou?
- ▶ Koliko je članica regionalnih i lokalnih izbornih komisija? Koliko je predsjednica komisija?
- ▶ Da li u vašem području postoje OCD koje su aktivne u promovisanju učešća žena na izborima? Koja pitanja pokreću?
- ▶ Da li se lokalna izborna administracija konsultuje sa grupama koje zastupaju ženska prava?
- ▶ U vašem području odgovornosti, da li su žene registrovane kao birači/ce u istom broju kao i muškarci? Ako ne, koji su razlozi za to? Postoje li neki posebni regionalni aspekti registracije birača/ica koji utiču na registraciju žena?
- ▶ Da li postoje edukacije birača/ica ili kampanje za izlazak na izbore usmjerene na žene?

- ▶ Da li postoji zabrinutost zbog nasilja nad ženama na izborima u vašem području? Ako je tako, da li nadležni organi ili civilno društvo išta preduzimaju da se ovo riješi?
- ▶ Da li žene u vašem području prijavljuju probleme sa uznemiravanjem, dezinformacijama, lažnim predstavljanjem, dijeljenjem privatnih informacija na internetu, itd.?
- ▶ Da li se čini da žene koje pripadaju manjinama u vašoj zoni odgovornosti učestvuju na izborima? Da li postoje faktori koji ograničavaju njihovo učešće?
- ▶ Da li izgleda da žene s invaliditetom aktivno učestvuju na izborima? Da li postoje faktori koji ograničavaju njihovo učešće?
- ▶ Da li postoje neka druga pitanja u vašoj zoni odgovornosti koja izgleda da utiču na učešće žena kao birača i/ili kandidata, bilo pozitivno ili negativno?

### KRATKOROČNI POSMATRAČI/CE (KP)

Kratkoročni posmatrači/ce mogu da posmatraju učešće žena na dan izbora. Obrasci za izvještavanje kratkoročnih posmatrača/ica uključuju pitanja o broju muškaraca i žena u svakom biračkom odboru i polu predsjedavajućeg svakog odbora. Takođe evidentiraju incidente porodičnog glasanja, druge povrede tajnosti glasanja, glasanje preko punomoćnika i druga pitanja u toku izbornog dana koja mogu neproporcionalno uticati na žene. Kratkoročni posmatrači/ce takođe treba da koriste posebne obrasce da prijave slučajeve nasilja ili zastrašivanja i evidentiraju uticaj na učešće žena.

## PREDLOŽENA PITANJA ZA KRATKOROČNE POSMATRAČE

- ▶ Koliko je muškaraca i žena u biračkom odboru? Da li predsjedava žena ili muškarac?
- ▶ Da li ste primijetili porodično glasanje i bilo kakvu reakciju članova/ica biračkog odbora? Da li ste primijetili glasanje putem punomoćja i bilo kakvu reakciju članova/ica biračkog odbora? Da li ste primijetili incidente nasilja ili zastrašivanja? Da li su ovi incidenti imali neki poseban uticaj na učešće žena?
- ▶ Koliko je opšte procentualno učešće žena u ulozi građanskih i posmatrača/ica političkih partija?
- ▶ Da li ste primijetili nešto u vezi sa biračkim mjestom što bi moglo da ima nesrazmjeran uticaj na učešće žena?

### C. IZRADA PREPORUKA KOJE SE ODOSE NA RODNA PITANJA

ODIHR-ovi posmatrači/ce izbora izvještavaju o velikom broju izbornih pitanja, tako da misija mora da rezimira glavne prednosti i nedostatke učešća žena i poreda ih po prioritetu. Ključna pitanja koja se odnose na učešće žena na izborima treba da budu uključena u izjavu o preliminarnim nalazima i zaključcima predstavljenim dan nakon izbora. Sveobuhvatna analiza izbornih prava žena zatim će biti izložena u konačnom izvještaju, koji se obično objavljuje oko dva mjeseca nakon završetka izbornog procesa. Učešće žena treba opisati u sažetku svih izvještaja, a posebno u završnom izvještaju. Ovo treba da obuhvati opšti zaključak, dok bi izvještavanje i preporuke o učešću žena trebalo da budu uključeni u različita poglavlja. U posmatračkoj misiji čiji član/ica je rodni analitičar/ka, izvještaji mogu da sadrže posebno poglavlje o učešću žena.

S obzirom na ograničen broj preporuka koje misija izdaje u svakom izbornom ciklusu, može postojati samo nekoliko preporuka koje se

posebno odnose na učešće žena. Stoga misija treba da odredi prioritet svojih rodnih preporuka u skladu sa situacijom u zemlji i osigura da su jasno formulisane, specifične za kontekst i relevantne, kao i da se mogu sprovesti u praksi.

Ako je država potpisala, ali nije ratifikovala CEDAW konvenciju, i dalje se može pozivati na konvenciju, jer je zemlja izrazila svoj interes da bude obavezana konvencijom i njeni postupci treba da budu u skladu sa njom. Konvencija stoga može služiti kao okvir za preporuke.

Preporuke treba da sadrže konkretne stavke koje se mogu primijeniti i mjeriti. Primjeri preporuka uključuju sljedeće: državnu analizu mogućih privremenih mjera; zahtjeve za sistematskim prikupljanjem i objavljivanjem podataka razvrstanih po polu; zakonom propisane ili dobrovoljne mjere političkih partija; proporcionalno i nepristrasno izvještavanje emitera o ženama kandidatkinjama; povećanu zaštitu žena od uznemiravanja ili zastrašivanja na internetu; poboljšan izborni pristup tamo gdje su imena ili rodni identitet promijenjeni; i žensko rukovodstvo u izornoj administraciji. Misije ne treba da daju preporuke koje su pretjerano propisane jer države imaju marginu slobodne procjene o tome koje mjere primjenjuju da bi ispunile svoje obaveze, uključujući prirodu njihovog izbornog sistema ili usvajanje bilo kakvih kvota. Međutim, preporuke treba da imaju u vidu i reaguju na sve nesrazmjerne uticaje na učešće žena na izborima izazvane projektovanjem i primjenom izbornog sistema ili kvote.

#### D. PRAĆENJE IZBORNIH PREPORUKA IZ RODNE PERSPEKTIVE

U Istanbulskom dokumentu iz 1999. godine, države učesnice OEBS-a obavezale su se „da će odmah pratiti izborne procjene i preporuke ODIHR-a“. Od tada, praćenje izbornih preporuka postaje sve važnije za države učesnice OEBS-a, kao i za rad ODIHR-a u podršci državama u njihovim naporima da dalje unaprijede svoje izborne procese.<sup>95</sup>

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

Nakon objavljivanja konačnog izvještaja o posmatranju izbora, predstavnici/ce ODIHR-a obično putuju u državu učesnicu kako bi ga predstavili izbornim akterima. Ove posjete prvi su korak u procesu praćenja i služe kao podsjetnik državama učesnicama OEBS-a na njihovu obavezu da unaprijede svoje izborne procese u skladu sa obavezom OEBS-a. Pored toga, ove posjete omogućavaju bolje razumijevanje u vezi spremnosti i sposobnosti država da riješe određena pitanja.

Na zahtjev države učesnice, ODIHR može preduzeti naknadne aktivnosti. One mogu uključivati pravne analize, stručnu pravnu pomoć u izradi nacрта zakona, dubinske procjene specifičnih izbornih komponenti (u mnogim prilikama o učešću žena), tehničke savjete, podršku organizacijama civilnog društva, posjete u cilju ocjene srednje faze procesa, kao i olakšavanje i koordinaciju.

ODIHR promoviše politički pluralizam i učešće nedovoljno zastupljenih grupa u procesima praćenja kao dio podsticanja jednakih mogućnosti za učešće na izborima. Stoga, ODIHR nastoji da se konsultuje sa političarkama i organizacijama civilnog društva koje rade na uključivanju žena i da ih uključi u svoje prateće aktivnosti. ODIHR takođe podstiče države učesnice da uključe žene u diskusije i prateće aktivnosti, u skladu sa obavezama iz CEDAW konvencije.

Tokom predstavljanja završnog izvještaja, ODIHR-ov tim treba:

- i. da se sastane sa ključnim političarkama i grupama za ženska prava, kao i sa međunarodnim organizacijama koje rade na pravima žena, na primjer, *UN Women*, Savjet Evrope i OEBS-ove terenske operacije.
- ii. da uključi preporuke o uključivanju žena u svoje rasprave sa različitim akterima.
- iii. da promoviše uključivanje organizacija civilnog društva koje rade na rodnoj ravnopravnosti u prateće aktivnosti i sve aspekte izborne reforme.



- iv. da ponudi pomoć državama učesnicama OEBS-a u promociji žena u izbornom procesu, uključujući kroz reviziju izbornog zakonodavstva i dobre prakse za usklađenost sa međunarodnim obavezama i standardima.

# PRILOG A

## ODABRANI MEĐUNARODNI STANDARDI

### OBAVEZE OEBS-A

#### ***Dokument iz Kopenhagena, 1990. godine***

(5) [Države učesnice] svečano izjavljuju da su neki od elemenata pravde koji su od suštinskog značaja za puno izražavanje inherentnog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića sljedeći:

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

(5.7) - ljudska prava i osnovne slobode biće zagarantovane zakonom i u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;....

(5.9) – svi ljudi su jednaka pred zakonom i bez ikakve diskriminacije imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim ljudima jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu;...

(5.20) – s obzirom na važan doprinos međunarodnih dokumenata 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 dokumentima, ako to još nijesu učinile;

(5.21) – kako bi dopunile domaće pravne lijekove i bolje obezbijedile poštovanje međunarodnih obaveza koje su preuzele, države učesnice

razmotriće pristupanje regionalnoj ili globalnoj međunarodnoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima ili Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji predviđaju procedure individualnog obraćanja međunarodnim tijelima.

(7) Da bi se osiguralo da volja naroda služi kao osnova ovlašćenja vlade, države učesnice će

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

(7.2) — dozvoliti da se svi mandati u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela slobodno osporavaju na narodnom glasanju;

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

(7.4) — obezbijediti da se glasa tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, da se glasovi prebroje i o njima pošteno izvještava sa zvaničnim rezultatima koji se objavljuju;

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

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

(7.7) — obezbijediti da zakon i javna politika rade na tome da dozvole da se politička kampanja vodi u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj upravne radnje, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju partije i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti

sprečavaju glasače sa budu informisani i diskutuju o njima ili da glasaju bez straha od odmazde;

(7.8) — obezbijediti da nijedna pravna ili administrativna prepreka ne stoji na putu neometanom pristupu medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu;

(7.9) — obezbijediti da kandidati koji dobiju neophodan broj glasova predviđen zakonom budu propisno postavljeni na funkciju i da im je dozvoljeno da ostanu na funkciji sve dok njihov mandat ne istekne ili se na drugi način ne okonča kako je propisano zakonom u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.

### ***Povelja za evropsku bezbjednost, Istanbul, 1999. godine***

23. Puno i ravnopravno ostvarivanje ljudskih prava žena od suštinskog je značaja za postizanje mirnijeg, prosperitetnijeg i demokratskijeg regiona OEBS-a. Posvećeni smo tome da jednakost između muškaraca i žena postane sastavni dio naše politike...
24. Preduzećemo mjere da eliminišemo sve oblike diskriminacije žena i okončamo nasilje nad ženama....

### ***Dokument iz Moskve, 1991. godine***

40. Države učesnice priznaju da je puna i istinska jednakost između muškaraca i žena osnovni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. One prepoznaju da puni razvoj društva i dobrobit svih njegovih članova/ica zahtijevaju jednake mogućnosti za puno i ravnopravno učešće muškaraca i žena. U ovom kontekstu će
- 40.1 – obezbijediti da se sve obaveze KEBS-a koje se odnose na zaštitu i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda primjenjuju u potpunosti i bez diskriminacije u pogledu pola;

- 40.2 – poštovati Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija), ako su strane....
- 40.3 – potvrđuju da je njihov cilj da postignu ne samo *de jure* već i *de facto* jednake mogućnosti za muškarce i žene i da promovišu efikasne mjere u tom cilju;...
- 40.8 – podsticati i promovisati jednake mogućnosti za puno učešće žena u svim aspektima političkog i javnog života, u procesima donošenja odluka i u međunarodnoj saradnji uopšte; ...
- 40.13 – obezbijedi prikupljanje i analizu podataka za odgovarajuću procjenu, praćenje i poboljšanje položaja 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, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti....

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

Član 21.

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo na jednak pristup javnoj službi u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi 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 obvezuju se da osiguraju jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih građanskih i političkih i prava utvrđenih u ovom paktu.

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

- (a) učestvuje u vođenju javnih poslova, neposredno ili preko slobodno izabranih zastupnika;
- (b) bira i bude biran pravedno sprovedenim, povremenim izborima sa opštim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača/ica....

Član 26. Svi ljudi su jednaki pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu....

### ***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 nijesu učinile, kao i da osiguraju, zakonskim ili drugim odgovarajućim mjerama, praktičnu primjenu tog principa;
- (b) da usvoje odgovarajuće zakonske i druge mjere, uključujući i sankcije kada je potrebno, kojima se zabranjuju svi vidovi diskriminacije žena;

Član 7. Države članice preduzimaju sve odgovarajuće mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne da osiguraju, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da:

- (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju putem javnih izbora;
- (b) učestvuju u kreiranju i 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.

## STANDARDI I OBAVEZE SAVJETA EVROPE

### ***Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda***

#### Član 14 – Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

### ***Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda***

#### Član 1 – Opšta zabrana diskriminacije

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osiguraće se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili

socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminisan od strane državnih organa na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.

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

2.5 Ravnopravnost i paritet polova

24. Ako postoji posebna ustavna osnova, mogu se usvojiti pravila koja garantuju određeni stepen ravnoteže između dva pola u izabranim tijelima, ili čak paritet. U nedostatku takve ustavne osnove, takve odredbe mogu se smatrati suprotnim principu jednakosti i slobode udruživanja.

25. Pored toga, obim ovih pravila zavisi od izbornog sistema. U sistemu fiksne partijske liste, paritet se nameće ako je broj muškaraca i žena koji ispunjavaju uslove isti. Međutim, ako je moguće preferencijalno glasanje ili unakrsno glasanje, birači neće nužno birati kandidate oba pola, što može rezultirati neuravnoteženim sastavom izabranog tijela koje biraju birači.



## PRILOG B

### DODATNA KORISNA LITERATURA

Izborni priručnici ODIHR-a, <<https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>>

Rječnik rodnih termina OEBS-a, <<https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/26397.pdf>>

OEBS-ov Priručnik o promovisanju učešća žena u političkim partijama, 2014. godine, <<https://www.osce.org/odihr/120877>>

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

Zajedničke smjernice OEBS/ODHIR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija, <<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,

Karterov centar, Demokratski izborni standardi, <<https://eos.carter-center.org/>>

Evropska unija, Zbornik međunarodnih standarda za izbore, <[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/docs/compendium\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf)>

Rodna ravnopravnost i organi za sprovođenje izbora: Vodič za najbolju praksu, Međunarodna fondacija za izborne sisteme (MFIS), <<https://www.ifes.org/issues/gender-equality>>

Baza podataka o rodnim kvotama, Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (International IDEA), <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>

*Win with Women: Building Inclusive 21 Century Parties*, NDI (Pobijedite sa ženama: Izgradnja inkluzivnih partija 21. vijeka, Nacionalni demokratski institut) <<https://www.ndi.org/win-with-women-building-inclusive-21st-century-parties>>

Internet stranica Međunarodne mreže znanja žena u politici - <[www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org)>

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

Izveštaj Interparlamentarne unije o ženama u skupštini: 1995 – 2020 – analiza 25 godina, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>>

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

Dokument MFIS-a o političkom finansiranju i rodnoj ravnopravnosti, <[https://www.ifes.org/sites/default/files/political\\_finance\\_and\\_gender\\_equality.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_and_gender_equality.pdf)>

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

Međunarodna fondacija za izborne sisteme (MFIS) Nasilje nad ženama na izborima (*IFES Violence Against Women in Elections*) <<https://www.ifes.org/VAWE>>

NDI, *Votes Without Violence, Observing Gender and Electoral Violence* (NDI, Glasovi bez nasilja, Posmatranje rodnog i izbornog nasilja), <[https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence\\_Against\\_Women\\_in\\_Elections\\_Overview.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence_Against_Women_in_Elections_Overview.pdf)>

UN Women, *Preventing Violence Against Women in Elections: A programming Guide* (Sprečavanje nasilja nad ženama na izborima: Vodič za programiranje) <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

OSCE/ODIHR *Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities* (Smjernice OEBS/ODIHR-a o promovisanju političkog učešća osoba s invaliditetom) <<https://www.osce.org/odihr/414344>>

## GLAVNA PITANJA O UČEŠĆU ŽENA ZA IZBORNE POSMATRAČE OEBS/ODIHR-A

**„Zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim ljudima jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu“.**

CEDAW konvencija zahtijeva od država članica da „**preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminišu diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje**“. Prepoznaje potrebu za privremenim posebnim mjerama za ubrzanje jednakosti koje ne treba smatrati diskriminacijom i naglašava da se prava moraju uživati kako de jure tako i de facto.

Pored toga, državni organi treba da uzmu u obzir stavove grupa koje predstavljaju žene i da treba da postoji ravnopravnost zastupljenosti žena u kreiranju državne politike. Vlade treba da prijave statističke podatke koji pokazuju procenat žena u odnosu na muškarce koji uživaju politička prava i da ohrabruju političke partije da usvoje efikasne mjere za promovisanje učešća žena.

Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o ženama i političkom učešću iz 2011. godine poziva države da „**razmotre različit uticaj svojih izbornih sistema na političko učešće žena i njihovu zastupljenost u izabranim tijelima i da prilagode ili reformišu te sisteme tamo gdje je to potrebno**“.

COR 5 o rodnoj ravnopravnosti odnosi se na „**puno i stvarno učešće žena i jednake mogućnosti za vođstvo na svim nivoima donošenja odluka u političkom, ekonomskom i javnom životu**“. COR 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama, uključuje indikator odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog donošenja odluka na svim nivoima.

**Nasilje nad ženama na izborima uključuje radnje ili prijetnje fizičkim, seksualnim ili psihičkim povredama ili patnjom.** Osim što kompromituje pravo pojedinaca na učešće, ovo može imati uticaj koji narušava demokratski proces u cjelini. Zastrășivanje na internetu može nesrazmjerno da utiče na žene.

