REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:11:05, 19.03.2021
Referenčna številka:0709-19/2021/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
Strokovni svet za enakost spolov
Gospod Janez Cigler Kralj, minister

Štukljeva c. 44
1000 Ljubljana
E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 0709-19/2021/1
Datum: 19. 3. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2021-2030**

Spoštovani minister gospod Janez Cigler Kralj,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je preučil osnutek predloga Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2021-2030 (v nadaljevanju ReNPEMŽM 2021-2030) z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD). Zagovornik uvodoma podpira pripravo tega pomembnega strateškega dokumenta, kot tudi ustanovitev Sveta za enakost spolov. Ta prizadevanja imajo pravni in vrednostni pomen, pa tudi strateški, saj dokument omogoča črpanje sredstev iz naslova kohezijskih sredstev (v okviru nove finančne perspektive za obdobje 2021– 2027).

Zagovornik načela enakosti pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030:

1. ustrezno časovno umesti načrtovanje odprave obstoječih pravnih pomanjkljivosti glede opredelitve prepovedi diskriminacije zaradi spola, zlasti:
- posodobitev relevantnih določb Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) in njihovo uskladitev z določbami drugih predpisov ter pravom EU, tako da v zakonodaji ne bo nejasnosti glede definicij prepovedanih oblik diskriminacije;
- dopolnitev zakonodaje na način, da se jasno in nedvoumno vključi prepoved t.i. presečne (intersekcijske) diskriminacije;

2. okrepi odpravljanje obstoječih sistemskih diskriminatornih določb v zakonodaji in podzakonskih aktih, aktih lokalne samouprave, internih aktih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ter določb v kolektivnih pogodbah;

3. opredeli ukrepe za večjo transparentnost zagotavljanja enakega plačila za primerljivo delo ter okrepi učinkovitost varstva v primerih kršitev;

4. predvidi pravne in druge politične ukrepe za okrepitev pravnega varstva žrtev diskriminacije zaradi spola in drugih oblik diskriminacije žensk in moških, zlasti zaradi nadlegovanja v delovnih razmerjih in v zvezi z delom ter pri preprečevanju povračilnih ukrepov;

5. načrtuje, tudi z normativnimi ukrepi, dodatne spodbude za enako zastopanost žensk in moških na vseh ravneh političnega odločanja ter odločanja v gospodarstvu;

6. v zvezi z obveznostmi preprečevanja najhujših oblik nasilja nad ženskami preuči skladnost obstoječih zakonskih rešitev v kaznovalnem pravu z Istanbulsko konvencijo.

Zagovornik zaproša Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za pisni odziv v roku 20 dni od prejema priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Državni zbor, gp@dz-rs.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.sia
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- ga. Jasna Jeram, jasna.jeram@gov.si

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0709-19/2021/1

Uvodno pojasnilo

Zagovornik ugotavlja, da je v Strategiji razvoja Slovenije 2030 začrtan cilj, da se indeks enakosti spolov izboljša za več kot 10 odsotnih točk in leta 2030 doseže 78 točk. Za doseganje tega cilja bodo potrebni znatni napori, ambiciozni ukrepi, katerih učinki morajo biti merljivi, tako da jih bo po potrebi mogoče prilagajati.

Zagovornik se je pri svoji analizi in priporočilu osredotočil pretežno na vprašanja sistemskega zagotavljanja učinkovitosti spoštovanja prepovedi diskriminacije ter varstva pred diskriminacijo. Opozarja zlasti tudi na nekatera vprašanja spoštovanja standardov prava Evropske Unije (EU) ter varstva žensk po Konvenciji OZN o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW) ter po Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija).

V priporočilu Zagovornik večinoma ne naslavlja programskih oziroma spodbujevalnih vidikov enakosti spolov, saj so ti v osnutku ReNPEMŽM 2021-2030 v primerjavi z vprašanji varstva ter spoštovanja pravice do enakega obravnavanja ustrezno urejeni.

Utemeljitev posameznih točk priporočila

1.

Zagovornik načela enakosti pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 ustrezno časovno umesti načrtovanje odprave obstoječih pravnih pomanjkljivosti glede opredelitve prepovedi diskriminacije zaradi spola, zlasti:

- posodobitev relevantnih določb Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) in njihovo uskladitev z določbami drugih predpisov ter pravom EU, tako da v zakonodaji ne bo nejasnosti glede definicij prepovedanih oblik diskriminacije;

- dopolnitev zakonodaje na način, da se jasno in nedvoumno vključi prepoved t.i. presečne (intersekcijske) diskriminacije.

Veljavni Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) vsebuje le nekatere definicije diskriminacije, ki pa so zastarele. Zagovornik opozarja, da je **opredelitev neposredne in posredne diskriminacije** v ZEMŽM drugačna kot v ZVarD in Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1) ali v sekundarnem pravu EU (npr. Direktiva Sveta 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) in druge). ZEMŽM ne pozna instituta **izjeme** od prepovedi neposredne diskriminacije, tudi določitev izjeme za posredno diskriminacijo se zdi premalo zahtevna. Prav tako v ZEMŽM ni določb o **navodilih za diskriminacijo** in o **spodbujanju diskriminacije**, o **nadlegovanju**, **spolnem nadlegovanju** ter prepovedi **povračilnih ukrepov.** Zgolj na podlagi besedila ZEMŽM in brez mestoma zahtevne pravne razlage si zato prava nevešč posameznik, bodisi kršitelj bodisi žrtev, ne more razlagati, kakšna je vsebina prepovedi diskriminacije zaradi spola. **Načela pravne države** iz 2. člena Ustave RS zahtevajo, da so pravne norme dovolj

jasne in v zadostni meri opredeljene, tako da jih lahko tisti, na katerega so naslovljene, lahko izvršuje v skladu z njihovo vsebino in namenom.
Če pravna norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost odločanja oziroma delovanja organov (in drugih subjektov), ki jo izvršujejo.

Zagovornik dvomi, da tak način pravnega urejanja, kljub neposrednemu učinku primarnega prava EU in možnosti za skladno razlago (tudi ob hkratnem upoštevanju ZVarD in ZDR-1) v celoti zadostijo zgoraj navedenim standardom določnosti in natančnosti pri pravnem urejanju. ZEMŽM sam zase neustrezno ureja prepoved diskriminacije zaradi spola in ga v tem delu brez poznavanja drugih zakonov in ustrezne **razlage v prid pravicam** ni mogoče pravilno uporabljati.

Jasno je treba prepovedati in uveljavljati odgovornost za **presečno (intersekcijsko) diskriminacijo**. Veljavna zakonodaja je ne opredeljuje dovolj jasno. Ta oblika diskriminacije nastaja zaradi presečnega medsebojnega učinka (sovpadanja) več osebnih okoliščin hkrati (zaradi katere je oseba diskriminirana), ne (le) vsake posebej, kot to velja za večkratno (multiplo) diskriminacijo.[1] Pri razumevanju intersekcijske diskriminacije je ključna sinteza razumevanja diskriminacije in s tem zavedanje, da imajo ljudje kompleksne oz. številne identitete hkrati in da jih ne gre zvesti na vprašanje posameznih osebnih okoliščin, npr. le določenega spola ali verskih ali drugih prepričanj. Šele takšno razumevanje lahko da uvid v to, v čem je pravzaprav zares prizadeto človeško dostojanstvo žrtve (npr. presečna diskriminacija zaradi spola in verskega prepričanja). Diskriminacija namreč poškoduje prav človeško bistvo žrtve. Šele takšna opredelitev bi omogočala, da se uredi tudi vprašanje pravne odgovornosti za diskriminacijo oseb iz tistih skupin, ki jih v osnutku ReNPEMŽM 2021-2030 naslavljajo kategorije »prikrajšane skupine«, »ogrožene skupine žensk« ter tisti, ki živijo v revščini.

Naslavljanje presečne diskriminacije v politikah, pa tudi v pravni ureditvi, je predmet pravnih standardov prava OZN, nekateri nadzorni mehanizmi pa so to vprašanje že naslovili tudi pri nadzoru obveznosti Slovenije. Odbor CEDAW je v Sklepnih ugotovitvah k poročilu Slovenije (2015) v tč 10. priporočil: »*V skladu s Splošnim priporočilom Odbora št. 33 (2015) o dostopu žensk do pravnega varstva Odbor priporoča, da država pogodbenica preuči svojo pravno opredelitev diskriminacije žensk z namenom vključiti presečne oblike diskriminacije*.«[2]

Prav tako je Odbor MKPI v Sklepnih ugotovitvah glede uvodnega poročila Slovenije (2018) ob pregledu izpolnjevanja obveznosti v oddelku »Enakost in nediskriminacija« (5. člen) v 7. odstavku v tč (c) državi priporočil, da »*v svojo protidiskriminacijsko zakonodajo, politike in strategije izrecno vključi prepoznavanje večkratne in presečne diskriminacije na podlagi biološkega spola, družbenega spola, starosti, invalidnosti, statusa migrantov, prosilcev za azil in beguncev, etničnega porekla, spolne usmerjenosti in katerega koli drugega statusa*.«[3]

---

[1] Za primerjalno opredelitev intersekcijske diskriminacijo glej npr. v Veliki Britaniji 14. člen Zakona o enakosti, dostopno na http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/14/enacted. omenja jo tudi Srbski Zakon o zabrani diskriminacije, 5. odstavek 13. člena med težjimi oblikami diskriminacije navaja tudi » diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena) diskriminacija)« Dostopno na http://www.ravnopravnost.gov.rs/images/files/Zakon_o_zabrani_diskriminacije_i_prevodi.pdf Navedene države niso uvedle kakšnih domačih posebnosti, temveč so le sledile razvoju pravne misli in tudi v tem delu navedeno pravico do enakega obravnavanja pač priznale in izrecno zavarovale.

[2] Glej CEDAW/C/SVN/CO/5-6, dostopno na https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSVN%2fCO%2f5-6&Lang=en.

[3] CRPD/C/SVN/CO/1, Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, na http://www.zagovornik.si/letno-porocilo-2/.

2.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 okrepi odpravljanje obstoječih sistemskih diskriminatornih določb v zakonodaji in podzakonskih aktih, aktih lokalne samouprave, internih aktih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ter določb v kolektivnih pogodbah.

V tem delu gre za poudarek na obveznosti spoštovati prepoved diskriminacije. Ustavne in prevzete mednarodne obveznosti nedvoumno terjajo **dejavno spoštovanje in varstvo vseh človekovih pravic**, s tem pa tudi odstranitev vseh sistemskih diskriminacij, zlasti tistih v posameznih določilih v zakonodaji in predpisih ali ki izhajajo iz pravnih praznin. Enako velja za obveznosti iz primarnega[4] in sekundarnega prava EU.[5]

Taki primeri diskriminacije so nedopustni sami po sebi, torej ni treba, da bi jih kdo dejansko že izvršil, oziroma, da bi koga neposredno in konkretno sploh prizadele. Odprava diskriminacije je samostojna obveznost vseh organov oblasti. Državni organi so dolžni sami, brez kakršnihkoli varstvenih zahtevkov, zagotoviti odpravo vsake sistemske diskriminacije. Prizadeti v to države nikakor niso dolžni šele prisiliti, npr. z uporabo pravnih poti.

Za ilustracijo Zagovornik opozarja na odmeven primer ugotovljene diskriminacije[6] zaradi ureditev nagrajevanja delavcev, ki so pri določitvi višine nagrad za poslovno uspešnost upoštevali delavčevo odsotnost zaradi zdravstvenih razlogov oziroma varstva otrok (kriterij efektivne prisotnosti na delu). Po zadnjih podatkih Zagovornika je taka diskriminatorna rešitev vključena v 11 od 24 veljavnih panožnih kolektivnih pogodb.

3.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 opredeli ukrepe za večjo transparentnost zagotavljanja enakega plačila za primerljivo delo ter okrepi učinkovitost varstva v primerih kršitev.

Zagovornik opozarja, da se dvomov v enakost plačila za primerljivo enako delo z vidika enakosti spolov sistemsko, še manj v posamičnih primerih ne da odpraviti s skupnimi, sicer primerjalno razmeroma ugodnimi statističnimi podatki o plačni vrzeli po spolu. Vprašanje nezagotavljanja premis za enako plačilo med spoloma, pa tudi za varstvo v primerih morebitnih kršitev, je resno. Zagovornik opozarja, da se Slovenijo na to že dlje časa resno opozarja ter državo spodbuja, da bi svoja prizadevanja na tem področju okrepila. Priporočila Evropske KOMISIJE z dne 7. marca 2014 o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo[7] država doslej ni upoštevala oziroma v zvezi s tem ni sprejela ustreznih ukrepov.

[4] Načelo zvestobe oziroma lojalnega sodelovanja iz 4. člena PEU.
[5] Primerjaj npr. z določbo 13. člena direktive Evropskega sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.
[6] Več o tem na: http://www.zagovornik.si/diskriminatorni-kriteriji-za-upravicenost-do-izplacila-delavcem-za-poslovno-uspesnost-druzbe/
[7] Dokument 2014/124/EU je dostopen na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0124&from=EN.

Pojma enakovrednega dela in izraza »primerjalnik« (komparator) nista opredeljena v zakonodaji niti v praksi, premalo informacij je dostopnih o primerljivih delovnih mestih, podatke o plačah primerljivih subjektov pa je potencialni žrtvi diskriminacije izjemno težko odkriti, da bi tako lahko učinkovito začela sodne postopke v zvezi s plačno diskriminacijo pred pristojnim sodiščem.[8] Še več. Slovenija je zaradi neustreznega urejanja in politik do tega vprašanja tudi v kršitvi nekaterih določb Evropske socialne listine. Odločitev Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP) v primeru University of Women Europe (UWE) proti Sloveniji[9] ugotavlja kršitve Evropske socialne listine in sicer 4(3) člena, ki jamči delavcem in delavkam enako plačilo za delo enake vrednosti ter 20(c) člena, ki jamči enake možnosti in prepoved diskriminacije zaradi spola pri pogojih za zaposlitev in delovnih pogojih, vključno s plačilom, zaradi nedostopnosti učinkovitih pravnih sredstev ter ker ni zagotovljene transparentnosti plač in ni omogočena primerljivost delovnih mest.

4.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 predvidi pravne in druge politične ukrepe za okrepitev pravnega varstva žrtev diskriminacije zaradi spola in drugih oblik diskriminacije žensk in moških, zlasti zaradi nadlegovanja v delovnih razmerjih in v zvezi z delom ter pri preprečevanju povračilnih ukrepov.

Zagovornik izpostavlja, da brez spoštovanja pravice do enakega obravnavanja in njenega varstva ne more biti *učinkovito* nobeno spodbujanje in promocija enakosti spolov. Brez temelja v zaščiti so tudi vse nadgradnje s politikami enakih možnosti in sprejemanjem različnih spodbud (tudi najbolj daljnosežnih, npr. pozitivnih ukrepov) obsojene na neuspeh. Toliko bolj, če in kolikor se politike zares ne lotevajo vzrokov (in samega izključevanja), ampak le posledic ali celo zgolj videza problema. Oba tipa politik morata iti z roko v roki in ne ena mimo druge.

Zato je poleg preciziranja o tem, kaj je prepovedano in kaj ne, treba tudi izboljšati učinkovitost nadzornih mehanizmov za uveljavljanje kršitev prepovedi diskriminacije, tako da bo verjetnost, da bo kršitelj odgovarjal za kršitev (in da bodo posledice odvračalne zanj in za druge) znatna. To je treba zagotoviti tako pri posameznih deležnikih, mdr. s krepitvijo kompetenc, razvojem institucij in z zagotavljanjem potrebnih in zadostnih virov (inšpekcije, podporne strukture, kot so sindikati in nevladne organizacije), kot tudi s krepitvijo medsebojnega sodelovanja.

Z vidika pravnega urejanja prepovedi diskriminacije je treba v tej sferi zagotoviti primerne, učinkovite in sorazmerne ter odvračalne sankcije.

Zagovornik opozarja na nujno potrebno določitev **pristojnih inšpekcij, ki v številnih situacijah ne pokrivajo kršitev** prepovedi diskriminacije.

[8] Glej Koderman Sever, Slovenia - Country report gender equality 2020 European Commission, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, str. 46, dostopno na https://www.equalitylaw.eu/downloads/5286-slovenia-country-report-gender-equality-2020-1-mb

[9] Glej odločitev v zadebi št. 137/2016, dostopno na https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-137-2016-dmerits-en%22]}. UWE je sicer kolektivno pritožbo vložil zoper vseh 15 držav, ki so pogodbenice protokola. EOSP kršitev ni ugotovil le v primeru Švedske, v vseh ostalih primerih so bile ugotovljene kršitve.

To posledično onemogoča tako inšpekcijsko ukrepanje kot tudi sankcioniranje prekrškov z globami na naslednjih področjih družbenega življenja, mdr.:

- v samozaposlitvi in atipičnih oblikah dela (razen v primerih t.i. ekonomsko odvisnih oseb po ZDR-1), po pogodbah o delu, avtorskih pogodbah, preko s.p. ipd., pri prostovoljcih, v varstveno delovnih centrih, pri pripravništvih;
- glede članstva v sindikatih in drugih interesnih združenjih ter poklicnih zbornicah in posameznih društvih (tudi takih, ki imajo javna pooblastila, npr. invalidske organizacije, lovske družinah), pri včlanjevanju v politične stranke;
- na celotnem področju visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti ter znanosti (kolikor ne gre za odnose v delovnih razmerjih),
- pri določenih ravnanjih samostojnih organov (npr. Državne volilne komisije);
- pri določenih vidikih poslovanja organov oblasti (ravnaje posameznih javnih uslužbencev in odgovornih oseb).

Ker je tako v nekaterih sferah kršitve prepovedi diskriminacije, ki so izrecno opredeljene kot prekršek, mogoče sankcionirati, drugod pa ne, pomeni da gre za neenako (manj strogo) varstvo pravic.

5.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 načrtuje, tudi z normativnimi ukrepi, dodatne spodbude za enako zastopanost žensk in moških na vseh ravneh političnega odločanja ter odločanja v gospodarstvu;

Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) v drugem odstavku 7. člena določa, da je neuravnotežena zastopanost spolov na posameznem področju družbenega življenja podana, če je zastopanost enega spola na tem področju ali njegovem delu nižja od 40 %. Podatki kažejo, da so ženske v Sloveniji pri odločanju podzastopane, npr. na lokalni ravni pa izrazito podzastopane.[10]

Na lokalnih volitvah leta 2018 je za mesto v občinskih in mestnih svetih kandidiralo 10.198 žensk in 12.116 moških. Razlog spolno uravnoteženih kandidatur je 70.a člen Zakona o lokalnih volitvah (ZLV). Hkrati pa rezultati volitev kažejo, da je delež dejansko izvoljenih žensk veliko manjši. Na volitvah je bilo v občinske in mestne svete tako izvoljenih 2.224 moških in le 1.110 žensk – povprečni delež žensk v občinskih in mestnih svetih je tako 33,3%, kar sovpada z omenjeno definicijo podzastopanosti po ZEMŽM. Izvoljenih je bilo 18,3 % moških in 10,9 % žensk, ki so kandidirali. To nakazuje, da t.i. kvotni sistem na kandidatnih listah ni zadostno orodje za zagotavljanje uravnotežene zastopanosti spolov v predstavniških organih lokalnih oblasti. Situacija je še slabša pri volitvah županij oziroma županov. Leta 2018 je za to funkcijo kandidiralo 692 moških in 108 žensk, izvoljenih pa je bilo 190 moških kandidatov in 22 ženskih kandidatk. To pomeni, da so ženske predstavljale zgolj 13,5% odstotka vseh kandidatov in kandidatk za županjo oziroma župana, delež županij v Sloveniji po lokalnih volitvah leta 2018 pa je še manjši, 10,4 %. Zgolj eno mestno občino vodi županja (MO Ptuj).

Z zadnjo spremembo ZEmŽM[11] je bil v letu 2019 črtan nekdanji 31. člen zakona, ki je političnim strankam nalagal, da vsaka štiri leta sprejmejo načrt, v katerem se opredelijo do vprašanja uravnotežene zastopanosti obeh spolov ter v skladu z opredelitvijo določijo načine in ukrepe za

[10] Za rezultate lokalnih volitev leta 2018, razčlenjenih po spolu, glej Lokalne volitve 2018: Volitve v številkah, dostopno na: https://volitve.gov.si/lv2018/volitve_v_stevilkah.html.
[11] Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM-A (Uradni list RS, št. 59/19 z dne 4. 10. 2019).

spodbujanje bolj uravnotežene zastopanosti žensk in moških v organih stranke, na kandidatnih listah za volitve v državni zbor in v organe lokalnih skupnosti ter za volitve predsednice oziroma predsednika republike.

Člen je bil črtan, ker naj bi s spremembo Ustave RS in volilnih zakonov (torej tudi ZLV) in uvedbo t. i. spolnih kvot ne bilo več potrebe po zgoraj omenjenih načrtih.[12] Vendar, kot opisano, v praksi to ne drži. Sistem t.i. spolnih kvot na kandidatnih listah je očitno ukrep, ki po naravi stvari ne more doseči cilja spodbujanja kandidiranja žensk na volitvah županj in županov, prav tako pa ne more vselej prispevati k dejanski izvoljivosti ženskih kandidatk. Za zagotovitev uravnotežene zastopanosti spolov na odločevalskih mestih na ravni lokalnih oblasti (in širše) so tako potrebni tudi drugi spodbujevalni ukrepi.

Zagovornik priporoča pripravljavcu, da preuči možnost uvedbe takih ukrepov in jih sprejme, tudi v posvetovanju z in ob sodelovanju s širšim krogom deležnikov. Zagovornik je dal vsebinsko podobno priporočilo Ministrstvu za javno upravo glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026) decembra 2020[13].

Enakopravno sodelovanje žensk in moških v postopkih odločanja je tako demokratična kot tudi gospodarska nujnost. Učinkovito upravljanje človeških virov je eden najpomembnejših dejavnikov konkurenčnosti gospodarstva ter je ključno za obvladovanje demografskih izzivov, s katerimi se srečujemo v Evropski uniji (EU).[14] Če se pri imenovanjih na odločevalske položaje v gospodarstvu ta kadrovski potencial tudi v prihodnje ne bo primerno izrabljal, kvalificirani človeški viri ne bodo mogli doseči optimalnega izkoristka.

Na ravni gospodarskih družb je prav tako priznano, da ustrezna zastopanost žensk v nadzornih in poslovodnih organih pozitivno vpliva na upravljanje družbe, saj se, zaradi bolj raznolikega in kolektivnega mišljenja, drugačnih slogov vodenja ipd., izboljšata uspešnost vodstvene skupine in kakovost odločanja. Več študij je potrdilo pozitivno korelacijo med uravnoteženo zastopanostjo spolov na najvišji vodstveni ravni ter finančno uspešnostjo in dobičkonosnostjo družbe.[15] Prav tako velja, da lahko enako obravnavanje in raznolikost na trgu dela bistveno izboljšata gospodarsko rast.[16]

Večja zastopanost žensk v nadzornih in poslovodnih organih družb ne vpliva zgolj na ženske, imenovane na ta mesta, temveč prispeva tudi k ugledu gospodarskih družb in vpliva na splošno dojemanje teh družb. Večji delež žensk v nadzornih in poslovodnih organih gospodarskih družb ima tako pozitiven učinek tudi na odpravo razlik med spoloma pri zaposlovanju in pri plačilu (v Sloveniji znaša zabeležena plačna vrzel med spoloma 9,3 % in je v trendu naraščanja).[17]

V Sloveniji je bil delež žensk na mestih odločanja v največjih delniških družbah, ki kotirajo na borzi, leta 2013 sicer višji od evropskega povprečja (21,6 % oktobra 2013), kar pa vseeno ni veliko, če velja, da je velik delež žensk v Sloveniji visoko izobražen (60 % vseh novih univerzitetnih diplomantov in diplomantk je ženskega spola) in delovno aktivnih (stopnja zaposlenosti žensk leta 2017 v EU je bila

[12] Glej besedilo predloga zadnje novele ZEMŽM, str. 13, dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/814c88688f7512315bfd4c263b8422ae11260651c64d86d716afef32bc386822.
[13] Dostopno na http://www.zagovornik.si/priporocila-2020/.

[14] World Economic Forum (2018) *Diversity makes the workplace more competitive*. Dostopno na: https://www.weforum.org/ agenda/2018/10/why-diversity-matters-for-global-competitiveness/.
[15] Catalyst (2018) *Why Diversity and Inclusion Matter: Financial Performace*. Dostopno na: https://www.catalyst.org/research/ why-diversity-and-inclusion-matter-financial-performance/.
[16] Bloomberg (2018) *Want faster growth? Embrace diversity*. Dostopno na: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-07-05/want-faster-economic-growth-embrace-diversity.
[17] EUROSTAT – *Gender Pay Gap in Unadjusted Form*. Zadnjič osveženo 29. 10. 2020. Dostopno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_05_20&lang=en

66,5 %).[18] Na nižjih ravneh vodenja je delež žensk sicer višji, vendar se z vzpenjanjem po hierarhični lestvici gospodarskih družb manjša. Tako je bilo na primer leta 2010 v slovenskem gospodarstvu 29,5 % menedžerk proizvodnih in operativnih enot družbe, 45,9 % menedžerk drugih enot družbe, 26,4 % direktoric in članic uprav družbe ter 32,9 % direktoric, menedžerk družbe.[19]

Podatki Evropskega inštituta za enakost spolov (EIGE), ki sistematično spremlja uravnoteženost zastopanosti spolov na položajih družbene in gospodarske moči, kažejo, da se delež žensk v poslovodnih in nadzornih organih gospodarskih družb v Sloveniji v **zadnjih dveh letih zmanjšuje**. **Delež žensk v upravnih in nadzornih odborih slovenskih velikih podjetjih, ki kotirajo na borzi, je tako s 27,7 % v prvi polovici leta 2019 padel v drugi polovici istega leta na 24,6 %, v prvi polovici leta 2020 pa na 21, 6 %.**[20] Še bolj neuravnoteženo sta sledeč podatkom EIGE v Sloveniji spola zastopana na najvišjih položajih v teh gospodarskih družbah. Medtem, ko je mesto izvršnih direktoric (ang. *CEO*) v prvi in drugi polovici leta 2019 zasedalo 20 % žensk, je ta delež v prvi polovici leta 2020 padel na 10 %.[21] Ti podatki kažejo na vztrajanje t.i. steklenega stropa za ženske v poslovnem svetu.

Zagovornik je zato v zvezi z nedavno sprejeto novelo Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K) pripravljavcu osnutka predloga zakona zato **priporočil**, naj v besedilo zakona vključi **zavezujoč mehanizem za zagotavljanje večje uravnoteženosti spolov v nadzornih in poslovodnih organih gospodarskih družb.**[22]

6.

Zagovornik pripravljavcu ReNPEMŽM 2021-2030 priporoča, da v ReNPEMŽM 2021-2030 v zvezi z obveznostmi preprečevanja najhujših oblik nasilja nad ženskami preuči skladnost obstoječih zakonskih rešitev v kaznovalnem pravu z Istanbulsko konvencijo.

Zagovornik se zaveda pomena preprečevanja in sankcioniranja najhujših oblik diskriminmacije, zlasti takšne, ki je pogojena z nasiljem. Čeprav gre za poslednje sredstvo (ultima ratio), pa je to nujno tako zaradi upoštevanja načela sorazmernosti pri odmerjanju sankcij, kot zaradi vrednostnih sporočil oziroma nedvoumnega obsojanja teh dejanj. Poleg vprašanj, ki jih v zadnjem času utemeljeno odpira vprašanje definicije posilstva v Kazenskem zakoniku, Zagovornik opozarja tudi na vprašanja spoštovanja Istanbulske konvencije, v delu ki se nanaša na sankcioniranje prisilnih porok, prisilne sterilizacije, zalezovanja in pohabljanja ženskih spolnih organov. Čeprav Zagovornik posebej pozdravlja namero priprave posebnega strateškega akta namenjenega preprečevanju nasilja v družini in izvajanju Istanbulske konvencije, pa predlaga, da se že v ReNPEMŽM vključi vsaj bistvene obveznosti.

[18] SURS (2019) *Delovno aktivno prebivalstvo, Slovenija, januar 2019.*
[19] Kanjuo Mrčela, Aleksandra et al. (2015) *Enakost spolov na mestih odločanja v gospodarstvu*, str. 11.
[20] EIGE (2020) Gender Statistics Database. Largest listed companies: presidents, board members and employee representatives, dostopno na: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_bus_bus_wmid_comp_compbm.
[21] EIGE (2020) Gender Statistics Database. Largest listed companies: CEOs, executives and non-executives, dostopno na: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_bus_bus_wmid_comp_compex.
[22] Celotno priporočilo je dostopno na: http://www.zagovornik.si/priporocila-2021-2/