REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 31
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za delo, družino,
socialne zadeve in enake možnosti
Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana

E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 007-3/2019/
Datum: 4. 4. 2019

Zadeva: **Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških (EVA 2019-2611-0025)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je neodvisni in samostojni državni organ, ki je bil leta 2016 ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD), in deluje na področju varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakega obravnavanja. V nadaljevanju Zagovornik podaja komentar in priporočila v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM), EVA 2019-2611-0025, ki ga je predlagatelj na portalu e-UPRAVA objavil 6. 3. 2019.

Zagovornik pozdravlja in podpira vsak predlog normativnih ukrepov v smeri spodbujanja enakih možnosti in enake obravnave, vključno s predlogi ukrepov, ki so namenjeni odpravljanju ugotovljenega dejanskega manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino ter njihove podzastopanosti na različnih področjih družbenega življenja. Strogo spoštovanje in uresničevanje prepovedi diskriminacije predstavlja temeljni pogoj za zagotavljanje formalne enakopravnosti, ki pa v nekaterih situacijah zaradi zgodovinsko pogojenih strukturnih družbenih neravnovesij ne more zagotoviti tudi dejanske enakosti. Za uresničevanje slednje morajo zato državni organi in drugi pristojni subjekti v primerih dejanskega manj ugodnega položaja nekaterih družbenih skupin pravila svojega in, širše, družbenega delovanja spremeniti in prirediti na način, ki obstoječa neravnovesja odpravi.[1] Takšni pozitivni oziroma posebni ukrepi so namenjeni vzpostavljanju dejanske enakosti in zagotavljanju dejanske možnosti dostopanja do vseh ugodnosti, ki jih oseba v družbi lahko uživa, ne glede na katerokoli njeno osebno okoliščino. Terminologija za tovrstne ukrepe se v evropskem in mednarodnopravnem redu sicer razlikuje, v slovenskem pravnem redu pa so na področju vprašanj enakosti spolov v aktualnem ZEMŽM v 7. členu opredeljeni kot posebni ukrepi (spodbujevalni in pozitivni), v krovnem zakonu za varstvo pred diskriminacijo (ZVarD), ki se nanaša na vse zaščitene osebne okoliščine, pa v 17. členu kot posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti. Tudi neposredno slovenski nacionalni pravni red torej zagotavlja zakonsko dopustno možnost, da državni organi in drugi relevantni subjekti sprejmejo ukrepe, ki zaradi posebnih ugodnosti in spodbud, ki jih nudijo osebam z zaščiteno osebno okoliščino, predstavljajo odklon od načela enakega obravnavanja, z namenom

[1] Agencija EU za temeljne pravice (2018) *Handbook on European non-discrimination law,* 2018 edition, str. 70.

uresničevanja *dejanske* enakosti. Z ozirom na predmetni predlog novele ZEMŽM velja zato še posebej izpostaviti prvi odstavek 4. člena Konvencije OZN za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk iz leta 1979, ki določa, da se posebni ukrepi, katerih namen je pospeševanje uresničevanja *de facto* enakosti moških in žensk ne pomenijo diskriminacije. Takšni ukrepi naj bi bili v skladu z mednarodno in nacionalno zakonodajo sicer začasni, vendar pa, kot navaja tudi stališče Evropske mreže organov za enakost Equinet,[2] je začasnost v tem kontekstu izjemno relativen pojem, saj nekatera zgodovinsko zakoreninjena strukturna neravnovesja terjajo več desetletij za njihovo odpravo, zato sistemski posebni ukrepi v teh primerih niso sporni.

Evropska unija, ki za Slovenijo predstavlja temeljni mednarodni okvir političnega delovanja, je vprašanju dejanske enakosti spolov, zlasti v zvezi z zaposlovanjem in delom, veliko pozornosti namenila tako v primarni kot sekundarni zakonodaji. Četrti odstavek člena 157 Pogodbe o delovanju Evropske unije tako pravi, da, z namenom, »da bi zagotovili dejansko polno enakost med moškimi in ženskami v delovnem življenju«, »načelo enakega obravnavanja državam članicam ne preprečuje ohranitve ali sprejetja ukrepov o specifičnih ugodnostih, s katerimi se nezadostno zastopanemu spolu olajša opravljanje poklicne dejavnosti ali prepreči ali izravna neugoden položaj v poklicni karieri«. Izrecna referenca na dopustnost teh ukrepov je navedena tudi v členu 3 Direktive 2006/54/ES o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu.

Kot v predlogu novele ZEMŽM že navaja predlagatelj, se Slovenija v evropskem in svetovnem merilu na področju uresničevanja enakosti spolov uvršča med nadpovprečne države. Pri tem velja vseeno izpostaviti, da je pri zadnjem merjenju globalnega indeksa enakosti Slovenija nazadovala za štiri mesta in se s 7. spustila na 11. mesto. Prav tako je poveden podatek, da v skladu z rezultati merjenja enakosti spolov, ki ga je opravil Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE) leta 2017, Slovenija z ozirom na enakost spolov na področju gospodarske, družbene in politične moči – kljub napredku v zadnjih 15 letih in trenutnem zasedanju 5. mesta med državami članicami – dosega nižje rezultate.[3] Temu pritrjujejo tudi podatki, ki jih je ob letošnjem mednarodnem dnevu žensk objavil Eurostat, ki na primer kažejo, da v Sloveniji le četrtino najvišjih položajev v organih gospodarskega odločanja in upravljanja zasedajo ženske – 28 % v upravah podjetij in 25 % na izvršilnih funkcijah.[4] Upoštevajoč dejstvo, da po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije ženske predstavljajo več kot polovico delovno sposobnega prebivalstva ter so tudi nadpovprečno izobražene, navedeni podatki kažejo, da se tudi Slovenija sooča s problemom t.i. steklenega stropa (*glass ceiling*), ki ženskam na delovnem področju onemogoča zasedanje najvišjih položajev v organih upravljanja in odločanja, kar je razvidno iz njihove podzastopanosti v le-teh.

Ob upoštevanju navedenih podatkov ter ob zavedanju, da imajo države možnost ali celo obveznost nasloviti opisano dejansko neenakost spolov, Zagovornik pozdravlja in izraža podporo predlogu novele ZEMŽM. Posebej pozdravljamo, da se je predlagatelj odločil, da predlagana ureditev med zavezance dodaja tudi samoupravne lokalne skupnosti. Čeprav Zagovornik ne razpolaga s podatki, koliko so ženske trenutno zastopane v javnih podjetjih in drugih osebah javnega prava, kamor samoupravne lokalne skupnosti predlagajo ali imenujejo svoje predstavnice in predstavnike, stanje na področju politične participacije kaže, da je ta na lokalni ravni za ženske v Sloveniji še težje dostopna kot na državni ravni (v Sloveniji je trenutno na primer v 212 občinah samo 16 županj). Celostno zato ocenjujemo, da so predlagane rešitve pravi korak v smeri zagotavljanja bolj enakovredne zastopanosti žensk na najvišjih položajih ter lahko pomembno prispevajo k uresničevanju načela enakosti spolov v organih odločanja na splošno.

Zagovornik pa ob tem ugotavlja, da **predlog novele ZEMŽM ne navaja podatkov, kakšen (pričakovani) učinek bodo predlagane spremembe prinesle** v smislu kroga subjektov, v katerem bo morala biti nova ureditev uresničena – tj. število organov, delovnih teles ter delegacij, ki jih Vlada ustanovi po zakonu o Vladi Republike Slovenije in po svojem poslovniku ter organov upravljanja in nadzora oseb javnega prava, kamor imenuje ali predlaga svoje predstavnice in predstavnike (1. člen predloga novele) ter število oseb javnega prava, v organe upravljanja in nadzora katerih svoje predstavnice in predstavnike imenuje ali predlaga samoupravna lokalna skupnost. Prav tako ni znano,

---

[2] Equinet (2014) *Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies*, str. 28

[3] Glej EIGE (2017) *Gender Equality Index 2017 – Power Indicators in Slovenia*, dostopno na: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2015/domain/power/SI.

[4] Glej Evropska komisija, Mednarodni dan žena 2019: enakost se izboljšuje, vendar so spremembe prepočasne, 7. 3. 2019, dostopno na: https://ec.europa.eu/slovenia/news/report-on-equalit-between-wome-%20and-men-in-the-EU_sl.

na kolikšno število mest znotraj navedenih subjektov (kjer je število teh mest določenih s predpisom) bo ureditev vplivala. Ti podatki so še zlasti pomembni tudi zaradi predvidenih izjem od predlaganega načela uravnotežene zastopanosti spolov, ki veljajo v primeru organov in oseb javnega prava, v katere vlada in samoupravne lokalne skupnosti predlagajo enega ali tri predstavnike ali predstavnice, hkrati pa bodo ti podatki pokazali kolikšen del problema ukrep naslavlja. **Zagovornik zato priporoča, da predlagatelj v nadaljevanju postopka priprave predloga novele zakona, pred posredovanjem Vladi in nato Državnemu zboru, v predlog vključi tovrsten pregled (pričakovanega) obsega učinkov nove ureditve**.

Dodatno na tem mestu izpostavljamo, da se predlagana ureditev nanaša zgolj na sfero javnega sektorja, medtem ko **sfera zasebnega sektorja s podobnimi posebnimi ukrepi še ni bila naslovljena**. Evropska komisija je za naslavljanje problema t.i. steklenega stropa v zasebnem sektorju leta 2012 pripravila predlog Direktive o zagotavljanju uravnotežene zastopanosti spolov med neizvršnimi direktorji družb, ki kotirajo na borzi, in s tem povezanih ukrepih.[5] Čeprav pogajanja o sprejemu direktive že nekaj časa stojijo zaradi pomanjkanja konsenza v Svetu, pa velja poudariti, da je vodstvo MDDSZEM v preteklem mandatu Vlade izrazilo podporo in namero sprejema tovrstnih ukrepov, ki bi veljali za zasebni sektor v Republiki Sloveniji.[6] **Zagovornik se nadeja, da bo Vlada Republike Slovenije, v okviru ustreznega pristojnega resorja, k pripravi takšnega zakonskega akta čim prej pristopila tudi v tem mandatu**, pri čemer velja poudariti, da močan interes za tovrstne posebne ukrepe obstaja tudi na strani ciljnih deležnikov.[7]

Zagovornik nadalje ugotavlja, da bi nekatere izjeme k izvajanju načela uravnotežene zastopanosti spolov, ki so navedene v tretjem odstavku spremenjenega 14. člena in drugem odstavku novega 30.a člena, lahko privedle do neuresničevanja predlagane ureditve. Pri tem izpostavljamo predvsem izjeme, vsebovane v četrti in peti alineje navedenih členov, ki omogočajo odstop od predlagane ureditve v primerih, kadar ustrezne kandidatke ali kandidata ni na izbiro ali kadar predlagatelj ne dobi privolitve ustreznih kandidatk oziroma kandidatov. **Navedene izjeme bi po mnenju Zagovornika lahko predstavljale izgovor za neupoštevanje predlagane ureditve, zato predlagatelju priporočamo njihovo črtanje. Alternativno predlagatelju priporočamo nadomestitev teh izjem z ureditvijo, ki bi omogočala začasno imenovanje osebe (neskladno z načelom uravnotežene zastopanosti spolov), hkrati pa bi predlagatelja imenovanja zavezala k ponovnemu pozivu kandidatk oziroma kandidatov za zasedbo prostega mesta. Dodatno Zagovornik predlagatelju priporoča, da z ozirom na peto alinejo predlaganih 14.(3) in 30.a(2) členov v njuni obrazložitvi natančneje pojasni, kakšni so standardi za podajo »drugega utemeljenega objektivnega razloga, zaradi katerega predloga ni mogoče sestaviti v skladu z načelom uravnotežene zastopanosti žensk in moških«**.

Zagovornik sklepoma ugotavlja še, da **predlog sprememb ZEMŽM ne vsebuje ustreznega mehanizma za uresničevanje predlagane ureditve**. Študije kažejo, da so se pri uvajanju posebnih ukrepov za večjo uravnoteženost zastopanosti žensk na položajih odločanja v gospodarstvu skozi prakso različnih držav pokazali popolnoma enaki rezultati kot na področju ukrepov, namenjenih bolj uravnoteženi politični zastopanosti. Ti rezultati kažejo, da opazne rezultate prinašajo zgolj zakonsko predpisani minimalni deleži vsakega izmed spolov ter da so spremembe, »kjer ukrepi niso zavezujoči in/ali nedoseganje uravnoteženosti ni sankcionirano«, počasne ali pa jih sploh ni.[8] Izpostavljamo, da je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora že ob obravnavi vsebinsko enakih sprememb ZEMŽM v preteklem sklicu Državnega zbora opozorila na potrebo po dopolnitvi z mehanizmi, ki bi zagotovili izvrševanje nove ureditve, ter s posledicami njenega neizvajanja.[9]

---

[5] Dostopno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0614&from=EN.
[6] Glej MDDSZEM, Ministrstvo bo pripravilo zakon za uvedbo kvot v poslovodstvih gospodarskih družb, SZJ 13. 3. 2015, dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/7619/.
[7] »Sekcija managerk /pri Združenju manager/ pri snovanju in izvajanju svojih aktivnosti zasleduje jasen cilj: povečati zastopanost žensk na vodilnih mestih v slovenskih podjetjih na 40 %. Je zagovornik ženskega managementa ter glavni pobudnik in podpornik managerkam v slovenskem prostoru«.Glej https://www.zdruzenje-manager.si/sl/o-zdruzenju/sekcije/sekcija-managerk.
[8] Robnik, Sonja/MDDSZEM (2015) *Enakost spolov na mestih odločanja – pomen transparentnega kadrovanja*, str. 12. Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/VkljuciVseRaziskavaTransparentnoKadrovanje.pdf.
[9] Mnenje Zakonodajno-pravne službe 000-04/18-3/ z dne 9. 3. 2018. Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/imis/f5227208e0497b0ffbec.pdf.

Čeprav predlagana novela ZEMŽM, zlasti z vidika področij, na katera posega, predstavlja *sui generis* ureditev, ki ni popolnoma primerljiva s prakso v drugih državah, pa lahko s slednjo vseeno povlečemo vzporednice v smislu nadzornih mehanizmov in sankcij, ki zagotavljajo dejansko implementacijo načela uravnotežene zastopanosti spolov.[10] Sankcije za neizpolnjevanje predmetnega načela je predvidel tudi zgoraj omenjeni predlog direktive, ki ga je pripravila Evropska komisija, ki v členu 6 določa, da države sankcije za kršitve določb nacionalne zakonodaje, sprejete na podlagi te direktive, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo uporabo teh sankcij. Prav tako člen določa, da morajo biti sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne, vključujejo pa lahko ukrepe kot so upravne kazni in ugotovitev ničnosti imenovanja ali izvolitve oseb, če je bilo pri tem kršeno načelo uravnotežene zastopanosti spolov. **Na podlagi navedenega Zagovornik priporoča, da predlagatelj novele ZEMŽM – na po njegovem mnenju nomotehnično najustreznejši način – predlog zakona dopolni z ustreznim mehanizmom izvrševanja predlagane ureditve, pri čemer naj:**

- **določi organ(e), ki bo(do) nadzoroval(i) izvrševanje načela uravnotežene zastopanosti spolov v predlagani ureditvi,**
- **določi obveznost predlagateljev iz spremenjenega 14. in 30.a člena ZEMŽM poročati navedenemu(im) organu(om) o postopkih imenovanja ali predlaganja, vključno z obrazložitvijo morebitne uporabe izjem iz 14.(3) in 30.a(2) člena,**
- **določi posledice neizvajanja predlagane ureditve, vključno z določitvijo učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij.**

S spoštovanjem,

Pripravil:

Samo Novak
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku,
- zbirka dok. gradiva

[10] Glej npr. sankcije, ki so jih za neizpolnjevanje načela uravnotežene zastopanosti spolov v organih odločanja gospodarskih družb uvedle države kot so Norveška, Italija, Francija in Nemčija. Sankcije so različne in se stopnjujejo, od uradnega opozorila in denarnih kazni do neplačila sejnin članom in članicam organov odločanja ter nezapolnjenosti mest v teh organih. Glej Robnik, Sonja/MDDSZEM , *opomba 8 zgoraj*, str.14-16.