

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simona Hvalec

**Gender mainstreaming – nova strategija doseganja  
enakosti spolov**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simona Hvalec

Mentorica: izr. prof. dr. Zdenka Šadl

**Gender mainstreaming – nova strategija doseganja  
enakosti spolov**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

## **Gender mainstreaming – nova strategija doseganja enakosti spolov**

Gender mainstreaming (GM) oz. integracija načela enakosti spolov je strategija politike enakosti spolov, ki se je razvila iz spoznanja omejitev preteklih politik enakih možnosti in posameznih ukrepov. S posameznimi ukrepi, namenjenimi preprečevanju manj ugodnega položaja zapostavljenega spola, ki se pojavi na katerem od področij družbenega življenja, sicer prispevamo k odpravi neuravnoveženosti med spoloma, vendar pa ti ukrepi ne prispevajo k dolgoročnim spremembam, če ne odpravljamo strukturne neenakosti med spoloma. Strategija GM je revolucionarna, transformativna strategija, ki zahteva sistematični pristop pri odpravljanju strukturne neenakosti, saj od akterjev politik zahteva, da v vseh fazah političnega procesa upoštevajo vidik spola. Pri uresničevanju enakosti spolov se kombinirata dva med seboj dopolnjujoča se pristopa, posebni ukrepi in strategija GM. Ukrepi politike enakih možnosti žensk in moških se izvajajo na podlagi posebnih zakonov, ki so jih države članice EU prenesle v svojo zakonodajo na podlagi pravno zavezujočih in nezavezujočih dokumentov. Za učinkovito izvajanje politike enakih možnosti imajo države vzpostavljene nacionalne mehanizme, kot so institucije, pristojne za področje enakosti spolov, pri nas do nedavnega UEM, ki je s sprejemom ZEMŽM leta 2002 postal ključni akter pri implementaciji politike enakosti spolov, tako posebnih ukrepov kot strategije GM. Ukinitvev UEM zaradi varčevalnih ukrepov Vlade RS leta 2012 in priključitev področja dela pod MDDSZ sta bistveno oslabila možnosti učinkovite implementacije politike enakosti spolov. Vrstijo se pozivi k oblikovanju državnega mehanizma, pristojnega za področje enakosti spolov, ki bo organizacijsko in finančno avtonomen ter pristojen, da od vseh državnih institucij zahteva uveljavljanje načela enakosti spolov.

Ključne besede: integracija načela enakosti spolov, pozitivni ukrepi, politika enakosti spolov

## **Gender Mainstreaming – New Strategy for Promoting Gender Equality**

Gender mainstreaming (GM) is a strategy of gender equality politics, which evolved from realizations of limitations of previous politics of equal opportunities and individual measures. Individual measures aimed at preventing disadvantaged position of the neglected gender, which occurs in some of the areas of social life, contribute to the elimination of imbalance among genders. However, these measures do not contribute to the long-term changes if we do not eliminate structural inequality among genders. GM strategy is revolutionary, and transformative strategy that requires systematic approach in elimination of structural inequality, since it requires that politicians in all stages of political process consider gender perspective. In realization of gender equality, two complementary approaches, special measures and GM strategy are combined. Measures of policy of equal opportunities between women and men are carried out on the basis of special laws that EU members transmitted into their legislation based on legally binding and non-legally binding documents. For efficient implementation of gender equality politics, countries have established national mechanisms, such as institutions responsible for gender equality. In Slovenia until recently that has been Office for Equal Opportunities (OEO), which, with adoption of the Law on Equal Opportunities for Women and Men in 2002, has become a key player in implementation of gender equality politics, special measures, and GM strategy. Abolishment of OEO due to the austerity measures of the Government of the Republic of Slovenia in 2012 and incorporation of this field of work under the Ministry of Labour, Family, Social Affairs, and Equal Opportunities has significantly weakened the possibilities of efficient implementation of gender equality politics. There are numerous appeals for formation of national mechanism, responsible for gender equality, which will be autonomous in organizational and financial way, and with the authority to require implementation of gender equality by all state institutions.

Key words: gender mainstreaming, positive action, gender equality politics.

## KAZALO VSEBINE

<b>1 UVOD</b> .....	<b>10</b>
<b>1.2 HIPOTEZA IN RAZISKOVALA VPRAŠANJA</b> .....	13
<b>1.3 RAZISKOVALNI OKVIR</b> .....	15
<b>2 TEORETIČNA IZHODIŠČA</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 KONCEPTI ENAKOSTI, RAZLIK IN RAZNOLIKOSTI V FEMINISTIČNI TEORIJI</b> .....	17
2.1.1 Koncepta enakosti in razlik .....	17
2.1.2 Raznolikost .....	19
2.1.3 Identitetna politika .....	20
<b>2.2 GENDER MAINSTREAMING KOT TRANSFORMATIVNA STRATEGIJA</b> ..	21
2.2.1 Tristopenjska tipologija strategije GM .....	21
2.2.2 Razvoj koncepta GM .....	24
2.2.3 GM v nasprotju med teorijo in prakso .....	26
2.2.4 Implementacija koncepta GM v prakso .....	28
2.2.5 Kritika implementacije GM v EU .....	29
2.2.6 Kritike pristopa GM v EU .....	30
<b>3 POZITIVNI UKREPI POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI ZA UVELJAVLJANJE ENAKOSTI SPOLOV</b> .....	<b>32</b>
<b>3.1 OPREDELITEV POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI</b> .....	35
<b>4 PRAVNI OKVIR ZA IZVAJANJE POZITIVNIH UKREPOV</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 MEDNARODNI DOKUMENTI</b> .....	36
4.1.1 Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (1979) .....	36
4.1.2 Pekinška deklaracija 1995 .....	37
4.1.3 Konvencija številka 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih .....	38
4.1.4 Deklaracija Združenih narodov o enakih možnostih in obravnavanju delavk iz leta 1975 .....	38
4.1.5 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950) .....	38
<b>4.2 PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE</b> .....	39
4.2.1 Pravno zavezujoči dokumenti EU .....	40
4.2.1.1 <i>Amsterdamska pogodba, 1997</i> .....	40
4.2.1.2 <i>Lizbonska pogodba, 2007</i> .....	41
4.2.1.3 <i>Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2000</i> .....	42
4.2.1.4 <i>Direktiva 2002/73/ES</i> .....	42

4.2.1.5	<i>Direktiva 2004/113/ES</i> .....	42
<b>4.2.2</b>	<b>Pravno nezavezujoči dokumenti EU</b> .....	<b>43</b>
4.2.2.2	<i>Načrt za enakost med ženskami in moškimi (2006–2010)</i> .....	43
4.2.2.3	<i>Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, Evropa 2020</i> . 44	
4.2.2.4	<i>Evropski pakt za enakost med spoloma, 2006–2010</i> .....	44
4.2.2.5	<i>Okrepljena zaveza za enakost med ženskami in moškimi Listina žensk, 2010</i> .....	45
4.2.2.6	<i>Strategija za enakost med ženskami in moškimi 2010–2015</i> .....	45
4.2.2.7	<i>Evropski pakt za enakost med spoloma (2011–2015)</i> .....	46
4.2.2.8	<i>Strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019</i> .....	46
<b>4.3</b>	<b>PROCES HARMONIZACIJE SLOVENSKE ZAKONODAJE NA PODROČJU POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI Z EU V ČASU PRIBLIŽEVANJA EU</b> .....	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>PRAVNI IN POLITIČNI OKVIR ENAKOSTI SPOLOV V SLOVENIJI</b> .....	<b>50</b>
5.1	<b>NACIONALNI MEHANIZMI ZA ZAGOTAVLJANJE ENAKOSTI SPOLOV</b> ..	50
5.2	<b>ZAKONODAJNI AKTI S PODROČJA ENAKOSTI SPOLOV</b> .....	52
5.3	<b>ZAKON O ENAKIH MOŽNOSTIH ŽENSK IN MOŠKIH (ZEMŽM)</b> .....	53
5.3.1	<b>Strategije politike enakosti spolov</b> .....	53
5.3.2	<b>Posebni ukrepi</b> .....	53
5.3.3	<b>Integracija načela enakosti spolov</b> .....	55
5.4	<b>RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU ZA ENAKE MOŽNOSTI ŽENSK IN MOŠKIH 2005–2013 (ReNPEMZM)</b> .....	56
5.4.1	<b>Prednostno področje integracije načela enakosti spolov</b> .....	57
5.5	<b>RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU ZA ENAKE MOŽNOSTI ŽENSK IN MOŠKIH 2015–2020 (ReNPEMŽM15–20)</b> .....	62
<b>6</b>	<b>METODE IN TEHNIKE INTEGRACIJE NAČELA ENAKOSTI SPOLOV</b> .....	<b>66</b>
6.1	<b>ŠTIRISTOPENJSKA METODA INTEGRACIJE NAČELA ENAKOSTI SPOLOV</b> .....	67
<b>7</b>	<b>INSTITUCIONALNI MANKO PRI IZVAJANJU POLITIKE ENAKOSTI SPOLOV</b>	<b>70</b>
7.1	<b>UKINITEV URADA ZA ENAKE MOŽNOSTI</b> .....	70
7.2	<b>NEUPOŠTEVANJE VIDIKA ENAKOSTI SPOLOV PRI IZVAJANJU PROTIKRIZNIH UKREPOV</b> .....	72
<b>8</b>	<b>SKLEP</b> .....	<b>74</b>
<b>9</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>79</b>

## KAZALO TABEL

<i>Tabela 2.1: Strategija GM</i> .....	22
<i>Tabela 2.2: Pristopi politike enakosti spolov v odnosu do tipologij vključitve, obrata in premestitve</i> .....	23

## KRATICE IN OKRAJŠAVE

DZ	Državni zbor
EIGE	Evropski inštitut za enakost spolov
EU	Evropska unija
GM	integracija načela enakosti spolov (ang. Gender mainstreaming)
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
ReNPEMZM	Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških (2005–2013)
ReNPEMŽM15–20	Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških (2015–2020)
UEM	Urad za enake možnosti
ZEMŽM	Zakon o enakih možnostih žensk in moških



## **1 UVOD**

Evropska unija (EU) izvaja od 70-ih let prejšnjega stoletja politiko enakih možnosti žensk in moških, katere namen je vzpostavljanje enakost spolov na vseh področjih družbenega življenja. Odpravljanje diskriminacije po spolu je kompleksen in dolgotrajen proces, ki ga po Jogan (2004, 118) ni mogoče prepustiti »naravni evoluciji«, na kar kaže dogajanje v drugi polovici 20. stoletja, na počasen napredek pri doseganju enake stopnje pravic žensk. Ukrepi politike enakosti spolov, ki jih je EU opredelila v akcijskih načrtih in direktivah so bili prvotno usmerjeni na vzpostavljanje pravne podlage za enakost spolov, sledili so ukrepi, ki so bili namenjeni umeščanju žensk v moške strukture, temu je sledil uvid, da to ne zadostuje in da bo potrebno spolno specifične spolne strukture preoblikovati (prav tam, 121). V ta namen je EU sprejela strategijo integracije načela enakosti spolov, ki je usmerjena k preobrazbi institucij na vseh ravneh in na vseh področjih.

V magistrskem delu se bom osredotočila na koncept *gender mainstreaming*<sup>1</sup> oziroma, v slovenskem prevodu, integracijo načela enakosti spolov. Koncept *gender mainstreaming* (v nadaljevanju GM) je stopil v politično terminologijo septembra 1995 s sprejemom Pekinške deklaracije z Izhodišči za ukrepanje, ki velja za najpomembnejši dokument Združenih narodov in je bil sprejet na četrti svetovni konferenci o ženskah v Pekingu. S podpisom deklaracije so se države podpisnice zavezale, da bodo spoštovale izhodišča in priporočila pri oblikovanju nacionalnih strategij za izboljšanje položaja žensk. Konferenca je med drugim poudarila, da enakost moških in žensk še ni dosežena, zato je treba »pospešiti doseganje ciljev enakosti, razvoja in miru povsod, za vse ženske, v interesu vsega človeštva« (Jogan 2001b, 319).

---

<sup>1</sup> V magistrskem delu bom uporabljala izvorno poimenovanje strategije »gender mainstreaming« in slovenski prevod »integracija načela enakosti spolov«. Ker o konceptu GM ni enotne definicije, bom zaradi lažje operacionalizacije koncepta in interpretacije teorije v 2. poglavju *Teoretična izhodišča* ohranila izvorno poimenovanje GM, slovenski prevod »integracija načela enakosti spolov« pa bom uporabila v nadaljevanju dela, ki se nanaša na implementacijo GM oz. vidika enakosti spolov na ravni mednarodnih organizacij in na ravni Slovenije.

Izhodišča za ukrepanje (Kozmik 1998) pozivajo vlade in druge akterje k uveljavitvi dejavne in prepoznavne politike integracije enakosti spolov v vse politike in programe, tako da se pred sprejemom odločitev opravi analiza učinkov na ženske in moške. Zavezo za izvajanje integracije načela enakosti spolov je Slovenija sprejela z Zakonom o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) ter s pristopom k izvajanju politike enakosti spolov na ravni Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij (ReNPEMZM 2005).

Glede GM obstajajo različne definicije, kaj naj bi strategija predstavljala, in sicer od vključevanja enakih možnosti, enake obravnave, ženske perspektive, spola in spolne perspektive do raznolikosti (Squires 2004, 3). GM je po najširše sprejeti definiciji Sveta Evrope (v Kozmik 1998) opredeljen kot »(re)organizacija, napredek, razvoj in vrednotenje političnih procesov tako, da akterji, ki se običajno ukvarjajo s sprejemanjem političnih odločitev, integrirajo vidik enakosti spolov v vse politike na vseh ravneh in v vseh fazah«. Izpostaviti je treba, da GM ne zamenjuje »tradicionalne« politike spolov, ki se običajno omejuje na specifične probleme neenakosti spolov in jo izvajajo npr. uradi ali oddelki za enake možnosti, ampak jo dopolnjuje (Kozmik 1998, ReNPMZM 2005). Ekspertna skupina Sveta Evrope (v Kozmik 1998) se zaveda, da ni enostavno prevesti pojma GM, pri katerem gre za integracijo vprašanja enakosti spolov v samo jedro (mainstream) družbe. Integracija načela enakosti spolov torej predstavlja vprašanje enakosti iz izolacije v okviru mehanizmov in institucij, ki se s temi vprašanji posebej ukvarjajo (npr. posebni ukrepi za ženske, urad ali ministrstvo za ženske/enake možnosti), v vse mehanizme in institucije družbe. »Integracija načela enakosti spolov se je razvila iz spoznanja, da s posameznimi ukrepi za podporo ženskam neposredno sicer dosežemo veliko, vendar pa ti ukrepi ne morejo veliko prispevati k dolgoročnim strukturnim spremembam, če se hkrati ne upoštevajo oz. odpravljajo strukturne neenakosti med ženskami in moškimi« (ReNPEMZM 2005). Ključna razlika med GM in drugimi politikami enakosti spolov je v vlogah akterjev. V preteklosti so se z vprašanji o enakosti ukvarjali strokovnjaki za enakost, sedaj pa so se s temi vprašanji zavezani ukvarjati oblikovalci politik na različnih področjih (Kozmik 1998). GM zahteva, kot pravi Kozmik (1998, 21), proceduralne spremembe,

premislek o načinu oblikovanja politike, premike v organizacijski strukturi in ustvarjanje kanalov za posvetovanje in sodelovanje.

O konceptu GM je govora tudi v feministični teoriji. V delu bom predstavila avtorice, ki tematizirajo koncept GM. Izpostavila bi Sylvio Walby, Mieke Verloo, Tereso Rees, posebej pa se bom osredotočila na teoretiziranje spola in politike v delu Judith Squires, ki trdi, da obstajajo trije različni načini obravnave spola in politične teorije. Squires (2004, 3) predlaga koncipiranje GM na tri analitične načine, ki se med seboj razlikujejo po teoretskih okvirjih, in sicer skozi strategijo vključitve, strategijo obrata in strategijo premestitve, o katerih razpravlja v svojem delu *Spol v politični teoriji* (1999, 2009). Po Squires je GM proces, ki transformira procese oblikovanja politik na način, da so interesi žensk bolje reprezentirani in s tem posledično ustvarja politike, ki so dovzetne za enakost spolov (Squires 2007, 39). Po avtoričinem mnenju je potrebno na GM gledati z drugačnega zornega kota, ne kot na strategijo, ki bo pogubila predhodne strategija enakosti spolov, ampak kot na dopolnjujočo strategijo predhodnim (Squires 2004). Nekateri avtorji (Verloo 2001) so v GM prepoznali transformativni potencial, ki naj bi ga koncept posebej in katerega namen je preseči omejitve preteklih politik enakosti spolov.

Skozi pristope Evropske komisije v zadnjih tridesetih letih je Rees opredelila tri faze strategij enakosti spolov. V sedemdesetih letih je bila pozornost usmerjena na enake možnosti, v osemdesetih letih na pozitivne ukrepe in v devetdesetih letih dvajsetega stoletja na GM (2002, 48). Te tri pristope pa poimenovala sledeče: popraviljanje (tinkering), prilagajanje (tailoring) in preobrazba (transforming) (prav tam, 48).

Daly (2005, 433) ugotavlja, da so koncept GM uspeli razširiti v zelo kratkem času tudi s široko podporo mednarodnih organizacij (Organizacija združenih narodov), Sveta Evrope in Evropske unije (EU) in da bi ga lahko poimenovali kot »moderni« pristop enakosti spolov. V nadaljevanju dela bom pozornost posvetila aktivnosti v EU. EU namenja pozornost politiki enakosti vse od 70-ih let prejšnjega stoletja, ker pa je bil napredek doseganja stopnje enakosti spolov prepočasen, je Komisija EU oblikovala politiko enakih možnosti za oba spola in

jo natančno opredelila v srednjeročnih akcijskih načrtih. Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 je spodbujanje enakosti spolov postalo eden od ciljev EU. V njej je podana zaveza za uvajanje pristopa gender mainstreaming v vse dejavnosti EU. EU torej razvija GM kot odgovor na omejitve predhodnih politik enakosti spolov.

Na institucionalni ravni je Slovenija z aktivnostmi za integracijo načela enakosti spolov začela leta 1997 s pilotskim projektom, v katerega so bila vključena nekatera ministrstva. V okviru tega projekta je potekalo izobraževanje državnih uslužbenk in uslužbencev na področju politike enakosti spolov ter usposabljanje za večje razumevanje in prepoznavanje nujnosti vključevanja načela enakosti spolov v vse politike (ReNPEMZM 2005). S sprejemom Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM 2002) in Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO 2004) pa je Urad za enake možnosti (v nadaljevanju Urad) postal osrednji organ na področju enakih možnosti v vladi, ki koordinira, spremlja izvajanje politike enakih možnosti spolov v drugih resorjih (UEM 2003b). S sprejemom ZEMŽM je postala naloga Urada koordinacija izvajanja načela integracije enakosti spolov (GM), dajanje soglasij k akcijskim načrtom in pozitivnim ukrepom, ki so opredeljeni v teh načrtih, priporočanje uvedbe pozitivnih ukrepov na področjih, na katerih obstaja neenakost med spoloma, priprava nacionalnega programa za enake možnosti in spremljanje njegovega izvajanja (več v Gortnar, Salecl 2004). Delovanje Urada oz. njegova avtonomija je bila že vrsto let pod vprašanjem, zaradi reorganizacije državne uprave pa so Urad leta 2012 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F) ukinili. »Pristojnosti«, ki jih je Urad opravljal kot samostojna vladna služba so prenesli na sektor pod vodstvom Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

## **1.2 HIPOTEZA IN RAZISKOVALA VPRAŠANJA**

Pravni okvir na področju izvajanja politik enakosti spolov je bil sprejet med procesom približevanja Slovenije EU, in sicer kot del prenosa pravnega reda EU. S sprejemom ZEMŽM iz leta 2002 se uvaja splošna pravna podlaga za

sprejem različnih ukrepov, namenjenih spodbujanju dejanske enakosti in ustvarjanju enakih možnosti žensk in moških. ZEMŽM definira enakost spolov in enako obravnavanje spolov kot vladno politiko ter uvaja integracijo načela enakosti spolov kot strategijo doseganja enakosti spolov, hkrati pa je osnova za sprejem in izvajanje Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških (ReNPEMZM), ki je bila sprejeta za obdobje 2005–2013. Resolucija »je strateški dokument vlade, ki določa cilje in ukrepe ter ključne nosilce politik za uresničevanje enakosti spolov na posameznih področjih življenja žensk in moških v RS« (ReNPEMZM, 2005).

Izhajajoč iz zapisanega, bom preverila naslednjo hipotezo:

- *Slovenija je pri odpravljanju strukturne neenakosti med spoloma uspešno integrirala koncept gender mainstreaming oz. integracijo načela enakosti spolov.*

Hipotezo bom preverila z analizo zakonodajnih aktov in nacionalnega programa s področja enakosti spolov ter s predstavitvijo političnega okvira enakosti spolov. Integracija načela enakosti spolov oz. GM prelamlja s tradicionalnim načinom dela, kar pomeni, da politike enakosti spolov niso več zgolj v domeni oziroma pristojnosti posebnih institucij (do leta 2012 je bil to Urad), ampak postanejo sestavni del posameznih področnih politik oziroma ministrstev in vladnih služb. Tako so za izvajanje integracije načela enakosti spolov ali GM pristojni vsi akterji/akterke politike na vseh ravneh razvoja politike, in to od oblikovanja do ocenjevanja njenega izvajanja (ReNPEMZM). Evropska unija in tudi sprejeti ZEMŽM poudarjata, da strategija integracije načela enakosti spolov ali GM ne zamenjuje drugih politik enakosti spolov, ampak da gre za njihovo dopolnitev, saj posamezni ukrepi za podporo žensk naj ne bi mogli prispevati k dolgoročnim strukturnim spremembam, če se hkrati ne odpravlja strukturna neenakost med spoloma. Pri preverjanju hipoteze bom poskušala odgovoriti še na naslednja raziskovalna vprašanja:

- *Kaj pomeni ukinitve Urada za implementacijo strategije GM in udejanjanje politike enakosti spolov? Ali je za področje enakosti spolov*

*lahko pristojna institucija Sektor za enake možnosti, ki je brez finančne in organizacijske avtonomije umeščena pod okrilje MDDSZ?*

- *Ali lahko nova strategija GM, ki se sicer sklicuje na to, da dopolnjuje tradicionalne politike enakosti spolov, le-te izpodrine in zapostavi?*

### **1.3 RAZISKOVALNI OKVIR**

V teoretskem delu raziskovanja bom uporabila deskriptivno raven analize, s katero bom pojasnila pojavnost, razvoj, razsežnost in promocijo koncepta GM. Pri tem si bom pomagala s kritično analizo sekundarnih virov (znanstvene monografije, strokovni članki, poročila EU in Evropske komisije). V nadaljevanju dela sledi zbiranje virov in informacij, ki ga dopolnjujem z analizo primarnih virov, kot so ključni dokumenti, konvencije, zakoni, direktive, smernice, poročila s področja politik enakosti spolov na ravni OZN, EU in Slovenije.

Drugo poglavje magistrskega dela je namenjeno opredelitvi konceptov enakosti, razlik in raznolikosti v feministični teoriji, predstavitvi koncepta GM v teoriji, njegovi opredelitvi GM kot tristopenjske strategije, razvoju GM, implementaciji v praksi EU in nenazadnje tudi kritiki pristopi.

V tretje poglavju predstavljam posebne ukrepe politike enakih možnosti, ki so namenjeni odpravljanju manj ugodnega položaja, v katerem so se znašle osebe zaradi, katere od osebnih okoliščin. Posebni ukrepi se lahko uveljavljajo na podlagi zakona, pod določenimi pogoji in za določen čas in veljajo za najbolj učinkovito in hkrati za najbolj sporen instrument politike enakosti spolov.

V naslednjem poglavju predstavljam pravno podlago za uveljavljanje posebnih ukrepov namenjene uresničevanje politike enakosti spolov, ki je opredeljena v dokumentih OZN, Sveta Evrope, Mednarodne organizacije dela in EU. V poglavju podrobneje razdelam pravni red EU in predstavim pravno zavezujoče in nezavezujoče dokumente namenjene implementaciji posebnih ukrepov in strategije GM.

V petem poglavju orišem pravni in politični okvir za izvajanje politike enakosti spolov v Slovenije. V tem poglavju predstavljam nacionalne mehanizme za izvajanje enakosti spolov, ZEMŽM, ki predstavlja pravno podlago za uvajanje posebnih ukrepov in strategije GM; oba nacionalna programa, ki opredeljujeta cilje in ukrepe; ter ključne nosilce politike za uresničevanje enakosti spolov na posameznih področjih življenja. V tem poglavju posebej razdelam prednostno področje ReNPEMZM – integracija načela enakosti spolov in njegovo uresničevanje preko periodičnih načrtov in poročil.

V šestem poglavju predstavljam štiristopenjsko metodo integracije načela enakosti spolov, ki jo morajo akterji politike upoštevati v vseh fazah političnega procesa.

V sedmem poglavju pa sta predstavljena ključna manka, ki ogrožata izvajanje politike enakosti spolov, prvi se nanaša na ukinitev UEM in s tem posledice, ki jih prinaša na področju učinkovitega izvajanja politike enakosti spolov. Drugi manko pa je spoznanje da Vlada RS pri izvajanju protikriznih ukrepov, ki so se izvajali v času ekonomske in finančne krize, ni upoštevala vidika spola.

V osmem poglavju povzamem ključne ugotovitve magistrskega dela.

## **2 TEORETIČNA IZHODIŠČA**

### **2.1 KONCEPTI ENAKOSTI, RAZLIK IN RAZNOLIKOSTI V FEMINISTIČNI TEORIJI**

#### **2.1.1 Koncepta enakosti in razlik**

V feminizmu drugega vala v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja je prišlo do razcepa med zagovornicami enakosti (liberalni feminizem) in zagovornicami razlik med spoloma (radikalni feminizem). Squires sicer omenja (2009, 155), da nekatere avtorice poimenujejo stopnje feminizma kot valove, in sicer je značilnost prvega vala zavezanost enakosti, drugega vala zavezanost razlikam, tretjega pa zavezanost raznolikosti.

Feministična teorija enakosti – liberalni feminizem – izhaja iz argumentacije, da so razlike med spoloma družbeno pogojene, medtem ko se kot glavni argument zagovornic razlik največkrat uporablja biološka razlika med spoloma (Švab 1997, 646). Zagovornice enakosti si prizadevajo za vključitev žensk v obstoječi družbeni red, zagovornice razlik pa poskušajo v središče postaviti tisto, kar je potisnjeno na rob, kar je razvrednoteno, dati prednost tistemu, kar je trenutno podrejeno (Squires 2009, 158). Z razdvojenostjo se feministke soočajo tudi pri vprašanju državljanskih pravic žensk, in sicer ali je cilj spolno nevtralen ali spolno razlikovan koncept državljanstva (prav tam, 162). Spolno nevtralno državljanstvo daje ženskam enake pravice kot moškim in jim omogoča, da kot njim enake sodelujejo v javni sferi; spolno razlikovan koncept »priznava posebno vprašanje in prispevek žensk ter ceni njihovo odgovornost v zasebni sferi« (prav tam, 162).

»Spremembe v pojmovanju enakosti in razlik so prinesle spremembe v dvojni identiteti feminizma kot teoriji (feministična teorija) ter feminizem kot politični projekt (emancipacija žensk).« (Švab 1997, 645). Osnovna dilema feminističnih razprav je, ali so ženske enake ali različne glede na nasprotni spol (prav tam, 645). Prizadevanja po enakosti v kontekstu patriarhalne družbe zahtevajo, da se vsi prilagodijo prevladujoči spolni normi moškosti (Squires 2009, 157). »V/ družbi, v kateri je moški norma, si kot ženska – lahko prizadevaš doseči bodisi



prilagoditev bodisi razlikovanje. Lahko poskušaš preseči svojo spolno zaznamovano partikularnost ali pa jo uveljavljaš – težiš k »spolni nevtralnosti« ali k »spolni vidnosti.« (prav tam, 157).

V zgodovini feminizma se vedno znova pojavlja razdvojenost med enakostjo in razlikami (prav tam, 163). Sočasno zahtevo po spolno nevtralnem in po spolno razlikovanem državljanstvu Pateman (v Squires 2009, 163) poimenuje z besedno zvezo »dilema M. Wollstonecraft«<sup>2</sup>. Po avtoričinem mnenju ta dilema izhaja iz vzajemne nezdržljivosti obeh opcij in težnje, da bi patriarhalni model državljanstva razumeli kot nevtralnega (prav tam, 163). Patriarhalni koncept državljanstva ni nikoli nevtralen in tako razprava niha med 'razliko', po kateri bi maternalno mišljenje moralo biti cenjeno in vključeno v politično, in 'enakostjo', po kateri je za feministke bistveno državljanstvo, ne pa materinstvo (prav tam, 164). Scott (v Squires 2009, 163) pravi, da »ko iz enakosti in razlike naredimo dihotomno dvojico, se oblikuje nemogoča izbira: če izberemo enakost, smo prisiljeni sprejeti pojmovanje, da je razlika njeno nasprotje; če izberemo razlike, priznamo, da je enakost nedosegljiva«.

Squires ugotavlja (2009, 168), da feminizma enakosti in razlike sicer odkrito nasprotujeta prevladujočemu patriarhalnemu redu, vendar oba ohranjata njegove skrite podmene in s tem njegovo logiko in prevlado. »Dokler ne bo ovržena logika binarnega dualizma, bo politični projekt feminizma vpet v dilemo M. Wollstonecraft.« (prav tam, 167).

Dihotomija »enakost – razlike« med spoloma se razširi na vprašaje razlik med samimi ženskami in prepoznavanje osnovnih razlik, ki ženske diferencirajo

---

<sup>2</sup> Avtorica besedne zveze »dilema M. Wollstonecraft« je Carol Pateman nanaša pa se na boj za priznanje enakih pravic žensk z moškimi. Ženske lahko enake državljske pravice dosežejo na dva načina: preko boja za enakost, po katere so ženske enake moškim in je državljske pravice potrebno le razširiti na ženske; preko boja za priznanje razlik, saj je žensko neplačano gospodinjsko delo enakovredno plačanemu delu moškega, kar se mora odražati v priznanju drugačnih državljskih pravicah žensk. Prizadevanje žensk za državljske pravice so utemeljene na enakosti oz. razlikah, oboje pa predstavlja nezdržljivost s patriarhalno ureditvijo družbe. Če se ženskam priznajo enake pravice kot moškim, pomeni, da sprejmejo patriarhalno družbeno ureditev, ki temelji na moških normah, ženska v tem primeru predstavlja odklon od norme. Če se prizna, da so ženske različne od moških, pomeni, da se ženskam priznava državljske pravice kot ženskam, ki jih je potrebno obravnavati drugače in s tem ne kot polnopravne državljanke. (Pateman 1987, 29–30).

glede na spolno orientiranost, družbeni razred, rase, etničnosti, starosti ipd. (Švab 1999, 647). Hooks v svoji kritiki feminizma (v Švab 1997, 647) ugotavlja, »da so privilegirane feministke največkrat nesposobne govoriti z, za in o različnih skupinah žensk, ker ali ne razumejo povezanosti med spolnim, rasnim in razrednim zatiranjem ali pa tovrstno zatiranja ne jemljejo resno. Feministične analize se osredotočajo zgolj na analizo spola in tako ne ponujajo trdne osnove, na kateri bi lahko gradile teorijo.«

Dualizem »enakost – razlike«, ki se je uporabljal v feminizmu, je po Švab (1997, 651) povzročil spremembe tudi znotraj drugih dualizmov: politično – teoretično, identiteta – razlike, univerzalnost – specifičnost, integracija – segregacija, istost – drugačnost, enakost – neenakost. Preseganje modernističnega dualizma enakost – razlike pa je treba poiskati izven dihotomnega para.

Scott (v Squires 2009, 168) »oblikuje najjasnejšo izjavo o potrebi po dekonstruktivističnem preseganju razprave enakost – razlika«. Razlika ne pomeni neenakosti, enakost pa ne pomeni istosti, namesto te dihotomije Scott vpelje kategorijo raznolikosti, katere osrednja naloga je dekonstrukcija binarnih nasprotij (prav tam, 168).

### **2.1.2 Raznolikost**

Pristop raznolikosti oz. strategija premestitve poskuša preseči obstoječo dihotomijo enakosti – razlike in nudi teoretsko inovativno perspektivo (Squires 2009). Strategija premestitve ali tretja pot (prav tam, 165) »nasprotuje ostajanju pri pogojih obstoječega političnega diskurza in poskuša pokazati, da pristop enakosti in pristop razlik nikoli ne bosta zadovoljiva, saj oba delujeta znotraj parametrov razprav, konstruiranih v skladu s patriarhalnimi normami«.

Pristop razlike in pristop raznolikosti lahko smatramo kot transformativna, saj oba poskušata problematizirati temelje politične teorije z vidika upoštevanja spola (prav tam, 167). Cilj pristopa razlike je »postaviti ženske v središče«, je nasprotno cilj pristopa raznolikosti, ki pa je nasproten – »dekonstruirati središče«. Oba pristopa se razlikujeta od pristopa enakosti, ki poskuša zgolj

»dodati ženske« v obstoječe sheme, sta transformativna in ne integrativna. Kar ju v tem pogledu združuje, je to, da oba zavračata politiko enakosti (prav tam, 167). »Pristop raznolikosti ne poskuša na novo osredičiti politične teorije okrog žensko zaznamovanega pogleda kot nasprotja moško zaznamovanega, temveč politično teorijo sploh razsredičiti glede na spol.« (prav tam, 167). Squires ugotavlja (2009, 175), da se pristop raznolikosti ne osredotoča samo na razlike med spoloma, ampak tudi na razlike znotraj spolnih skupin.

### **2.1.3 Identitetna politika**

Z razvojem identitetne politike v 80-ih letih prejšnjega stoletja sta pristopa enakosti in razlik postala predmet kritičnega proučevanja, v katerem se je izključno poudarjanje spolne razlike preusmerilo k raziskovanju razlik med ženskami (Squires 2009, 179). Pri identitetni politiki je poudarek – tako kot pri politiki razlik – na priznanju razlike, vendar identitete niso več binarne, ampak mnogotere – razlike obstajajo tako med ženskami samimi kot med ženskami in moškimi oz. »identitetna politika je pluralizirana oblika politike razlik« (prav tam, 180). »/Z/avezanost dekonstrukciji binarnih dualizmov se ne pojavi iz teoretskega ničā, ampak na koncu postopnega napredovanja, v katerem je uveljavljanje vidnosti spola prvi korak k identitetni politiki in nato k politiki raznolikosti.« (prav tam, 181). Young (v Squires 2009, 183) sicer uporablja pristop raznolikosti s kombinacijo politike enakosti in identitete, kar predstavi kot dvojni sistem pravic, in sicer »splošni sistem pravic«, ki so enake za vse, in »specifični sistem pravic«, ki se navezuje na posamezne skupine.

V novejših razpravah o spolu v politični teoriji prevladujejo spori znotraj obeh pristopov razlik in raznolikosti in med obema pristopoma ter mišljenje, da je potrebno razmisliti o pristopu enakosti (Squires 2009, 185). Arhetipski pristopi enakosti, razlik in raznolikosti nikoli ne delujejo v čisti obliki, ampak v variaciji z drugim pristopom (prav tam, 181). Fraser (v Squires 2009, 185) predlaga, da »razlikovanja med enakostjo in razliko ne smemo razumeti kot napačnega ali absolutnega, ampak kot dopolnjujoči se strategiji, ki ustrezata različnim, a enako pomembnim vidikom življenja«.

## **2.2 GENDER MAINSTREAMING KOT TRANSFORMATIVNA STRATEGIJA**

GM je prepoznan kot inovativen poskus, ki želi preseči omejitve preteklih strategij politik enakosti spolov. Najpogosteje je koncept razumljen kot nova, obetavnejša, transformativna oz. celo revolucionarna strategija (glej Verloo 2001; Hafner-Burton in Pollack 2000). Bistven element definicije koncepta GM je na poudarku, kaj je treba spremeniti, in kot ključni objekt sprememb vidi politični proces. GM po tej definiciji (re)organizira procese in navade, odgovornosti in pristojnosti z integracijo vidika enakosti spolov (Verloo 2001, 2).

Squires meni, da je treba preseči videnje GM kot strategije razlikovanja, ki naj bi nadomestila pretekle politike enakosti spolov (strategija vključitve) in pozitivnih ukrepov (strategija obrata). Na GM je po mnenju avtorice treba gledati kot na širše zastavljeno strategijo, ki dopolnjuje obstoječe strategije enakosti spolov (Squires 2004). Squiresova (2009, 31) govori o premiku od projekta integracije k projektu transformacije oz. premiku od »žensk in politike« k »politiki spola«, pri čemer spol ni več percipiran kot spremenljivka, ki se ga vključi v obstoječi politično-teoretski okvir. Verloo (2001) ugotavlja, da je GM prepoznan kot transformativni pristop na področju enakosti spolov s ciljem preseči omejitve predhodnih strategij enakosti spolov.

### **2.2.1 Tristopenjska tipologija strategije GM**

Squires (2004, 3) predlaga koncipiranje GM na tri analitične načine, ki se med seboj razlikujejo po teoretskih okvirjih, in sicer na strategijo vključitve, strategijo obrata in strategijo premestitve, o katerih razpravlja v svojem delu *Spol v politični teoriji* (2009). Umestitev GM v tri tipologije po Squiresovi pa je precej zapletena: strategija vključitve uveljavlja ideale enakosti pravičnosti, spolno nevtralnega državljanstva in predstavniške ideje; strategija obrata uveljavlja ideje razlike, skrbi, spolno razlikovanega državljanstva in predstavniške identitete; strategija premestitve uveljavlja ideale raznolikosti, transgresije, heterogenega državljanstva in predstavništva kot konstitutivnega na sebi (prav tam, 303–304).

Tabela 2.1: Strategija GM

<b>Mainstreaming</b>	<b>Strategija vključitve</b>	<b>Strategija obrata</b>	<b>Strategija premestitve</b>
Model	Integracija	Umeščanje na dnevni red	Preobrazba
Akterji	Strokovnjaki	Identitetne skupine	Oblikovalci politik
Cilj	Nevtralno oblikovanje politik	Prepoznanje marginaliziranih mnenj	Odvzem naravnih lastnosti in s tem politizacij političnih norm
Proces	Birokratski	Svetovalni	Posvetovalni
Indikatorji	Politični instrumenti	Obstoječe politike	Kulturna preobrazba
Prednosti	Učinkovita integracija	Prepoznanje različnih vidikov skupin	Senzibilizacija raznolikosti
Slabosti	Retorična ujetost	Usmerjenost samo na ženske	Kompleksnost, na drugi strani pa pomanjkanje specifičnosti

Vir: Squires (2004, 9).

Zgornja tabela prikazuje tri različne načine razumevanja, kako bi se lahko GM razvijal, in sicer preko birokratskih političnih orodij, preko posvetovanj z ženskimi organizacijami ali preko neposredne demokracije (državlanske iniciative, forumi) (Squires 2004, 19).

Predstavljeni koncepti GM pa niso brez slabosti. Strategija vključitve omejuje individualizem in elitizem, strategija obrata omejuje esencializem, strategija

preместitve pa zahteva jasnejšo specifičnost tako na praktični kot konceptualni ravni (prav tam, 9).

Squires (2004, 7) sklepa, da bo GM najverjetneje sprejet ob naslednjih predpostavkah: da so ključni strokovnjaki vključeni v državo, da obstaja ustrezna politična podpora za participacijo družbenih gibanj in da so transnacionalne ženske mreže učinkovite na mednarodni ravni. Avtorica ugotavlja, da je bilo malo poskusov umestitve GM v kontekst raznolikosti ali v kontekst demokratične teorije (prav tam, 7). V času, ko direktive EU od držav članic zahtevajo promocijo enakosti, in sicer ne glede na spolno usmerjenost, starost, veroizpoved, raso, spol in invalidnost, je po mnenju avtorice (prav tam, 2) nesmiselno, da se na enakost spolov gleda ločeno od ostalih oblik neenakosti. Je pa treba vzeti v obzir posledice, ki jih prinaša raznolikost v odnosu do koncepta GM (prav tam, 2).

*Tabela 2.2: Pristopi politike enakosti spolov v odnosu do tipologij vključitve, obrata in preместitve*

	<b>Strategija vključitev</b>	<b>Strategija obrata</b>	<b>Strategija preместitve</b>
Vidik spola	Enakost	Razlike	Raznolikost
Politika enakosti	Enake možnosti	Pozitivni ukrepi	GM
Mainstreaming	Integracija	Umeščanje na dnevni red	Transformacija

Vir: Squires (2004, 7).

Zgornja tabela prikazuje koncipiranje GM skozi tipologije vključitve, obrata in preместitve. Strategija vključitve temelji na postavki enakosti in politiki enakih možnosti, ki poskuša ženske le dodati v polje politike. Strategija obrata temelji na razlikah med obema spoloma, za spodbujanje enakosti spolov pa uporablja pozitivne ukrepe. Strategija preместitve presega dihotomijo enakosti in razlike

in vpelje koncept raznolikosti in strategijo GM, ki preoblikuje obstoječe politike in načine delovanja (Squires 2004). Elementi zgoraj predstavljenih analitičnih konceptov pa se med seboj ne izključujejo, ampak se dopolnjujejo. Več o dopolnjujočih konceptih predstavljam v poglavju *Pravni in politični okvir enakosti spolov v Sloveniji*.

### **2.2.2 Razvoj koncepta GM**

Verloo (2001, 5) ugotavlja, da pri konceptu GM v bistvu ne gre za novo strategijo, implementirati so jo poskušali že v Kanadi in na Nizozemskem v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja, vendar so pri integraciji koncepta GM naleteli na številne težave, med drugim na pomanjkanje politične volje, indiferentnost in celo sovražnost s strani birokracije. Neuspešni so bili tudi prvi poskusi vpeljave nove strategije v Združenih narodih (prav tam, 5). GM so uspeli uvrstiti na dnevni red šele s konferenco Združenih narodov v Pekingu leta 1995, k čemur so prispevali močna politična podpora, precizna definicija in razlaga strategije ter razvoj novih instrumentov (prav tam 2001). Novo strategijo so sprejele vse države članice EU, prav tako tudi Evropska komisija. Koncept GM je pridobil veljavo v zelo kratkem času s široko podporo mednarodnih organizacij (Združeni narodi), Sveta Evrope in EU, kar bi lahko poimenovali kot »moderni« pristop enakosti spolov (Daly 2005, 433).

Hafner-Burton in Pollack (2000, 435) ugotavljata, da je koncept GM stopil v evropsko skupnost kot žargon že leta 1991, ko se je pojavil kot relativno majhen, inovativen element *Tretjega srednjeročnega načrta za enake možnosti* (1991–1995). Slednji pa je ostal nerealiziran zaradi neizvajanja ukrepov, s katerimi bi vidik spola vpeljali v evropske politike. Močna politična podpora Zahodne Evrope izhaja iz vključitve treh novih držav članic – Švedske, Avstrije in Finske, v katerih je že bila razvita zavezanost k enakim možnostim in ki so že imele lastne izkušnje z implementacijo GM v javno politiko (Hafner-Burton in Pollack 2000, 434–435).

Rees ugotavlja (2005, 561), da so se nove članice EU v času pridruženja leta 2004 soočile z izzivi, ki so od njih terjali implementacijo GM, sprejem zakonodaje s področja enakih možnosti in razvoj pozitivnih ukrepov. Vse navedene spremembe, ki so bile delegirane v imenu izvajanja strategije GM, pa so prinesle občutna razlikovanja v implementaciji, saj obstajajo zelo redki primeri praks promocije enakosti spolov (prav tam, 561). GM je ponekod razumljen kot politika, v imenu katere ni potrebno izvajati nobenih ukrepov. Rees kot primer navaja ukinitvev ženskih institucij za enakost spolov (prav tam, 561). GM je lahko obravnavan tudi kot orodje pri oblikovanju politik, postavljenih v okviru različnih agend, kot sta npr. ekonomski razvoj in odpravljanje revščine (Rees 2005, 561).

Po uradni definiciji Sveta Evrope in Evropske komisije je za GM ključna integracija dimenzije spola v procese oblikovanja politike. Rees oblikuje svojo definicijo GM, ki pravi: »GM je promocija enakosti spolov, ki se sistematično integrira v vse sisteme in strukture politike, procese in procedure, organizacije in njeno kulturo, v vse načine pojmovanja in delovanja« (Rees 2005, 560). Avtorica meni, da mora GM na prvem mestu zagotoviti, da sistemi in strukture ne izvajajo nenamerne ali posredne diskriminacije po spolu (identificiranje institucionalnega seksizma, androcentričnih praks, ki spodkopavajo organizacijo, njeno kulturo in s tem politike in prakse) (prav tam, 560).

Rees identificira tri faze strategij enakosti spolov skozi pristope Evropske komisije v zadnjih treh desetletjih: v sedemdesetih letih je bil fokus na enakih možnostih, v osemdesetih letih na pozitivnih ukrepih in v devetdesetih letih dvajsetega stoletja na GM (2002, 48). Te tri pristope pa poimenuje popravljanje (tinkering), prilagajanje (tailoring) in preobrazba (transforming). Enake možnosti zahtevajo enako obravnavo žensk in moških. Pozitivni ukrepi prepoznajo, da obstajajo med moškimi in ženskami razlike in da je treba izvajati ukrepe pri spolu, ki je prikrajšan. GM pa naj bi identificiral, kako obstoječi sistemi in strukture proizvajajo posredno diskriminacijo, jih spreminjal in preoblikoval v sprejemljivejše. (Rees 2002, 46–48).



Vključitev načela enakosti spolov preko razlikovanja treh vrst strategije enakosti spolov po Rees (Evropska komisija 2008, 10) obsega:

- *Popravljanje* (ang. tinkering) se nanaša na ukrepe, namenjene vzpostavitvi formalne enakosti moških in žensk, kot so zakonodaja, ki ureja enako obravnavanje, in mehanizmi za zagotovitev njenega izvajanja. Primeri te strategije na ravni EU so direktive, ki se nanašajo na enako plačilo in enako obravnavo pri dostopu do zaposlitve, usposabljanju, napredovanju in delovnih pogojih. Popravljanje je ena najstarejših strategij za spodbujanje enakih možnosti.
- Druga strategija je *prilagajanje* (ang. tailoring). Enako obravnavanje spolov ne vodi samodejno do enakih rezultatov, zato je za ženske morda treba sprejeti posebne ukrepe in sredstva. Primeri so pozitivni akcijski programi za ženske in zagotavljanje varstva otrok. Pri tem pristopu naj bi se ženske prilagodile sedanjemu stanju, ki samo po sebi ni predmet razprave.
- Tretja strategija je *preobrazba* (ang. transforming), ki gre korak naprej in dvomi o sedanjem stanju (prevladujoči usmeritvi) ter domneva, da je za vzpostavitev enakosti med spoloma treba preobraziti institucije in/ali organizacije. Tako bi vključitev načela enakosti spolov prispevala k preobrazbi obstoječih politik enakosti spolov na formalni ravni in k pozitivnim ukrepom.

### **2.2.3 GM v nasprotju med teorijo in prakso**

Walby (2005) zaznava GM kot potencialno močan razvojni koncept feministične teorije in prakse. Najpogosteje je koncept razumljen kot specializirano orodje za oblikovanje politik, po drugi strani, pa je tudi feministična strategija, ki oblikuje feministično teorijo. GM je v bistvu sporen kot koncept in kot praksa, utemeljen je na napetosti med vodilno politiko in zahtevami po enakosti spolov (prav tam, 338). Po Reesovi je GM težko definirati, še težje pa implementirati, napredek v teoriji in praksi pa je zelo neenak (2005, 570). GM v praksi je proces za

promocijo enakosti spolov, hkrati pa z izpostavljanjem vidika spola na področju procesov in rezultatov izboljšuje učinkovitost same politične volje v družbi. V teoriji je GM razumljen kot proces, ki spreminja ključne koncepte razumevanja spolno zaznamovanega sveta. GM zajema številne dileme in napetosti v feministični teoriji in praksi, ki so se pojavile v preteklosti, in ponuja nov pogled, kako jih preseči. (prav tam, 321).

Walby identificira šest ključnih področij analiz GM (2005, 321–322):

- kako se soočiti z napetostjo med enakostjo spolov;
- na kaj se sklicuje vidik enakosti: je utemeljena na enakosti ali razliki ali transformaciji ali gre za paralelno tipologijo vključitve, obrata in nadomestitve;
- ali lahko vidik enakosti spolov za dosego cilja ločimo od strategije ali gre za dve dimenziji istega procesa;
- je GM povezan z drugimi oblikami neenakosti, kot so etnična pripadnost, razred, vera, invalidnost, spolna usmerjenost in starost;
- odnos med strokovnjaki za enakost spolov in političnimi oblikovalci ter možnost spreminjanja koncepta in prakse demokracije, ki vključuje vidik spola;
- implikacija transnacionalnih omrežij, ki vplivajo na razvoj GM.

Dihotomija med konceptom enakosti in različnosti zavzema osrednji prostor v feministični teoriji. Ena od oblik tipologije enakosti spolov po Rees (2005) razlikuje med modeli, ki temeljijo na enakosti (enake možnosti, enako obravnavanje), na razlikah (posebni ukrepi) in na transformaciji, druga pa je paralelna tipologija po Squires, ki razlikuje med modeli vključitve, obrata in premestitve (Walby 2005, 325). Za tradicionalno politiko enakih možnosti je značilno, da se omejuje sama po sebi, saj zagovarja, da lahko ženske dosežejo enakost z moškimi le, če dosežajo standarde, ki jih postavijo moški (Walby 2005, 326).

Pomembno vprašanje, ki ga zastavlja Squires (2007, 51), je, da ni relevantno, ali so se ukrepi (op. a. pozitivni ukrepi, kvote, GM) pojavili zaradi ženske politične mobilizacije ali pa so se pojavili zaradi strateškega interesa politične elite, ampak so pomembni načini za implementacijo teh ukrepov. Evropska komisija v *Strategiji za enakost žensk in moških* (2010, 3) izpostavlja, da spodbujanje enakosti spolov prinaša gospodarske in poslovne koristi. Za samo doseglo postavljenih ciljev, kot je npr. strategija »Evropa 2020«<sup>34</sup>, to je strategija pametne, trajnostne in vključujoče rasti – je treba bolje in učinkoviteje izkoristiti potencial žensk in njihovo nadarjenost (prav tam).

#### **2.2.4 Implementacija koncepta GM v prakso**

Verloo (2001, 8–9) govori o GM kot o žametni revoluciji. Kot sem že zapisala, je GM razumljen kot potencialna revolucionarna strategija, saj je njen eksplicitni namen preoblikovati obstoječe politike v korist enakosti spolov (glej Hafner-Burton in Pollack 2000). Verloo meni, da se transformativnost strategije nanaša na zahteve po vključitvi in sodelovanju ključnih oblikovalcev politik, slednje je treba v procesu predstavitve strategije obravnavati s previdnostjo. V nagovarjanju oblikovalcev politik, ki implementirajo strategijo, je treba izpostaviti koristne in pozitivne elemente npr. katere koristi prinaša strategija za življenje ljudi, boljše vladanje, ki vključuje ženske in moške in upošteva razlike med spoloma (Verloo 2001, 9). Hafner-Burtonova in Pollack (2000, 435) to poimenujeta kot strateško oblikovanje, za katero je značilno, da morajo biti predlogi všečni in ustrezati obstoječim dominantnim okvirjem, ki jih upravljajo oblikovalci, torej politiki, da jih le-ti podprejo. Verloo meni, da gre v tem primeru za proces zapeljevanja (angl. process of seduction) oz. za žametno revolucijo (2001, 9).

---

<sup>4</sup> Evropa 2020 je desetletna strategija Evropske unije za gospodarsko rast in delovna mesta, ki se je začela izvajati leta 2010.

Strateško oblikovanje se nanaša na proces, ki povezuje feministične cilje, kot je enakost spolov, z glavnim ciljem organizacije, ki naj bi vključila GM oz. vidik enakosti spolov (Verloo 2005a, 359). Verloo (2005b, 17) navede plastični primer strateškega oblikovanja pristopa GM, ki prispeva k večji enakosti spolov in hkrati prispeva k večji organizacijski učinkovitosti oz. večja stopnja enakosti spolov prispeva k večji gospodarski rasti, kar je znano pod pojmom »gospodarske koristi enakosti spolov«.

Za proučevanje implementacije politik enakosti spolov kot političnega procesa Hafner-Burton in Pollack (2000) predlagata teorijo družbenih gibanj kot najprimernejši teoretski okvir. Nove politike enakosti spolov oz. gender mainstreaming imajo največ možnosti za implementacijo, če so deležne politične podpore (Verloo 2005b, 13).

Avtorja Hafner-Burton in Pollack (2000, 450) v svoji raziskavi ugotavljata, da je GM zahtevna strategija, ki od oblikovalcev politik zahteva sprejetje novih perspektiv, pridobivanje strokovnih znanj in spremembo uveljavljenih operativnih postopkov, vse to pa se odraža v zelo različni implementaciji GM. Zanju pa sta najbolj presenetljivi hitrost in učinkovitost, s katerima je Komisija EU vpeljala perspektivo spola na širok spekter področij: strukturni skladi; zaposlovanje in socialna politika; razvoj; znanost, raziskovanje in razvoj (prav tam 2000, 450–452). Braithwaite (v Verloo 2005, 359) meni, da se spol zaradi pomanjkanja natančnih ciljev v strukturnih skladih, ki bi zmanjšali neenakost med spoloma, umešča in podreja drugim ciljem, kot so ustvarjanje delovnih mest, ekonomska rast in zmanjšanje revščine. Enakost spolov je žrtev prevladujoče učinkovitosti in uspešnosti GM v praksi strukturnih skladov (prav tam, 359).

### **2.2.5 Kritika implementacije GM v EU**

Avtorja Hafner-Burton in Pollack (2000, 437) navajata, da se morajo politike s področja enakosti spolov pri implementaciji prebiti skozi troje šivankinih ušes:

- na nadnacionalni ravni Komisije EU, kjer imajo člani malo ali nič izkušenj pri sprejemanju vidika enakosti spolov;
- na medvladni ravni Sveta EU, kjer morajo biti predlagane politike podprte s kvalificirano večino;
- na ravni posamezne države članice, ki mora zavezujoče ali nezavezujoče določbe implementirati v skladu s politiko spolov vsake od posameznih držav članic.

### 2.2.6 Kritike pristopa GM v EU

Hafner-Burton in Pollack navajata tri kritike pristopa GM v EU (2000, 452–453).

- Prva kritika se nanaša na strah, da bi politika GM opustila posebne, pozitivne ukrepe, ki se izvajajo v korist žensk. Če je integracija spola odgovornost vseh na splošno, potem ni nihče odgovoren za posamezno področje.
- Druga kritika se nanaša na neuspešno oblikovanje pravno izvršljivih pravic, kot je npr. enako plačilo za enako opravljeno delo, ki je opredeljeno v Amsterdamski pogodbi. Največja pričakovanja GM ne predstavlja pravno izvršljive pravice, ampak dolgoročno preoblikovanje političnih procesov, ki zasledujejo cilj enakih možnosti žensk in moških.
- Tretja kritika se nanaša na lastnosti procesa GM. Avtorja se strinjata z Rees (1998), da je EU na splošno sprejela pristop vključitve GM, s katerim se ženske in vprašanje spola vključi v posebne politike, namesto da bi premislili o temeljnih ciljih EU z vidika spola. Treba je izpostaviti, da je pristop vključitve rezultat neposredne strateške odločitve zagovornikov GM, ki so GM »prodali« kot učinkovito sredstvo za doseg ciljev, ki jih zasledujejo oblikovalci politik, namesto da bi te cilje izzvali in bili po vsej verjetnosti s strani oblikovalcev politik zavrnjeni.

Vključitev vidika spola v posamezne politike ima potencial za spremembo diskurzov, postopkov, sodelujočih v EU, in ne nazadnje državnih politik, z namenom vzajemne koristi žensk in moških (prav tam, 453).

### **3 POZITIVNI UKREPI POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI ZA UVELJAVLJANJE ENAKOSTI SPOLOV**

Sodobne demokratične države uresničujejo pozitivno diskriminacijo kot sestavni del politike enakih možnosti, ki temelji na spoznanju o neučinkovitosti tradicionalnega pristopa namenjenega preprečevanju diskriminacije in uresničevanju enakopravnosti (Flander 2004, 105).

Pozitivna diskriminacija se običajno uveljavlja v okviru politike enakih možnosti in vključuje različno prednostno obravnavanje, ki je namenjeno preprečevanju manj ugodnega položaja in ustvarjanju enakih možnosti ekonomsko, politično in socialno (naj)šibkejših članov družbe pri uresničevanju pravic (Flander 2004, 99). Pravna podlaga za izvajanje prednostnega obravnavanja je zagotovljena v mednarodnih pravnih aktih, pogodbah, zakonodaji EU, v Sloveniji pa je to definirano v ustavnih aktih in v protidiskriminacijski zakonodaji (prav tam, 99–100). Pravni akti, ki vključujejo podlago za uveljavljanje instrumenta, namenjenega preprečevanju posredne diskriminacije in ustvarjanju enakih možnosti, se praviloma izogibajo izrazu »pozitivna diskriminacija«; namesto tega raje operirajo z izrazom pozitivni ukrepi, posebni ukrepi, začasni ukrepi, afirmativni ukrepi ali obrnjena diskriminacija (prav tam, 100).

Flander navaja, da je uporaba izraza »pozitivna diskriminacija« anahronistična in kot taka neustrezna, zato ni presenetljivo, da se v pravnem redu EU in tudi v Sloveniji uveljavljajo izrazi »pozitivni ukrepi« ali »posebni pozitivni ukrepi« (Flander 2004, 100). Pozitivni ukrepi so namenjeni odpravljanju manj ugodnega položaja, v katerem so se znašle osebe zaradi katere od osebnih okoliščin (npr. rasa ali etnična pripadnosti), in nikakor ne pomenijo nekakšne »pozitivne« diskriminacije v smislu pravno nedopustnega različnega obravnavanja (prav tam, 100–101).

Na podlagi konceptualne, ustavnopravne in primerjalne analize je po Flandru (2004) mogoče pozitivno diskriminacijo razlikovati v širšem in ožjem pomenu. V

širšem pomenu se uporablja kot oblika posebnega pravnega položaja in posebnih pravic, s katerim se preprečuje manj ugoden položaj določenih kategorij oseb (šibkejši, socialno ogroženi, pripadniki etničnih manjšin, starejši, mladina, brezposelni itd.) (prav tam, 101). Ukrepi pozitivne diskriminacije v širšem pomenu so namenjeni preprečevanju ekonomske, politične, socialne marginalizacije (naj)šibkejših članov družbe (prav tam, 101). Pozitivna diskriminacija v širšem pomenu je pomemben element uveljavljanja socialne države in demokracije (prav tam, 251).

V demokratičnih okoljih se je razvila pozitivna diskriminacija v ožjem pomenu kot pravni instrument za spodbujanje oz. ustvarjanje enakih možnosti. Njen namen je uveljavljanje enakovredne zastopanosti na političnem, ekonomskem, socialnem in drugih področjih družbenega življenja, z namenom odpravljanja, preprečevanja posredne diskriminacije in posledic pretekle diskriminacije, uveljavlja prednostno pravno obravnavanje določeni kategorij oseb (prav tam 101–102). V to kategorijo se uvrščajo pripadniki družbenih skupin, ki so (bili) na določenih področjih družbenega življenja deprivilegirani pri uresničevanju pravno priznanih pravic (prav tam, 252). »Pozitivna diskriminacija v ožjem pomenu se uveljavlja na podlagi zakona, pod določenimi pogoji in za določen čas oz. do izpolnitve cilja, ki ga zasleduje.« (prav tam, 252). Pozitivna diskriminacija v ožjem pomenu se uveljavlja predvsem na področju izobraževanja, zaposlovanja ter pri uresničevanju temeljne pravice do sodelovanja in odločanja o zadevah javnega pomena (prav tam, 102).

V okvir politike enakih možnosti sodita dve kategoriji ukrepov (McCrudden v Flander 2004, 105):

- Nevtralni ukrepi so v najširšem pomenu namenjeni preprečevanju in odpravljanju diskriminacije, gre za ukrepe za zagotavljanje varstva posebnih pravic in posebnega varstva pripadnikov deprivilegiranih družbenih skupin.
- Posebni ukrepi pa vključujejo prednostno obravnavanje določene kategorije oseb, ki so načeloma vsem osebam (ne glede na to, kateri



družbeni skupini pripadajo) zagotovljene pod enakimi pogoji. Prednostno obravnavanje se najpogosteje izvaja na področju zaposlovanja, kar pomeni, da se pripadnike deprivilegiranih družbenih skupin obravnava prednostno in pod pogojem, da izpolnjujejo pogoje, ki veljajo za vse.

McCrudden (v Flander 2004, 106) »poudarja, da se je zakonsko uveljavljanje ukrepov, ki na podlagi osebnih okoliščin, kot so spol, etnična pripadnost, rasa ipd., vključujejo prednostno obravnavanje določenih kategorij oseb, uveljavilo kot potencialno najbolj učinkovito in hkrati tudi kot ustavnopravno najbolj sporen instrument politike enakih možnosti«.

Oblikovanje in izvajanje politik enakih možnosti se, kljub večdesetletni tradiciji v državah z demokratično tradicijo, soočata z nasprotovanjem tako konservativne kot liberalne strani, tako v politiki kot v stroki (Flander 2004,107). Uveljavljanje pozitivne diskriminacije, ki velja za nekonvencionalni instrument, ter drugih mehanizmov za uresničevanje enakopravnosti je še vedno deležno številnih nasprotovanj s strani pravne stroke, problematična pa je tudi apatičnost in nenaklonjenost pripadnikov družbenih skupin, katerim so ukrepi namenjeni (prav tam, 107).

Države z demokratično tradicijo so za čim učinkovitejšo implementacijo politike enakih možnosti vzpostavile nacionalne mehanizme za izvajanje te politike (prav tam, 107). Slovenija je takoj po osamosvojitvi razvila nekatere mehanizme za izvajanje politike enakih možnosti na nacionalni ravni, kot je ustanovitev parlamentarne Komisije za žensko politiko (nato Komisije za enake možnosti) in pozneje Urada za žensko politiko (oz. Urad za enake možnosti) (prav tam, 108).

Države članice EU imajo v svoji zakonodaji poseben zakon o enakih možnostih žensk in moških, s katerim naj bi v nacionalni pravni red uveljavile obveznosti s področja preprečevanja spolne diskriminacije, ki jih nalaga pravni red EU (Flander 2004, 148). Uveljavljanje enakih možnosti za oba spola se usmerja predvsem na področje dela (enake možnosti zaposlovanja, enako plačilo za

enako delo itd.), vendar pa se z razvojem protidiskriminacijskega prava to širi tudi na področje izobraževanja, zastopanosti v telesih javnega odločanja, socialne varnosti, dostopa do dobrin in storitev itd. (prav tam, 148).

### **3.1 OPREDELITEV POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI**

S pravno-političnega vidika je politika enakih možnosti (Flander 2004, 105):

- uveljavljanje ukrepov za (diferencirano) uresničevanje načela enakega obravnavanja,
- preprečevanje strukturno pogojene diskriminacije,
- zmanjševanje družbenih (ekonomskih in političnih) neenakosti
- ter socialne in ekonomske deprivilegiranosti zaradi neugodnega ekonomskega in socialnega položaja pripadnikov in pripadnic kake družbene skupine (npr. žensk, pripadnikov oziroma pripadnic etničnih manjšin, ranljivih družbenih skupin itd.).

V praksi se politika enakih možnosti uveljavlja na različnih področjih družbenega življenja in delovanja kot je izobraževanje, zaposlovanje, socialna varnost, dostop do javnih dobrin in storitev ter participacija v javnem (političnem) odločanju (prav tam, 105). Uresničevanje politik enakih možnosti pa se je najboljše uveljavilo na področju zaposlovanja in sodelovanja pri oblikovanju politik (prav tam, 105). Reforma politike enakih možnosti ima dolgo tradicijo v državah članicah EU – predvsem v Skandinaviji – Severni Ameriki in Avstraliji, v času pridruževanja držav članic EU leta 2004 pa je postala aktualna tudi za nove članice EU (Jalušič in Antić 2001, 16).

## **4 PRAVNI OKVIR ZA IZVAJANJE POZITIVNIH UKREPOV**

Uveljavljanje pozitivnih ukrepov temelji na pravni podlagi, ki pa je na načelni ravni praviloma nezavezujoče in opredeljeno v mednarodnih konvencijah o človekovih pravicah, v primarnih in sekundarnih pravnih virih EU, v ustavah posameznih držav, v večini primerov pa v sistemskih zakonih, namenjenih preprečevanju diskriminacije in ustvarjanju enakih možnosti (Flander 2004, 252). V nadaljevanju predstavljam mednarodne dokumente OZN, Sveta Evrope, Mednarodne organizacije za delo, ki uvajajo posebne ukrepe na področju enakosti spolov.

### **4.1 MEDNARODNI DOKUMENTI**

#### **4.1.1 Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (1979)**

Gre za prvi mednarodni in svetovno veljavni pravni instrument, ki je uvedel omejevalni člen, ki dovoljuje posebne ukrepe za doseganje dejanske enakosti spolov (UEM 2003a). V 4. členu državam pogodbenicam nalaga sprejem posebnih začasnih ukrepov za odpravo diskriminacije (OZN 1979). Uveljavljanje posebnih ukrepov ne predstavlja diskriminacije, če je njihov namen pospešitev uresničevanja dejanske enakopravnosti med spoloma (prav tam). Posebni začasni ukrepi prenehajo veljati, ko je dosežen cilj, tj. enake možnost ali enaka obravnava (prav tam). V skladu s konvencijo je uveljavljanje posebnih začasnih ukrepov priporočljivo na področju izobraževanja, zaposlovanja in javnega, političnega odločanja (Flander 2004, 121). Konvencija razglša tradicionalna načela enakosti in boj proti diskriminaciji. Države pogodbenice poziva k sprejemu ukrepov za spremembo družbenih in kulturnih vzorcev vedenja, k odpravi predsodkov, ki temeljijo na manjvrednosti enega spola, ter k spremembi tradicionalnih vlog spolov (OZN 1979, 5. čl.). Treba je poudariti naslednje: čeprav je konvencijo v času sprejema ratificiralo 133 držav članic, so številne od njih te sprejele z močnimi pridržki (religiozni in kulturni razlogi), s čimer se je zmanjšala moč in legitimnost sprejete konvencije (Jalušič 2004, 46).

Države članice OZN so se zavezale doseganju enakosti spolov s sprejetjem deklaracij in akcijskih načrtov na svetovnih konferencah o ženskah (UEM 2003b, 27). Prva konferenca Združenih narodov o ženskah v Mexico Cityju leta 1975 je državam članicam priporočila ustanovitev posebnih institucij, namenjenih podpori ženskam (prav tam, 27). Na konferenci v Nairobiju (1985) je bila izpostavljena potreba po ustanovitvi vladnih institucij za spremljanje in izboljšanje položaja žensk (prav tam, 27). Z nairobijsko konferenco se je v mednarodnih besedilih prvič pojavil nov koncept – GM ali integracija načela enakosti spolov, in sicer v razpravi Komisije OZN o vlogi žensk v razvoju (Neubauer 1996, 17), in se kot cilj zapisal v razvojno politiko (Jogan 2014, 121). Leta 1995 je sledila četrta konferenca OZN o ženskah v Pekingu, v kateri je oblikovana globalna agenda za ženske pravice in ki predstavlja prelomno točko v boju za pravice žensk (Jalušič 2004, 46).

#### **4.1.2 Pekinška deklaracija 1995**

Z vidika doseganja enakosti spolov velja ta deklaracija za najpomembnejši strateški dokument OZN. S sprejemom tega dokumenta so se države podpisnice zavezale, da bodo spoštovale njegova izhodišča in priporočila ter da bodo pri oblikovanju lastnih nacionalnih strategij ravnale v skladu z njegovimi osnovnimi načeli (ReNPEMZM 2005). S Pekinško deklaracijo je bila strategija integracije načela enakosti spolov izrecno podprta in sprejeta v Izhodiščih za ukrepanje (Neubauer 1996, 17). Izhodišča za ukrepanje zahtevajo od vlad in drugih akterjev aktivno uveljavljanje politike integracije spolov v vse politike in programe (prav tam, 17). V Izhodiščih za ukrepanje je v poglavju H zapisano, da so v skoraj vseh državah vzpostavljeni nacionalni mehanizmi za izboljšanje položaja žensk (prav tam, 121). V naslednjih letih so bile na posebnih zasedanjih OZN sprejete nadaljnje aktivnosti in pobude za uresničevanje ciljev Pekinške deklaracije in njenih izhodišč, ki niso bili doseženi v celoti. Tako so sledili dokumenti Peking+5 (2000), Peking+10 (2005), Peking+15 (2010) ter končni dokument konference o pregledu Peking+20 (2015). V mnogih državah se še vedno pojavljajo ovire pri vzpostavljanju in delovanju nacionalnih mehanizmov, nezadostni finančni in človeški viri ter pomanjkanje politične volje (UEM 2003b, 27).

#### **4.1.3 Konvencija številka 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih**

Pravno podlago za izrecno uveljavljanje pozitivne diskriminacije oz. posebnih ukrepov na področju zaposlovanja zasledimo v Konvenciji številka 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih Mednarodne organizacije za delo iz leta 1958 (Flander 2004, 121). Deklaracija ureja preprečevanje diskriminacije pri zaposlovanju in države članice zavezuje k spodbujanju uresničevanja načela enakega obravnavanja in načela enakih možnosti (prav tam, 121). Konvencija izrecno poudarja sprejetje posebnih ukrepov in prednostne obravnave za doseganje enakosti (prav tam, 121).

#### **4.1.4 Deklaracija Združenih narodov o enakih možnostih in obravnavanju delavk iz leta 1975**

Med političnimi dokumenti, sprejetimi v okviru Združenih narodov, ki uveljavljajo pozitivno diskriminacijo, Flander omenja tudi Deklaracijo o enakih možnostih, ki določa posebno pozitivno obravnavanje z namenom uresničevanja učinkovite enakopravnosti med spoloma (2004, 122).

#### **4.1.5 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)**

Pri varstvu človekovih pravic na evropski regionalni ravni ima pomembno vlogo Svet Evrope, ki s sprejemom Protokola številka 12 k navedeni Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin državam pogodbenicam ne preprečuje izvajanje ukrepov za zagotavljanje dejanske enakosti (Svet Evrope 2016).

Na razširitev politike enakosti spolov je po Jogan (2014, 120) vplivalo več dejavnikov, od strategije OZN do prizadevanj različnih formalnih in neformalnih skupin. V OZN so ženske skupine začele z angažiranim delom, kar se je odrazilo v Dekadi za ženske (1979–1985), na konferencah v Nairobiju in Pekingu (predstavljeni v prejšnjih poglavjih) ter v EU z vključitvijo Avstrije, Švedske in Finske (prav tam, 120–121). Švedska in Finska sta imeli tradicijo na področju enakopravnosti in načela enakih možnosti, zato sta lahko vplivali na

razvoj politike v EU (prav tam, 121). Z vstopom teh držav je prišlo do zamenjave paradigme, cilj delovanja ni bil več usmerjen v pomoč ženskam, da se prilagodijo moškim strukturam, ampak naj bi spolno specifične strukture postale bolj prijazne do žensk (prav tam, 121). Na podlagi intervencije Evropskega ženskega lobija je bilo načelo integracije enakih možnosti spolov zapisano v Amsterdamsko pogodbo in dvignjeno na raven temeljnih principov dejavnosti EU, katerega uresničevanje obvezno poteka v državah članicah (prav tam, 121). V nadaljevanju predstavljam pravno podlago za izvajanje politike enakosti spolov v EU.

## **4.2 PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE**

Pravni red EU temelji na pogodbah, ureditvah in direktivah. Pogodbe so razumljene kot temelji pravni akti ali ustava, ki ureja določeno področje Unije. Direktive so obvezujoči pravni akti EU, kar pomeni, da jih morajo države članice uveljaviti v svojih nacionalnih zakonodajah, pri čemer pa je sam način uveljavitve prepuščen državi sami (UEM 2003, 8). Pogodbe so opredeljene tudi z uredbami, ki za državo članico začnejo veljati takoj po sprejemu ter z odločbami, ki so obvezne za tiste, na katere se nanašajo, naslovljene pa so lahko tako na posamezno državo članico ali na vse, na posameznika ali na pravno osebo (prav tam, 8). Države članice pa poleg zakonov in drugih normativnih aktov pripravljajo pravno nezavezujoči dokumenti, kot so strategije in programi, v katerih oblikujejo politiko enakih možnosti, kot ključno strategijo pa razvijajo oz. uvajajo integracijo načela enakih možnosti na vsa področja družbenega življenja (Flander 2004, 148).

Vprašanju enakosti spolov in politike enakih možnosti žensk in moških se EU posveča že vse od ustanovitve. Načelo enakega plačila za enako delo je bilo opredeljeno že v ustanovni listini, v Rimski pogodbi iz leta 1957 (119. člen), vendar se temu področju ni posvečalo bistvene pozornosti vse do leta 1975, ko je bila sprejeta prva direktiva, v kateri je bilo opredeljeno načelo enakega plačila za moške in ženske za enako opravljeno delo, ki ga morajo upoštevati države

članice (Gortnar in Salecl 2004, 119). Sledilo je spoznanje, da načelo enakega plačila za ženske in moške samo po sebi ni dovolj za pospeševanje enakosti spolov na področju trga dela. Tako so bile na področju zaposlovanja in socialne varnosti sprejete direktive o enakem obravnavanju obeh spolov (prav tam, 121).

Prizadevanja EU za vzpostavitev enakega položaja žensk in moških potekajo že vse od 70-ih let prejšnjega stoletja, vendar je Komisija EU zaradi prepočasnega napredka pri doseganju stopnje pravic oblikovala politiko enakih možnosti za oba spola in jo natančno opredelila v srednjeročnih akcijskih načrtih.

*Prvi srednjeročni načrt* Komisije EU (1982–1985) se je usmeril v odpravljanje zakonskih neenakosti, *Drugi srednjeročni načrt* (1986–1990) pozornost usmerja v odkrivanje in spreminjanje družbenih okoliščin, *Tretji srednjeročni načrt* (1991–1995) pa temelji na spoznanju, da ob nespremenjeni družbeni urejenosti vključevanje žensk v obstoječa razmerja ne zadostuje (več v Jogan 2004). V *Četrtem srednjeročnem načrtu* (1996–2000) je sprejeta integracija načela enakosti spolov, *Peti srednjeročni načrt* (2001–2005) pa kombinira ukrepe za doseganje enakosti spolov z integracijo načela enakosti spolov. Sledil je program *Progress* (2007–2013), ki se je osredotočil na pet področij, med drugim tudi na enakost spolov. Za obdobje 2014–2020 je bil sprejet nov program *Progress*, ki promovira enakost med ženskami in moškimi (povzeto po Evropski komisiji).

## **4.2.1 Pravno zavezujoči dokumenti EU**

### **4.2.1.1 Amsterdamska pogodba, 1997**

Z Amsterdamsko pogodbo je EU med naloge skupnosti zapisala načelo enakosti med moškimi in ženskami (Amsterdamska pogodba, 2. čl.), da si bo prizadevala za odpravo neenakosti in za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami (prav tam, 3. čl.). V 13. členu pogodbe postavlja osnovo za izvajanje posebnih ukrepov za boj proti razlikovanju na podlagi spola, rase ali narodnosti,

vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Vsaka država članica je dolžna zagotoviti načelo enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za ženske in moške, seveda pa državam članicam dopušča, da ohranjajo ali sprejemajo posebne ukrepe, s katerimi se nezadostno zastopanemu spolu omogoči prednostna obravnava (prav tam, 141.čl.). Gortnar in Salecl navajata, da je prav določba 141. člena, ki govori o uporabi posebnih ukrepov za doseganje enakosti spolov v praksi, najpomembnejša določba pogodbe oz. ustavna norma 2004, 122). Z Amsterdamsko pogodbo je spodbujanje enakosti spolov postal eden od ciljev EU, v njej je podana zaveza za uvajanje pristopa GM oz. integracije načela enakosti spolov v vse dejavnosti EU. EU torej razvija GM kot odgovor na omejitve predhodnih politik enakosti spolov (prav tam, 121).

#### 4.2.1.2 Lizbonska pogodba, 2007

Lizbonska pogodba opredeljuje temeljne vrednote, na katerih temelji EU, med njimi je zapisana enakost žensk in moških (Lizbonska pogodba, 2. čl.). EU se bori proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja enakost žensk in moških (prav tam, 3. čl.), v vseh svojih dejavnostih si prizadeva odpraviti neenakosti in spodbujati enakost med moškimi in ženskami (prav tam, 8. čl.), pri opredeljevanju in izvajanju politik si prizadeva za boj proti diskriminaciji na podlagi spola in drugih osebnih okoliščin (prav tam, 10. čl.), za boj proti diskriminaciji na podlagi spola ali drugih osebnih okoliščin lahko sprejme ustrezne ukrepe (prav tam, 19. čl.). EU podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na področju enakosti spolov glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu (prav tam, 153. čl.), zagotavlja uporabo načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske (prav tam, 157. čl.) ter možnost posebnih ukrepov, s katerimi se nezadostno zastopanemu spolu olajša opravljanje poklicne dejavnosti ali prepreči ali izravna neugoden položaj v poklicni karieri (prav tam, 157. čl.).



#### 4.2.1.3 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2000

Listina EU o temeljnih pravicah je pravno zavezujoč dokument, ki je bil pripravljen za izrecno priznavanje temeljnih pravic v okviru pravnega reda Unije in za zagotovitev njihove prepoznavnosti na ravni EU in držav članic (Evropski parlament 2016). Bistvena značilnost listine je v razvrstitvi pravic, saj opušča tradicionalno razlikovanje med državljanskimi in političnimi pravicami ter med ekonomskimi in socialnimi pravicami, ohranja pa jasno razlikovanje med pravicami in načeli (prav tam). Na področju enakosti listina opredeljuje poglavje enakosti, v katerem so prepovedane vsakršna spolna diskriminacija ali druge osebne okoliščine (Listina o temeljnih pravicah, 21. čl.), enakost spolov se mora zagotoviti na vseh področjih (prav tam, 23. čl.), v korist nezadostno zastopanega spola je dovoljeno sprejetje pozitivnih ukrepov (prav tam, 23. čl.).

#### 4.2.1.4 Direktiva 2002/73/ES

V Direktivi 2002/73/ES iz leta 2002 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev je enakost spolov zapisana kot temeljno načelo skupnosti ter razglašena kot naloga in cilj Evropske skupnosti (Direktiva 2002/73/ES). Direktiva zahteva od držav članic, da pri pripravi in uveljavljanju zakonov, predpisov, upravnih ukrepov, politik in aktivnosti upošteva integracijo načela enakosti spolov (Gortnar in Salecl 2004, 130). Države članice lahko ustanovijo organ, ki je zadolžen za spodbujanje, analiziranje, nadzorovanje ali podpiranje enake obravnave vseh oseb (Direktiva 2002/73/ES, 8. a čl.)

#### 4.2.1.5 Direktiva 2004/113/ES

Direktiva 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi v 6. členu uvaja možnost uporabe posebnih ukrepov za preprečevanje manj ugodnega položaja, povezanega s spolom.

#### **4.2.2 Pravno nezavezujoči dokumenti EU**

##### **4.2.2.1 Okvirna strategija Skupnosti za enakost med ženskami in moškimi, 2001–2005**

Strategija Skupnosti za doseganje enakosti spolov izpostavlja potrebo po kombiniranju integracije načela enakosti spolov s specifičnimi ukrepi. Strategija se usmerja na šest področij: trg dela, enaka udeležba in zastopanost v procesih odločanja, socialne pravice, spoštovanje človekovih pravic žensk ter spolne vloge in stereotipi (Evropski svet, 2000). V strategiji so opredeljeni trije cilji programa, in sicer širitev vrednosti in praks, ki so podlaga za enakost spolov; boljše razumevanje problemov, povezanih z neenakostjo spolov, neposredno in posredno diskriminacijo, ovrednotenje učinkov politik in ocenjevanje učinkov; usposabljanje akterjev za učinkovito uveljavljanje enakosti spolov in izmenjava dobrih praks na ravni Skupnosti (prav tam, 2000).

##### **4.2.2.2 Načrt za enakost med ženskami in moškimi (2006–2010)**

Načrt za enakost temelji na izkušnjah okvirne strategije Skupnosti (2001–2005), opisane v prejšnjem odstavku, in ponovno potrjuje zavezo k dvojnemu pristopu enakosti spolov, ki vključuje integracijo načela enakosti spolov in posebne ukrepe (Evropska komisija 2006). Evropska komisija navaja, da je enakost spolov nujni pogoj za doseg ciljev EU za rast, zaposlovanje in socialno kohezijo (prav tam, 3). EU priznava, da je na področju doseganja enakosti spolov, ki vključuje zakonodajo o enakem obravnavanju, integracijo načela enakosti spolov, implementacijo pozitivnih ukrepov, akcijske programe, socialni dialog, naredila opazen napredek (prav tam, 3). Evropska komisija poudarja, da neenakost med spoloma kljub temu obstaja in da se zaradi pritiska globalne

konkurence, ki zahteva prožnejšo in mobilnejšo delovno silo, lahko poveča (prav tam, 3). Načrt opisuje šest prednostnih področij za izvajanje ukrepov EU: doseganje enake ekonomske neodvisnosti žensk in moških; boljše usklajevanje poklicnega, zasebnega in družinskega življenja; spodbujanje enakomernega sodelovanja obeh spolov pri odločanju; boj proti nasilju na podlagi spola in proti trgovini z ljudmi; odprava stereotipov o spolih v družbi (prav tam, 2006).

#### 4.2.2.3 Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, Evropa 2020

Za izhod iz gospodarske in finančne krize je Evropska komisija leta 2010 zastavila novo desetletno strategijo Evropa 2020 oz. »vizijo socialnega tržnega gospodarstva Evrope« (Evropska komisija 2010a). Strategija je zasnovana na treh prednostnih področjih: pametni rasti – nanaša se na razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah; trajnostni rasti – spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva; vključujoči rasti – utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti (prav tam, 10). Krovni cilj strategije je dvig stopnje delovne aktivnosti obeh spolov med 24. in 64. letom starosti s sedanjih 69 odstotkov na vsaj 75 odstotkov, pri čemer je treba posebno prednost namenjati odpravljanju ovir za udeležbo žensk na trgu dela, povečati udeležbo mladih, starejših in nizkokvalificiranih delavcev ter izboljšati vključenost priseljencev (prav tam, 10). Glavni instrument strategije Evropa 2020 so integrirane smernice oz. strategije, ki predstavljajo temelje strukturne reforme in jih države članice morajo izvesti (Svet EU 2010, 7).

#### 4.2.2.4 Evropski pakt za enakost med spoloma, 2006–2010

Na zasedanju Evropskega sveta 2006 so potrdili, da je »politika enakosti spolov bistvena za gospodarsko rast, blaginjo in konkurenčnost« (Svet EU 2006, 12). Evropski svet poudarja svojo zavezo izvajanju politike, ki bi zagotavljala večjo zaposlenost žensk ter uravnoteženje poklicnega in zasebnega življenja. V ta namen je bil potrjen prvi Evropski pakt za enakost med spoloma 2006–2010 (prav tam, 12). Evropski pakt za enakost med spoloma spodbuja države članice

k sprejemu ukrepov za odpravo razlik med spoloma, za boj proti stereotipom, ki so povezani s spolom, na trgu dela, med drugim izpostavlja tudi »vključevanje načela enakosti spolov v vse javne dejavnosti« (prav tam, 27).

#### 4.2.2.5 Okrepljena zaveza za enakost med ženskami in moškimi Listina žensk, 2010

Evropska komisija se je s sprejemom Listine žensk močneje in izraziteje zavezala spodbujanju enakosti med spoloma. V zadnjih desetletjih je opazen napredek na področju enakosti spolov, vendar za resnično enakost še vedno obstajajo ovire (Evropska komisija, 2010b). »Ob 15. obletnici pekinške svetovne konference ZN o ženskah ponavljamo in krepimo zavezo EU za udejanjenje enakosti med ženskami in moškimi. To bomo dosegli s krepitvijo vidika enakosti med spoloma v vseh naših politikah v času našega mandata in s predložitvijo posebnih ukrepov za spodbujanje enakosti spolov.« (Evropska komisija 2010b). V izjavi je Komisija določila pet ključnih področij ukrepanja, ki zajemajo: enakost spolov na trgu dela in enako stopnjo ekonomske neodvisnosti žensk in moških, povezano s strategijo Evropa 2020; enako plačilo za enako delo in delo enake vrednosti; enakost spolov na vodstvenih položajih; dostojanstvo, integriteto in odpravo nasilja na podlagi spola; enakost spolov na področju zunanjih odnosov in v mednarodnih organizacijah (prav tam, 2–4).

#### 4.2.2.6 Strategija za enakost med ženskami in moškimi 2010–2015

Evropska komisija v strategiji za enakost navaja, da neenakost spolov pomeni kršitev temeljnih pravic, spodbujanje enakosti spolov pa prinaša gospodarske in poslovne koristi (Evropska komisija 2010c, 3). »Enakost je ena od petih vrednot, na katerih temelji Unija.« (prav tam 3). Strategija temelji na prejšnjem Načrtu za enakost žensk in moških in na Evropskem paktu o enakosti spolov, v katerih določa ukrepe na petih prednostnih področjih iz Listine žensk ter na medsektorskem – horizontalnem vprašanju, in sicer na področju enake ekonomske neodvisnosti; enakega plačila za enako delo; enakosti pri

odločanju; dostojanstva, integritete brez seksističnega nasilja; enakosti spolov v zunanji politiki (prav tam). Vsi predlagani ukrepi na navedenih področjih morajo upoštevati dvojni pristop, ki zajema integracijo načela enakosti spolov in pozitivne ukrepe (prav tam, 4). Komisija si bo ob podpori Evropskega inštituta za enakost spolov prizadevala za dosledno izvajanje akcijske platforme pekinške konference, ki vključuje razvoj in posodabljanje kazalnikov (prav tam, 12).

#### 4.2.2.7 Evropski pakt za enakost med spoloma (2011–2015)

V Evropskem paktu je podana politična zaveza EU za zagotavljanje integracije načela enakosti spolov na vsa področja politike za gospodarsko rast, blaginjo in konkurenčnost v okviru strategije Evropa 2020 (Svet EU 2011). EU potrjuje svojo zavezo za odpravo razlik med spoloma na področju zaposlovanja, izobraževanja in socialne zaščite, usmerjena je k usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja ter preprečevanja vseh oblik nasilja nad ženskami (prav tam). Države članice se spodbuja k razvijanju in izvajanju nacionalnih reform, upoštevajoč vidik enakosti spolov, ter k spodbujanju politike enakosti spolov na področju zaposlovanja (prav tam).

#### 4.2.2.8 Strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019

S tem dokumentom Evropska komisija nadaljuje in dopolnjuje svojo prehodno strategijo za enakost med moškimi in ženskami (2010–2015). Poudarek dokumenta je na naslednjih področjih: krepitev udeležbe žensk na trgu dela in enakost z vidika ekonomske neodvisnosti; zmanjšanje razlik v plačilu, zaslužku in pokojninah in s tem preprečevanje revščine žensk; spodbujanje enakosti žensk in moških pri odločanju; boj proti nasilju na podlagi spola ter zaščita in podpora za žrtve; spodbujanje enakosti spolov in pravic žensk po svetu (Evropska komisija 2015).

Za uspeh strategije GM je ključna implementacija politike enakih možnosti v vsaki od držav članic EU, vsaka članica pa je sama odgovorna za sprejem strategije in izvajanje na nacionalni ravni v okviru akcijskih programov, ki temeljijo na pravnih okvirjih EU. Navkljub pomembnemu pravnemu okvirju in zakonodaji na področju GM, pa je le-ta nezavezujoča za države članice, kar slabi potencialno doseganje enakosti spolov v EU (Lavena in Riccucci 2012, 134).

Lavenova in Riccuccijeva priznavata EU, da je dosegla napredek na področju razglasitve pomembnosti GM, političnih direktiv in uredb, katerih namen je enaka obravnava žensk (2012, 133–134). Manjši napredek pa je viden pri doseganju rezultatov, ki zajema odpravljanje vertikalne in horizontalne segregacije na področju zaposlovanja žensk (prav tam, 134).

#### **4.3 PROCES HARMONIZACIJE SLOVENSKE ZAKONODAJE NA PODROČJU POLITIKE ENAKIH MOŽNOSTI Z EU V ČASU PRIBLIŽEVANJA EU**

Države Srednje in Vzhodne Evrope, vključujoč Slovenijo, so prepoznale interes v politiki enakih možnosti šele v procesu harmonizacije, na podlagi močnega pritiska Evropske unije na področju socialne politike, vendar pa Jalušič in Antić (2001, 19) ugotavljata, da temu ni povsem tako in da je politika enakih možnosti prišla na dnevni red še pred procesom »harmonizacije«.

Jalušič in Antić (2001, 19–20) v svoji študiji ugotavljata, da se enake možnosti niso uvajale le kot rezultat direktiv EU, pač pa je v kontekstu držav Srednje in Vzhodne Evrope mogoče govoriti o treh glavnih pobudah, ki so bile hkrati spodbuda za predloge in za implementacijo zakonskih antidiskriminacijskih ukrepov ter vzpostavljanje nacionalnih mehanizmov za uvajanje politike enakih možnosti. Po njunem naj bi šlo za naslednje tri pobude (prav tam, 20):

- a) pritiski nevladnih ženskih organizacij (iniciative civilne družbe, v veliki meri mednarodno povezane) in initiative nekaterih, predvsem bolj levo usmerjenih strank;

b) četrta konferenca OZN o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk v Pekingu na Kitajskem 1995 ter priprava nacionalnih načrtov za ukrepanje v večini držav obravnavane regije;

c) proces in priprava na razširitev EU in v sklopu tega prevzemanje regulative EU – smernic oz. direktiv o politiki enakih možnosti.

Navedene spodbude so oblikovale mehanizme, diskurze o politiki enakih možnosti in nastanku osnutkov mehanizmov pa tudi k razpravam o politiki enakih možnosti, ki so sicer že potekale pred oblikovanjem direktiv EU (prav tam, 20). Pritiski ženskih nevladnih organizacij so bili dolgo časa edini dejavnik, ki je spodbujal k oblikovanju zakonskih podlag in ukrepov politike enakih možnosti; četrta konferenca OZN v Pekingu je ključno prispevala k uvrstitvi tematike na politično agendo, med sabo so se začele povezovati nevladne organizacije tako na nacionalni kot mednarodni ravni; tretja spodbuda za vključevanje v EU pa je prinesla močan vir zunanje legitimnosti po politiki enakih možnosti, s tem pa zahtevo po participaciji in prisotnosti žensk v državnih institucijah in strankah (prav tam, 20). Večina nacionalnih mehanizmov takrat še ni vključevala posebnih ukrepov za povečanje participacije žensk v politiki (prav tam, 22).

Na podlagi ugotovitev svoje študije Jalušič in Antić (2001, 56) podajata splošna in konkretna priporočila za oblikovanje politike enakih možnosti. Konkretna priporočila na področju nacionalnih mehanizmov so naslednja (prav tam, 56):

- ustvariti splošno zakonsko podlago, na kateri bi lahko gradili nove institucionalne mehanizme ter zakonodajo enakih možnosti; operacionalizacija ustavnih določb v zakonih o enakih možnostih;
- obstoječi elementi nacionalnih mehanizmov bi morali dobiti trdnejšo podlago;
- uvesti nove instance učinkovitega nadzora različnih oblik diskriminacije, definirati pristojnosti in odgovornosti v državnih organih oblasti;
- uvesti GM (integracijo načela enakosti spolov) v vladne institucije (morda začeti na lokalni ravni) kot konkretno dejavnost;

- umestiti implementacijo mehanizmov tja, kjer poteka dejanski proces odločanja;
- določiti načine poročanja javnosti in nevladnim organizacijam o delovanju nacionalnih mehanizmov.

Jalušič in Antić (2001, 49–50) zaključita svojo študijo z ugotovitvijo, da je »brez splošnega zavedanja o potrebi po enakosti spolov v različnih sferah socialnega in političnega življenja težko uveljaviti kakršnekoli strategije politike enakih možnosti«. Neparticipacija žensk v institucionalni politiki in njihova neprisotnost v vrhovih državne oblasti in političnih strank sta po njunem rezultat odsotnosti strategij, hkrati pa omogočata situacijo, v kateri se ohranja status quo (prav tam, 49). Zavedanje o strukturni diskriminaciji se ne pojavi samo po sebi ali čez noč (prav tam, 50). »Pomemben referenčni okvir za osveščanje o problemu in samo delovanje je dejstvo, da neobstoj sistematične politike enakih možnosti in nizka participacija žensk še vedno nista razumljena kot rezultanta sistemskih diskriminatornih praks (Gyarfaš), temveč bodisi kot naključje ali pa kot 'osebni' problem posameznic.« (prav tam, 50).



## **5 PRAVNI IN POLITIČNI OKVIR ENAKOSTI SPOLOV V SLOVENIJI**

### **5.1 NACIONALNI MEHANIZMI ZA ZAGOTAVLJANJE ENAKOSTI SPOLOV**

Jogan (2004, 369–371) meni, da je šlo v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja za začetno uresničevanje „gender mainstreaminga“ – vključevanja načela enakih možnosti, čeprav se takrat ta usmeritev ni tako imenovala. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je krepilo prizadevanje za institucionalizirano zagotavljanje ugodnejših razmer za povezovanje poklicnega dela žensk z družino, za zagotavljanje ženske samostojnosti v reproduktivnem obnašanju, prizadevanja pa so bila usmerjena tudi k ozaveščanju o potrebi po spreminjanju mesta družine v družbi in znotraj družinskih odnosov, kar se je nanašalo na vprašanje dvojne obremenjenosti žensk (prav tam, 369). Joganova navaja, da je bila ta strategija spodbujena s priporočili OZN in da je bila to posledica praktičnih vsakdanjih izkušenj in potreb večine žensk, ki so spoznavale, da formalnopravna enakopravnost ob neenakih pogojih ne zadostuje (prav tam, 370). Uspešnost politike »integracije načela enakih možnosti« se je odražala v ekonomski neodvisnosti žensk z zmanjšanjem razlik v plačah, v gradnji otroških vrtcev, zdravstvenih domov, domov za ostarele, varstvu v osnovni šoli (prav tam, 371). K boljši kakovosti življenja je prispevalo podaljševanje porodniškega dopusta in dopusta za nego otrok, postopno večanje udeležbe žensk v političnem odločanju in s tem večje število ženskih tem v javnem razpravljanju (prav tam, 271–271).

Slovenija torej posveča posebno pozornost ženski politiki in politiki enakosti spolov že vse od osemdesetih let prejšnjega stoletja. Z ustanovitvijo Urada za žensko politiko (nato UEM) in Komisije Državnega zbora za žensko politiko (nato Komisija DZ za politiko enakih možnosti) je postavila temelje za institucionalizacijo politike enakosti spolov in enakih možnosti žensk in moških (UEM 2003b, 9).

Pobude za institucionalizacijo ženske politike so prišle s strani predstavnic ženskega gibanja. Med prve elemente institucionalizacije politike enakosti spolov sodi Komisija za žensko politiko, ki je bila ustanovljena v okviru skupščine RS leta 1990 in je bila pristojna za spremljanje položaja žensk in posredovanje predlogov za izboljšanje njihovega položaja (prav tam, 25). Komisija se je z enakim imenom in pristojnostmi ohranila tudi po volitvah leta 1992 in tesno sodelovala z novoustanovljenim Uradom za žensko politiko (prav tam, 25). Po volitvah leta 1996 je bil obstoj komisije kot delovnega telesa pod vprašanjem. V tem času se je komisija preimenovala v Komisijo za politiko enakih možnosti žensk in moških (prav tam, 25). Po državnozborskih volitvah leta 2000 je bila Komisija ukinjena, njene pristojnosti je prevzel Odbor za notranjo politiko, po volitvah leta 2004 področje enakosti spolov pokriva Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti.

Omenila sem, da so pri institucionalizaciji ženske politike imele pomembno vlogo ženske skupine, ki so delovale v osemdesetih letih 20. stoletja in so v svojih predlogih podala zahtevo za ustanovitev ministrstva, ki bi pokrivalo področje ženske politike (prav tam, 23). Mišljenje, da mora politika enakih možnosti postati del vladne politike, so podprle članice in člani Komisije DZ za žensko politiko in od vlade izpogajale ustanovitev Urada za pristojno področje (prav tam, 23). Urad za žensko politiko, ki je bil ustanovljen leta 1992, je deloval kot strokovna vladna služba, podrejena generalnemu sekretarju vlade, leta 2001 pa se je preimenoval v Urad za enake možnosti (prav tam). Delovanje Urada je bilo vedno politično, njegov obstoj je bil pod vprašajem. Leta 2003 je bila zaradi reorganizacije javne uprave pod vprašajem avtonomija UEM, vendar se je UEM ohranil kot strokovna vladna služba vse do leta 2012, ko so ga vključili v Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (UEMb; Dobnikar 2015). »Iz ženske politike smo najprej dobili politiko enakih možnosti žensk in moških, ta pa se je na prelomu tisočletja skoraj neopazno razširila in hkrati skrčila v politiko enakih možnosti nasploh. S tem je problematika spola spet začela postajati manj vidna in razvidna.« (Dobnikar 2015).

Jalušič podaja kritiko na delovanje Urada za žensko politiko (2002, 82), saj naj bi ta ob ustanovitvi leta 1992 avtomatično prevzel naloge in funkcije, ki so jih opravljale ženske skupine. Po njenem mnenju je UEM uspešno sodeloval pri sprejemanju zakonov, pri varovanju pravic, pri mednarodnem poročanju o položaju žensk, ni pa, glede na dediščino, iz katere je izšel, okrepil nevladne ženske organizacije (prav, tam, 82).

Urad za žensko politiko (in nato UEM) je vse od začetka do leta 2012 deloval kot strokovna vladna služba in je bil zadolžen za izvajanje aktivnosti s področja ženske politike v sodelovanju z ministrstvi, vladnimi službami, javnimi institucijami, nevladnimi organizacijami in mednarodnimi organizacijami (UEM 2003b, 23). S sprejemom ZEMŽM pa so se povečale pristojnosti UEM, s čimer je postal osrednji organ na področju enakih možnosti v vladi, ki koordinira in spremlja izvajanje politike enakosti spolov tudi v drugih resorjih (prav tam, 23).

## **5.2 ZAKONODAJNI AKTI S PODROČJA ENAKOSTI SPOLOV**

Ustavne in zakonske določbe o enakopravnosti spolov pa same po sebi ne zagotavljajo enakih možnosti pri udeleževanju v družbenem, političnem, ekonomskem in kulturnem življenju (Flander 2004, 158). V času pristopnih pogajanj z EU, od 1998 do 2004, je Slovenija uskladila nacionalno zakonodajo s pravnim redom EU in s tem prispevala k spremembam in sprejetju nekaterih zakonov, pomembnih za uresničevanje enake obravnave žensk in moških (Gortnar in Salecl, 2004, 122).

Kljub ustavnemu določilu 14. člena o splošnem načelu enakosti pred zakonom je Vlada RS kot predlagateljica ZEMŽM poudarila, da pripadnikom družbenih skupin, ki so bili v preteklosti prikrajšani za določene pravice, zagotavlja enako uresničevanje in varstvo pravic, kar pa še ne pomeni dejanskega uživanja pravic (Vlada RS 2002). Slovenija je v času približevanja EU v svojem pravem

redu zagotovila pravno podlago za uveljavljanje posebnih ukrepov, ki jih predstavljam v nadaljevanju.

### **5.3 ZAKON O ENAKIH MOŽNOSTIH ŽENSK IN MOŠKIH (ZEMŽM)**

ZEMŽM iz leta 2002 je krovni zakon, ki določa skupne temelje za izboljšanje položaja žensk in ustvarjanje enakih možnosti obeh spolov na političnem, ekonomskem, socialnem, vzgojno-izobraževalnem ter na drugih področjih družbenega življenja (ZEMŽM, 1. čl.). Namen zakona je uvesti splošno pravno podlago za sprejem splošnih in posebnih ukrepov za ustvarjanje enakih možnosti, določiti nosilce nalog, njihove pristojnosti in obveznosti (ZEMŽM, 2. čl.). Zakon definira enakost spolov (ZEMŽM, 4. čl.) in enako obravnavanje spolov (ZEMŽM, 5. čl.) kot vladno politiko ter uvaja integracijo načela enakosti spolov kot strategijo za doseganje enakosti spolov. V nadaljevanju predstavljam pravno podlago za izvajanje posebnih ukrepov in integracije načela enakosti spolov.

#### **5.3.1 Strategije politike enakosti spolov**

Napredek pri odpravljanju neenakosti med ženskami in moškimi ni bil tako hiter in obsežen, kot se je pričakovalo, zato se je mednarodna skupnost odločila, da oceni in prevetri pravne norme, ki urejajo področje enakosti spolov ter definira nove pravne instrumente, strategije in metode za doseganje enakosti (ReNPEMZM). Mnoge države EU so na področju neuravnotežene zastopanosti ali neenakosti spolov vpeljale že uspešno preizkušene posebne ukrepe, ki jih dopolnjujejo s strategijo integracije načela enakosti spolov, v vse politike in programe ali GM (prav tam).

#### **5.3.2 Posebni ukrepi**

Posebni ukrepi so opredeljeni v 7. členu ZEMŽM in so namenjeni ustvarjanju enakih možnosti žensk in moških in spodbujanju enakosti spolov na področjih družbenega življenja, kjer je ugotovljena neuravnotežena zastopanost spolov, tj. manj kot 40-odstotna zastopanost posameznega spola. Posebni ukrepi so

začasni ukrepi, ki se izvajajo toliko časa, dokler ni dosežen cilj. Pozitivne ukrepe je mogoče izvajati na področju vzgoje in izobraževanja, zaposlovanja, v javni upravi, politiki in na področjih družbenega življenja, kjer so podani razlogi za uvedbo (ZEMŽM, 8. čl.).

Posebni ukrepi so razdeljeni na tri podvrste:

- pozitivni ukrepi, ki ob izpolnjevanju enakih pogojev dajejo prednost osebam tistega spola, ki je v manjšini,
- spodbujevalni ukrepi, ki uvajajo posebne spodbude z namenom odpravljanja neuravnotežene zastopanosti spolov,
- programski ukrepi, ki so namenjeni akcijskim načrtom za spodbujanje in ustvarjanje enakih možnosti (ZEMŽM, 7. čl.).

Posebne pozitivne ukrepe lahko sprejemajo organi oblasti in drugi subjekti iz javne sfere, gospodarski subjekti, politične stranke in organizacije civilne družbe. Njihovo izvajanje se opredeli v akcijskih načrtih in posreduje v predhodno soglasje UEM (ZEMŽM, 8. čl.). Posebni ukrepi, navedeni v 7. členu zakona, zajemajo pozitivno diskriminacijo v širšem pomenu (npr. zagotavljanje posebnega varstva in pravic ženk, upokojevanje, posebno varstvo nosečnic itd.) in ožjem pomenu (kar je v zakonu označeno s poimenovanjem »posebni pozitivni ukrepi«) (Flander 2004, 161). Z uvedbo pozitivnih ukrepov so se razširile pristojnosti UEM, ki je po 19. členu ZEMŽM zadalžen za izdajo soglasja k akcijskim načrtom za uvedbo pozitivnih ukrepov, zadalžen je za spremljanje izvajanja pozitivnih ukrepov tam, kjer so bili uvedeni, ter na področjih, na katerih prihaja do neuravnotežene zastopanosti spolov, poda priporočilo o uvedbi pozitivnih ukrepov.

Posebne ukrepe opredeljuje tudi Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja iz leta 2004 (ZUNEO). Zakon določa temelje in izhodišča za zagotavljanje enakega obravnavanja oseb pri uveljavljanju njegovih temeljnih pravic in obveznosti na vseh področjih družbenega življenja (zaposlovanje, interesno združevanje, vzgoja in izobraževanje, socialna varnost, dostop do

dobrin in storitev) (ZUNEO, 1. čl.). Zakon opredeljuje pozitivne ukrepe kot začasne ukrepe, ki so namenjeni preprečevanju manj ugodnega položaja oseb zaradi svoje osebne okoliščine, kot so spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, vera ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolna usmerjenost (prav tam, 7. čl.). Leta 2004 se je v Ustavo zapisalo določilo o spodbujanju enakih možnosti žensk in moških pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti (Ustava RS 2004, 43. čl.). Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) v 70.a členu določa, da politična stranka ali volivci oblikujejo kandidatno listo tako, da najmanj 40-odstotkov mest pripada vsakemu od obeh spolov in da svoje kandidate na prvi polovici liste razporedi izmenično po spolu. Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ) v 43. členu določa, da na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35-odstotki od skupnega dejanskega števila kandidatk in kandidatov na listi. Za oba zakona o volitvah je veljala prehodna določba, ki je za prve volitve po uveljavitvi zakona določala, da noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 20 odstotki kandidatov (ZLV) oz. 25 odstotki kandidatov (ZVDLZ). Zakon o volitvah poslancev iz RS v Evropski parlament (ZVPEP) v 15. in 16. členu opredeljuje, da na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 40 odstotki. Vsaka lista mora biti sestavljena tako, da je najmanj en kandidat vsakega od spolov uvrščen v zgornjo polovico liste. Liste kandidatov, ki niso skladne z določili, pa so neveljavne (prav tam, 15. in 16. čl.).

### **5.3.3 Integracija načela enakosti spolov**

Po vzoru Amsterdamske pogodbe ZEMŽM uvaja integracijo načela enakosti spolov v vse politike. Zakon v 11. členu opredeljuje, da morajo ministrstva pri pripravi predpisov in drugih ukrepov, ki posegajo na področja, pomembna za ustvarjanje enakih možnosti, upoštevati vidik enakosti spolov in pri tem sodelovati z UEM.

»Integracija načela enakosti spolov prelamlja s tradicionalnim načinom dela: politike enakosti spolov tako niso več zgolj v domeni oziroma pristojnosti posebnih institucij, ki se ukvarjajo s to problematiko (do leta 2012 UEM), ampak sestavni del posameznih področnih politik oziroma delokroga ministrstev in

vladnih služb.« (ReNPEMZM). Pri oblikovanju posameznih politik je treba načelo enakosti spolov (upoštevati je treba specifični položaj žensk oz. moških) vključiti v proces priprave, načrtovanja, odločanja, izvajanja, spremljanja in ocenjevanja politik (prav tam). »Z Integracijo načela enakosti spolov se vse načrtovane politike, ukrepi, zakoni ali programi presodijo z vidika vpliva na ženske in moške, in sicer na vseh področjih in na vseh ravneh.« (ReNPEMŽM, 15–20).

#### **5.4 RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU ZA ENAKE MOŽNOSTI ŽENSK IN MOŠKIH 2005–2013 (ReNPEMZM)**

ZEMŽM opredeljuje tudi sprejem posebnega nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških (ZEMŽM, 15. čl.). Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških je strateški dokument, ki opredeljuje cilje in ukrepe ter ključne nosilce politik za uresničevanje enakosti spolov na posameznih področjih življenja obeh spolov. Prvo ReNPEMZM je Vlada RS sprejela leta 2005 in je pokrivala osemletno obdobje od 2005 do 2013 ter prvič celovito opredelila politiko enakosti spolov na šestih prednostnih področjih: integracija načela enakosti spolov, delo, družba znanja, družbena blaginja žensk in moških, odnosi med spoloma in procesi odločanja. Vsako od področij je opredeljeno s splošnimi cilji in posebnimi cilji ter posameznimi ukrepi, ki so potrebni za doseg ciljev. Da pa cilji in ukrepi, načrtovani za osemletno obdobje, ne bi ostali neuresničene programske usmeritve, je ZEMŽM v 16. členu natančno določil, da se na dve leti pripravi periodični načrt, v katerem so opredeljene aktivnosti za naslednji dve leti. Vsakokratni načrti so pripravljani na podlagi poročila o izvedenih aktivnostih za preteklo dvoletno obdobje, ki ga UEM posreduje v sprejem vladi (ReNPEMZM). Periodični načrti so izvedbeni akti nacionalnega programa, za osemletno obdobje so bili sprejeti štiri (za obdobja 2006–2007, 2008–2009, 2010–2011 in 2012–2013) (UEM, 2016). Temeljni namen ReNPEMZM je opredelitev prioritet za izboljšanje položaja žensk oz. zagotavljanje trajnostnega razvoja enakosti spolov. ReNPEMZM na podlagi analize stanja opredeljuje glavne usmeritve politike enakosti spolov za

vsa pomembna področja družbenega življenja. V nadaljevanju bom predstavila cilje in ukrepe prednostnega področja, ki ga opredeljuje ReNPEMZM – integracija načela enakosti spolov.

Izvajanje integracije načela enakosti spolov je po ZEMŽM zakonsko obvezujoče za Vlado RS, ministrstva in lokalne skupnosti, skratka za vse akterje politike, ki sodelujejo na vseh ravneh razvoja politike, ki vključuje procese vse od oblikovanja do ocenjevanja njenega izvajanja (ReNPEMZM).

#### **5.4.1 Prednostno področje integracije načela enakosti spolov**

Področje integracije opredeljuje en strateški cilj, tj. *ustrezna organizacijska struktura in sposobnost kadrov za učinkovito izvajanje integracije načela enakosti spolov*, in posebni cilj tega strateškega cilja je *večja institucionalna sposobnost za izvajanje integracije načela enakosti spolov, za dosego zastavljenih ciljev pa so opredeljeni tudi ukrepi, nosilci nalog (UEM, vsa ministrstva in lokalna skupnost) in kazalci (ReNPEMZM)*.

Periodični ukrepi opredeljujejo prednostne naloge in aktivnosti za uresničevanje ciljev nacionalnega programa. V nadaljevanju povzemam aktivnosti, ki so se izvajale po posameznih periodičnih ukrepih na področju integracije načela enakosti spolov in so opredeljene v vsakokratnih dvoletnih poročilih o izvajanju ReNPEMZM.

Uvedba sistema izobraževanja, usposabljanja in strokovnega izpopolnjevanja kadrov na ministrstvih, v uradih in drugih vladnih službah ter v samoupravnih lokalnih skupnostih o integraciji načela enakosti spolov

Na področju tega ukrepa so bile izvedene naslednje aktivnosti:

- Razvoj in pilotska izvedba izobraževalnega modula za integracijo načela enakosti spolov ter načrt priprave izobraževanja za javne uslužbenke. Rezultat te aktivnosti je večja ozaveščenost o politiki enakosti spolov ter



sposobnost uporabe metod in orodij za integracijo (poročila za obdobja 2006–2007, 2008–2009, 2010–2011).

- Izvedba seminarja o integraciji načela enakosti spolov, katere namen je povečanje sposobnosti kadrov v lokalnih skupnostih za integracijo (poročila za obdobja 2006–2007 ter 2008–2009, 2010–2011 in 2012–2013).
- Predavaje na temo ozaveščanja načela enakosti spolov v okviru programa šol za sodnike, tožilce (poročili za obdobji 2008–2009 in 2010–2011).
- Ozaveščanje in normativne podlage za zagotavljanje enakih možnosti na ministrstvu za obrambo (poročili za obdobji 2006–2007 in 2008–2009).

#### Vzpostavitev metod in orodij za integracijo načela enakosti spolov v vse politike

Na področju tega ukrepa so bile izvedene naslednje aktivnosti:

- priročnik za integracijo načela enakosti spolov, katerega namen je večja ozaveščenost o politiki enakosti spolov ter sposobnost uporabe metod in orodij za integracijo (Poročilo za leto 2006–2007, 2008–2009).
- Priprava razvojne strategije za enakost spolov na lokalni ravni (Poročilo za leto 2006–2007).
- Analiza prostorske ureditve storitvene dejavnosti na lokalni ravni z vidika enakosti spolov (Poročilo za leto 2008–2009).
- Orodje za integracijo načela enakosti spolov, katere namen je povečanje uporabe pri načrtovanju in oblikovanju politik na državni ravni (Poročilo 2012–2013).
- Priročnik in orodje za integracijo načela enakosti spolov v proračun, namen je večja ozaveščenost o pomenu integracije v proračunu in sposobnost uporabe metode za uvajanje (Poročilo 2010–2011).
- Priprava smernic za integracijo načela enakosti spolov v strateške razvojne dokumente, katere namen je razvoj pripomočka za vključevanje vidika enakosti spolov v pripravo in izvajanje politike (Poročilo 2012–2013).

Krepitev koordinacije in sodelovanja na področju integracije načela enakosti spolov med vladno in lokalno ravniyo ter civilno družbo

Na področju tega ukrepa so bile izvedene naslednje aktivnosti:

- Delavnica za koordinatorje za enake možnosti pri sodelovanju na področju politike enakosti spolov, katere namen je okrepitev sodelovanja med njimi (Poročilo za leto 2006–2007, 2008–2009, 2010–2011 in 2012–2013).
- Razvoj pilotskega izobraževalnega modula o enakih možnostih na različnih področjih, namenjen nevladnim organizacijam (Poročilo za leto 2006–2007).
- Izvedba aktivnosti za spodbujanje enakih možnosti v okviru evropskega leta enakih možnosti – 2007 (Poročilo za leto 2006–2007).
- Spremljanje izvajanja in ozaveščanja o Direktivi o izvajanju načela enakega obravnavanja obeh spolov pri dostopu do blaga in storitev, katere namen je ozaveščanje o prepovedi diskriminacije zaradi spola ter prepoznavanje praks, ki pomenijo diskriminacijo (Poročilo za leto 2008–2009).
- Izvedba delavnice za nevladne organizacije na temo uresničevanja načela nediskriminacije in načela enakosti spolov (Poročilo 2010–2011).
- Sofinanciranje projektov nevladnih organizacij na področju enakih možnosti žensk in moških (Poročilo 2012–2013).

Za merjenje zgoraj navedenih učinkov so opredeljeni trije kazalniki: 1) število in obseg programov izobraževanja, usposabljanja in strokovnega izpopolnjevanja kadrov na ministrstvih, v uradih, drugih vladnih službah ter lokalnih skupnostih; 2) uporaba metod in orodij za integracijo načela enakosti spolov; 3) obseg koordinacije in sodelovanja na področjih integracije načela enakosti spolov (ReNPEMZM).

Če povzamem ključne aktivnosti, ki so se izvajale za doseg zapísanih ukrepov, lahko strnem, da je UEM (oz. od leta 2012 MDDSZ) izvajal izobraževanja, usposabljanja in strokovno izpopolnjevanje kadrov na izvršilni, sodni in lokalni ravni, na ravni nevladnih organizacij, kar naj bi privedlo do večje ozaveščenosti o politiki enakosti spolov ter sposobnosti uporabe metod in orodij za integracijo načela enakosti spolov. Po zaključenem osemletnem obdobju izvajanja Resolucije je bila opravljena evalvacija, s katero se je ugotavljalo, kako so se z izvajanjem ukrepov in aktivnosti uresničevali cilji, opredeljeni v tej Resoluciji, in kakšni so bili rezultati in učinki procesov (Kanjuo Mrčela in drugi 2013, 4). Na prednostnem področju integracije načela enakosti spolov postavljeni kazalniki merijo izvajanje ukrepov, kot je izobraževanje in usposabljanje kadrov, razvoj metod in orodij za udejanjanje načela enakosti spolov, ne pa učinkov dejanske integracije načela enakosti spolov (prav tam, 10). Raziskovalke predlagajo, da bi bilo smiselno postaviti kazalnike, s katerimi bi v obdobju periodičnega načrta ugotavljali, koliko izmed sprejetih ukrepov je upoštevalo vidik spola in oceno učinka posameznega ukrepa – npr. kazalnik na določen področju bi lahko meril, koliko sprejetih zakonov, ukrepov in predlogov je upoštevalo vidik spola oz. v kolikšni meri je bila upoštevana ocena učinkov na oba spola (prav tam, 9–10). Ukrepi, navedeni v Resoluciji, se ujemajo z aktivnostmi v periodičnih načrtih in dvoletnih poročilih, je pa potrebno okrepiti sodelovanje med koordinatori na nacionalni ravni, lokalni ravni in UEM (oz. zdaj Služba za enake možnosti in evropsko koordinacijo MDDSZ). Iz začetnih poročil je mogoče razbrati število koordinatorjev na lokalni ravni, ki pa je glede na število občin sorazmerno nizko in v zadnjih poročilih ni podatka, koliko koordinatorjev deluje na lokalni ravni (prav tam, 10). Dokument vrednotenja ReNPEMZM podaja priporočila za oblikovanje izhodišča prihodnje Resolucije in med drugim predlaga, da integracije načela enakosti spolov ni smiselno obravnavati kot eno od področij družbenega življenja, ampak da se jo vključi kot prakso in način udejanjanja politike enakosti spolov, ki mora biti uporabljen in spremljan na vseh področjih (delo, zdravje, znanje ...) (prav tam, 90). Glede na ugotovljene pomanjkljivosti pri upoštevanju načela integracije, je treba premisliti, kako doseči optimalno usklajenost in uresničevanje dvojnega pristopa enakosti spolov ter večjo

zavezanost odgovornih akterjev (prav tam, 90). Za oceno rezultatov in učinkov Resolucije so v raziskavi, poimenovani Vrednotenja, uporabili metodo ekspertnih intervjujev s strokovnjakinjami, med drugim je ena izmed intervjuvank navedla:

*/Nekatera ministrstva se niso prepoznala kot akterji na tem področju. In ko ti začneš s konceptom integracije, je to zelo zakompliciran koncept, ki ga velikokrat ne razumejo na matičnih ministrstvih ... In kljub vsem naporom in vsem priročnikom, izobraževanjem in tako naprej ugotavljamo, da vedno začnemo na točki A, na prvi točki, začnemo z osnovnimi koncepti, a ni napredka ... (prav tam, 11).*

To izpostavlja potrebo po razmisleku o drugačni umestitvi področja integracije, in to ne kot posebnega področja. Integracija načela enakosti spolov se opredeli kot poseben cilj s konkretnimi ukrepi in kazalniki pri vsakem od področij družbenega življenja, ki ga opredeljuje Resolucija (prav tam, 90).

Raziskava Vrednotenja ReNPEMZM je vključevala tudi spletno anketo in intervjuje s strokovnjakinjami. Rezultati spletne ankete, ki je bila izvedena med koordinatorji za enake možnosti žensk in moških na ministrstvih, občinah in med direktorji direktorats, ki naj bi se torej pri svojem profesionalnem življenju ukvarjali z vprašanjem enakosti spolov, kažejo na zelo slabo poznavanje dokumenta v strokovni javnosti (prav tam, 68). Ugotovitve raziskave so zaskrbljujoče, saj tretjina anketiranih oseb pri svojem delu ni uporabila ReNPEMZM ali periodičnih načrtov, več kot dve tretjini pa nista uporabili analiziranih dokumentov (prav tam, 68–69). Nič bolj spodbudni niso rezultati intervjujev strokovnjakinj z različnih področij (akademska sfera, nevladne organizacije, državna uprava, sindikati, združenje menedžerjev), ki pri svojem delu obravnavajo katero od področij iz ReNPEMZM (prav tam, 72). Intervjuvane strokovnjakinje ne poznajo ReNPEMZM oz. jo poznajo površno, še manj so seznanjene z vsebino periodičnih načrtov in poročil (prav tam, 72). Intervjuvanke sicer izpostavljajo problem z razumevanjem koncepta kot tudi s praktično izvedbo integracije načela enakosti spolov (prav tam, 73). Za

uresničevanje ukrepov oz. izvajanje aktivnosti po področjih skrbijo koordinatorji na ministrstvih in na lokalni ravni, vendar pa je njihova dejavnost in učinkovitost odvisna od delovnega mesta, ki ga zasedajo, politične podpore in osebne naklonjenosti do področja enakosti spolov (prav tam, 74). Največji napredek pri uresničevanju enakosti spolov je bil zaznan na tistih področjih, za katera je bil zadolžen UEM, medtem ko ministrstva pri vključevanju vidika enakosti spolov niso bila dosledna oz. tega niso imela za prioriteto (prav tam, 73).

Vrednotenje je pokazalo, da je Resolucija pomembno prispevala k večji prepoznavnosti problematike enakosti spolov, da pa je dokument slabo poznan, slabo so poznani periodični načrti in poročila, kar kaže, da gre za slabo promocijo med splošno in strokovno javnostjo (prav tam, 94). »Resolucija je odločno izhodišče za uresničevanje politike enakosti spolov«, seveda pa ni edini, niti najpomembnejši spodbujevalec sprememb (prav tam, 94–95). Postavljeni kazalniki na področju integracije načela enakosti spolov, ki si prizadeva za večjo institucionalno usposobljenost, merijo izvajanje ukrepov, kot so izobraževanje in usposabljanje kadrov, razvoj metod in tehnik, ne merijo pa učinkov dejanske integracije načela enakosti spolov.

## **5.5 RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU ZA ENAKE MOŽNOSTI ŽENSK IN MOŠKIH 2015–2020 (ReNPEMŽM15–20)**

Leta 2015 je bila sprejeta druga Resolucija, ki tako kot predhodna določa prednostna področja za izboljšanje položaja obeh spolov oz. zagotavlja trajnostni razvoj enakosti spolov v RS in ki opredeljuje ključne izzive in probleme za obdobje 2015–2020 (ReNPEMŽM15–20). Druga Resolucija izhaja iz izkušenj predhodnega dokumenta in jih nadgrajuje z ugotovitvami raziskave Vrednotenje izvajanja ReNPEMZM 2005–2013 (prav tam). Novi nacionalni program opredeljuje osem prednostnih področij: enaka ekonomska neodvisnost, usklajevanje poklicnega in zasebnega oz. družinskega življenja, družba znanja brez spolnih stereotipov, socialna vključenost, zdravje,

uravnotežena zastopanost žensk in moških, nasilje nad ženskami ter enakost spolov v zunanji politiki in mednarodnem razvojnem sodelovanju (prav tam). Resolucija pa integracije načela enakosti spolov ne opredeljuje kot posebno področje (kot pretekla ReNPEMZM), ampak jo umešča na posamezna področja, kot npr. ukrep na področju enake ekonomske neodvisnosti, zmanjševanje razlik v stopnji zaposlenosti žensk in moških, opredeljeno »vključevanje vidika spola pri načrtovanju, izvajanju in vrednotenju programov in projektov za povečanje zaposlenosti tako, da se izhaja iz razlik v položaju žensk in moških na trgu dela ter oblikujejo tako programi in projekti, ki spodbujajo enakost spolov in zmanjšujejo neenakost med ženskami in moškimi« (prav tam). Med kazalnike pa je uvrščeno število programov, ukrepov in projektov, ki upoštevajo integracijo načela enakost spolov (prav tam).

Namen Resolucije je opredelitev ključnih ciljev in ukrepov Vlade RS za uresničevanje enakosti spolov po posameznih področjih za obdobje 2015–2020. Kljub napredku na področju zakonodaje in drugih področjih enakost spolov še vedno ni udejanjena v praksi, saj še vedno obstajajo in ostajajo vrzeli na številnih področjih (prav tam). Nacionalni program je prvenstveno namenjen uveljavljanju enakosti med ženskami in moškimi, vendar je treba upoštevati dejstvo, da ne gre za heterogeni skupini in da obstajajo posamezniki, ki so s svojo spolno identiteto pozicionirani preko binarne spolne sheme, zato nacionalni program bolj upošteva interseksijsko dimenzijo, »ki omogoča analizo presečišč dejavnikov družbene neenakosti (položaj žensk in moških v povezavi z drugimi osebnimi okoliščinami, kot so starost, invalidnost, nacionalna pripadnost, verska pripadnost, spolna usmerjenost, spolna identiteta itd.)« (prav tam).

Za dosego zastavljenih ciljev in uresničevanje enakosti spolov v praksi se uporabljata dva med seboj dopolnjujoča pristopa, in sicer posebni ukrepi, ki se izvajajo na področjih, kjer prihaja do neuravnotežene zastopanosti žensk in moških ali pa sta spola v neenakem položaju, in strategija integracije načela enakosti spolov, s katero je enakost spolov postala del vsakdanje politike (prav tam).

Neposredna pravna podlaga za izvajanje nacionalnega programa je ZEMŽM iz leta 2002, na osnovi katerega je bil pripravljen tudi prvi nacionalni program (prav tam). Nacionalni program sledi priporočilom in ciljem, zajetim v Strategiji Evropa 2020 in priporočilom mednarodnih teles za enakost spolov (OZN in Izhodiščem za ukrepanje s konference v Pekingu iz leta 1995) (prav tam).

»Nacionalni program za enake možnosti žensk in moških določa cilje in ukrepe za uresničenje enakosti spolov v obdobju od 2015 do 2020, ki so široko in strateško zastavljeni.« (prav tam). Da cilji in ukrepi za uresničevanje programskih usmeritev ne bi ostali le neuresničene programske usmeritve, ZEMŽM določa, da se za izvajanje sprejmejo dvoletni periodični načrti (ZEMŽM, 16. čl.). Za petletno obdobje so pripravljeni trije periodični načrti, ki bodo opredelili posamezne naloge in dejavnosti za izvajanje ciljev in ukrepov po posameznih področjih (ReNPEMŽM15–20).

Nacionalni program opredeljuje, da je za učinkovito oblikovanje in izvajanje politik enakosti spolov nujno potrebno vzpostaviti državni mehanizem za enakost spolov, ki razpolaga s kadrovskimi in finančnimi viri ter je ustrezno umeščen v vladno organizacijsko strukturo (prav tam). Z reorganizacijo vlade je MDDSZ oz. Sektor za enake možnosti prevzel naloge, ki jih je opravljal UEM, je pa ministrica leta 2014 ustanovila Strokovni svet za enakost spolov kot posvetovalni organ s področja enakosti spolov, sestavljen iz strokovnjakinj, ki delujejo na področju enakosti spolov in človekovih pravic (prav tam). Strokovni svet za enakost spolov pri MDDSZ opravlja naslednje naloge, ki se nanašajo na izvajanje Resolucije: spremlja izvajanja določb ZEMŽM ter ciljev in ukrepov Resolucije; spremlja in ocenjuje stanje in napredek pri uresničevanju enakosti spolov na različnih področjih družbenega življenja (MDDSZ 2016).

Posebnost tokratne Resolucije je vključitev vidika enakosti spolov v področne politike in ne v oblikovanje zase ločenega področja, kot ga je opredeljevala predhodna Resolucija. Pri integraciji načela enakosti spolov na področje politike je bil v preteklih letih narejen napredek, in sicer zlasti na področju razvoja orodij in usposabljanja (gre za področje, katerega ukrepi so se izvajali pod okriljem UEM), še vedno pa se vidik spola ne vključuje v proces oblikovanja, izvajanja in

vrednotenja politik, prav tako je zelo malo dokumentov, ki vključujejo vidik spola (ReNPZEMŽM15-20). Vidik spola še vedno ni vključen v resorne politike in v prihodnje bo treba okrepiti vlogo koordinatorjev za enake možnosti žensk in moških, ki delujejo na ministrstvih (prav tam). Za učinkovito izvajanje nalog je potrebna močnejša podpora vlade in ministrov z jasno opredeljenimi nalogami in pristojnostmi ter možnostmi dostopa do informacij in procesov, ki so pomembni za krepitev enakosti spolov (prav tam).



## **6 METODE IN TEHNIKE INTEGRACIJE NAČELA ENAKOSTI SPOLOV**

UEM je leta 2008 opravil pregled stanja o prepoznavanju vidika spola v državni upravi, ki bi služil razvoju metod presoje vpliva politik na spol in pripravi izobraževanj o integraciji načela enakosti spolov (UEM 2008b, 3). Raziskava je izpostavila številne probleme pri integraciji načela enakosti spolov politike (prav tam, 11). Prvi problem se nanaša na pomanjkljivo razumevanje koncepta, saj so respondenti navajali, da pod integracijo načela razumejo naslavljanje z obema spolnima slovničnima oblikama (prav tam, 7). Napačno razumevanje koncepta onemogoča učinkovito integracijo načela enakosti spolov (prav tam, 11). Na podlagi sklepnih ugotovitev je UEM dejavno pristopil k večjemu ozaveščanju akterjev, ki sodelujejo pri pripravljajanju, načrtovanju, odločanju o politikah, izvajanju in vrednotenju politik ter organiziral usposabljanje o integraciji načela enakosti spolov (prav tam, 11).

Metode in tehnike vključevanja načela enakosti spolov so sredstva ali orodja, s katerimi se uvaja strategija integracije načela enakosti spolov v prakso, tj. v vse javne politike, na vse stopnje, ki vključujejo oblikovanje, izvajanje, spremljanje izvajanja, ocenjevanja učinkovitosti (UEM 2008a, 3). Metode in tehnike so namenjene akterjem, ki predloge politik, programov, zakonov, predpisov oblikujejo, izvajajo, spremljajo učinke in ocenjujejo dosežene rezultate (prav tam, 3). Strategija integracije načela enakosti spolov se lahko izvaja z metodami in tehnikami, ki se uporabljajo v političnem procesu, a so ustrezno prilagojene namenu (prav tam, 3). Pri oblikovanju politik se je treba zavedati, da spol predstavlja strukturno razliko in s tem vpliva na populacijo, kar pomeni, da četudi se nam zdijo politike spolno nevtralne, lahko imajo različne učinke na ženske in moške (UEM 2008c, 5).

## 6.1 ŠTIRISTOPENJSKA METODA INTEGRACIJE NAČELA ENAKOSTI SPOLOV

V nadaljevanju predstavljam metodo za vključevanje vidika spola v politični proces (UEM 2008a, 4-8):

- Prvi korak – organiziranost

Prvi pogoj je vzpostavitev ustrezne strukture na ravni vlade in znotraj posameznih ministrstev, ki vključuje ciljno usmerjeno usposabljanje vodstvenega in vodilnega kadra državne uprave ter drugih akterjev za dvig ozaveščenosti o enakosti spolov, predstavitev strategije integracije in zagotovitve poznavanja metod in tehnik za integracijo. Pomembno vlogo pri usposabljanju imajo nacionalni mehanizmi za enakost spolov, koordinatorji za enake možnosti žensk in moških pri ministrstvih in na lokalni ravni ter jasno izražena podpora pristojnega ministra (prav tam, 4).

- Drugi korak – preverjanje relevantnosti vidika spola

V tem koraku se preveri, ali je za politiko, ki jo razvijamo ali izvajamo, relevanten vidik spola. Četudi je videti, da so politike, ki jih sprejemajo različni akterji, na videz spolno nevtralni, lahko imajo različne učinke na določen spol. V tem koraku je ključno prepoznavanje, ali obstaja tveganje za ustvarjanje novih neenakosti med spoloma oz. ohranjanje neenakosti zaradi spola. V ta namen morajo biti na voljo statistični podatki in kazalci, ločeni po spolu, ter analize teh podatkov (prav tam, 4–5).

- Tretji korak – presoja vpliva spola

Ko je prepoznano, da je za določeno politiko relevanten vidik spola, se v tem koraku izvede presoja vpliva spola. S presojo vpliva spola se ovrednotijo določene politike z namenom odkrivanja različnega vpliva na ženske in moške z vidika spola ali drugih osebnih okoliščin, zaradi

katerih je oseba določenega spola v manj ugodnem položaju. Presoja vpliva spola je najpogosteje uporabljena metoda. Uporablja se pri pripravi zakonov in predpisov, pri načrtovanju programov in politik, pripravi proračuna itd., uporablja pa se tudi kot pristop v že obstoječe politike. Presoja vpliva spola je temeljno orodje za izvajanje strategije integracije načela enakosti spolov, ki omogoča ustvariti celoviti pogled na učinke izvajanja določenih politik ali učinkov predlaganih ukrepov (prav tam, 6–7).

- Četrty korak – preoblikovanje politike

V primeru, ko se ugotovi, da bi lahko neka politika imela negativen vpliv na enakost spolov, jo je treba preoblikovati, da ne bo ustvarjala neenakosti med spoloma. Pri tem pa je treba upoštevati, da so predlogi politik usklajeni z obstoječimi zakonskimi in političnimi programi enakosti spolov ter z obveznostmi, ki izhajajo iz mednarodnih zavez (prav tam, 8).

Kot glavni razlog za površno in neredno uresničevanje integracije načela enakosti spolov v 8. je prav pomanjkanje razumevanja koncepta in pomanjkanje znanja in spretnosti za njihovo uporabo (EIGE 2012). Maruša Gortnar (v EIGE 2012) navaja, da »/o/bstaja potreba po kontinuiteti pri izvajanju integracije načela enakosti spolov v vseh sektorskih politikah, kar je težko zagotoviti, če kritična masa javnih uslužbencev in uslužbenk ni usposobljena na področju vprašanj o enakosti spolov«. Lokar (v Bahovec 2006, 149) meni, da je GM v Sloveniji težko oprijemljiv koncept, ker ni bilo opravljeno temeljno delo – prebuditi v družbi jasno zavest, za kakšen problem gre. Po njenem mnenju predstavljajo resen problem že posebni mehanizmi enakosti spolov, čeprav so le-ti šele v zametkih in še tisto, kar imamo vzpostavljeno (Parlamentarna komisija za enake možnosti, UEM), je ogroženo (prav tam, 14). Lokar se sprašuje, kako se lahko gremo mainstreaming, če ni streama – močnega civilnodružbenega gibanja, zavesti, iniciative, »ki pritiska na nosilce oblasti, potem bodo nosilci moči to uporabili v bistvu za to, da bodo vprašnje pospravili pod preprogo (prav tam, 150).



## **7 INSTITUCIONALNI MANKO PRI IZVAJANJU POLITIKE ENAKOSTI SPOLOV**

V tem poglavju predstavljam dva ključna manka, ki ogrožata izvajanje politike enakosti spolov, ki jo s komaj sprejeto zakonodajo nismo uspeli še niti dodobra umestiti na dnevni red izvajanja.

### **7.1 UKINITEV URADA ZA ENAKE MOŽNOSTI**

Vlada RS je z namenom varčevanja v skladu s sprejetim Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F) aprila 2012 ukinila UEM, področje enakih možnosti pa je prevzelo MDDSZ oz. Služba za enake možnosti in evropsko koordinacijo (ZDU-1F 15. čl.). Pristojno ministrstvo v skladu s tem zakonom prevzame naloge, uslužbence, opremo, prostore, dokumentacijo in pravice proračunske porabe UEM (prav tam). Naloge, ki jih je opravljal UEM v skladu z ZEMŽM in ZUNEO in drugimi predpisi, ter Zagovornik načela enakosti nadaljujejo z delom pri MDDSZ (prav tam, 17. čl.). Z UEM se je zgodilo prav to, kar je Lokar napovedovala že leta 2006 (v Bahovec 2006), in sicer da se bo nekega dne prepoznalo, da ne potrebujemo UEM, ampak skupen urad za boj proti diskriminaciji, s čimer pa se vprašanje enakosti spolov utopi v vprašanjih invalidnosti, istospolnih partnerstev, vprašanju manjšin (prav tam, 150). Mainstreaming je po mnenju Lokarjeve lahko velika past, ki postavlja pod vprašanje vse, kar je bilo narejeno in vzpostavljeno. Kaj pomaga dobra zakonodaja, če v strukturah politične moči ni politične volje, da bi se na tem področju nekaj premaknilo (prav tam, 150–151).

V raziskavi Vrednotenje izvajanja ReNPEMZM 2005–2013 je izpostavljeno vprašanje o ključnih akterjih politike enakosti spolov za učinkovito izvajanje (Kanjuo Mrčela in drugi 2013). Pri pripravi prve Resolucije in nadaljnjih periodičnih načrtov je imel ključno vlogo UEM, ki je poleg priprave koordiniral in izvajal aktivnosti informiranja, spodbujanja in izvajanja načela enakosti spolov,

usklajeval delo koordinatorjev za enake možnosti na nacionalni in lokalni ravni in tako igral ključno vlogo pri načrtovanju, izvajanju, vrednotenju začrtanih ukrepov in aktivnosti (Kanjuo Mrčela in drugi 2013, 92). Za promocijo politike enakosti spolov, koordinacijsko delo in izvedbo načrtovalnih ukrepov, aktivnost in posledično uresničevanje ciljev Resolucije je bila ključna prav vloga UEM, njegovo ukinitvev oz. pripojitev k MDDSZ pa so anketiranke, vključene v raziskavo, in intervjuvane strokovnjakinje označile kot slabo rešitev glede udejanjanja enakosti spolov (prav tam, 92). Z vključitvijo področja dela UEM pod ministrstvo so se zmanjšale možnosti za učinkovito implementacijo politike enakosti spolov, zapisanih v Resoluciji, UEM pa je s tem izgubil finančno, organizacijsko avtonomijo in možnost neodvisnega glasu (prav tam, 79). Ena od intervjuvanih strokovnjakinj meni, da se je z ukinitvijo UEM na simbolni ravni zgodilo nekaj slabega:

*Slovenija je v devetdesetih letih naredila na tem področju ogromno, bila je med prvimi državami, ki so ustanovile tovrstne institucije, se pravi Urad za žensko politiko, parlamentarno Komisijo za žensko politiko, potem se je najprej preimenovalo v »enake možnosti spolov«, pozneje pa v »enake možnosti« in potem ... Urad je pravzaprav ves čas z vsako spremembo izgubljal. Najprej je bil vezan na predsednika vlade, potem je bil vezan na vlado, sedaj je pa vezan na ministrstvo. Z vsako tako spremembo in na ravni poimenovanja, se pravi na ravni diskurza in na ravni realne moči, je Urad kot institucija, ki bi morala biti relativno neodvisna, izgubljal. Bil manj prepoznaven, bolj utopljen v to strukturo državnih organov, bolj odvisen od neposredno nadrejenega, manj samostojen pri neki viziji, ki bi jo lahko imel, bolj je deloval kot nek relativno samostojen organ in bolj se je pretvarjal v neko službo. V vladno službo, kar dejansko sedaj tudi je, ne, niti vladna služba ni več (prav tam, 79).*

Na podlagi raziskave je ugotovljeno, da je ukinitvev UEM prinesla številne negativne posledice (prav tam, 92). Raziskovalke vrednotenja izvajanja ReNPEMZM na podlagi analize priporočajo, da bi za področje enakosti spolov kot glavna skrbnica bila zadolžena institucija s finančno in organizacijsko avtonomijo (prav tam, 92).

Na pomanjkljivost ukinitve UEM pa opozarja tudi novo sprejeta Resolucija (ReNPEMŽM15–20), v kateri je izpostavljeno, da je za učinkovito oblikovanje in izvajanje politike enakosti spolov nujno potreben državni mehanizem, pristojen za enakost spolov, kateremu je potrebno zagotoviti večjo avtonomijo, okrepiti in zagotoviti vplivno mesto v hierarhiji vladne strukture, jasno opredeliti pooblastila v razmerju do resornih politik, strokovno avtonomijo in jasno politično odgovornost ter pristojnosti za uveljavljanje načela enakosti spolov v vseh resorjih in državnih institucijah (ReNPEMŽM15–20). Sedanja umestitev področja enakosti spolov pod MDDSZ naj bi implicirala vezanost področja le na ožek delokrog ministrstva, ne pa na spodbujanje uresničevanja integracije načela enakosti spola v vse politike (prav tam). »Optimalno bi bilo, če bi bila za področje enakosti spolov kot glavna skrbnica pristojna institucija, ki ima finančno in organizacijsko avtonomijo.« (prav tam). Mirovni inštitut je v sporočilu za javnost leta 2012 izrazil bojazen, da se bo z ukinitvijo UEM zmanjšala zavezanost RS k zagotavljanju enakopravnosti, kar pa bo v času ekonomske krize vodilo v večjo diskriminacijo in izključevanje (Mirovni inštitut 2012).

## **7.2 NEUPOŠTEVANJE VIDIKA ENAKOSTI SPOLOV PRI IZVAJANJU PROTIKRIZNIH UKREPOV**

V Poročilu o vplivu gospodarske krize na enakost spolov in pravice žensk Evropski parlament ugotavlja, da še nobena država članica ni ocenila učinkov zmanjševanja javnih izdatkov in posledic fiskalne konsolidacije z vidika enakosti spolov (Evropski parlament 2013, 6). Zmanjševanje proračunskih sredstev, ki so jih sprejele vlade zaradi varčevalnih ukrepov, je najbolj prizadelo javni sektor in storitve socialnega varstva, v katerih prevladujejo ženske (prav tam, 6). Evropski parlament je pozival države članice, da preučijo učinke gospodarske krize na ženske, pri čemer naj so pozorne na vprašanje, ali in kako kriza še dodatno povečuje neenakost spolov (prav tam, 9). Prav tako poziva države članice in institucije EU, da pri načrtovanju varčevalnih ukrepov pripravijo oceno učinka na spol in zagotovijo, da bodo učinki ukrepov čim bolj nevtralni glede

spola. Prav tako jih poziva, da naj v vse prihodnje nacionalne programe vključijo vprašanje enakosti spolov in jih v okviru programov sistematično obravnavajo (prav tam, 12).

Analiza protikriznih ukrepov in enakosti spolov v Sloveniji razkriva, kako so sprejeti ukrepi, namenjeni zmanjšanju ekonomske in finančne krize, ki jih je sprejela Vlada RS z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) leta 2012, vplivali na položaj žensk in moških (Humer in Roksandić 2013, 3). V prejšnjem poglavju sem predstavila strategijo integracije načela enakosti spolov, ki jo morajo oblikovalci politik upoštevati pri snovanju zakonov, programov in h kateri se je Vlada RS zavezana na podlagi ZEMŽM in ReNPEMZM. Vendar pri sprejemu protikriznih ukrepov ni predvidela učinkov na ženske in moške, kot jih predpisuje zakon (prav tam, 24). Analiza je pokazala, da so sprejeti varčevalni ukrepi učinkovali bistveno bolj negativno na ženske, poslabšali njihov položaj in ogrozili njihovo ekonomsko neodvisnost (prav tam, 24). Če bi bila opravljena ocena vpliva protikriznih ukrepov na oba spola, bi morda vodila do drugačnega nabora vladnih ukrepov (prav tam, 24). Protikrizni ukrepi, ki jih je sprejela Vlada, so znižali družinske dodatke, nadomestilo za dopust za nego in varstvo otroka, otroški dodatek, omejili dostop do varstvenega dodatka, realno zniževali pokojnine, z ukinitvijo ter zniževanjem pravic do letnega dodatka so povečali tveganje revščine za ženske in okrepili odvisnost žensk od drugih družinskih članov (prav tam, 24). Avtorici raziskave menita, da država z znižanjem starševskega nadomestila sporoča, da je skrbstveno delo manj vredno od plačanega dela, ker učinkuje tudi na simbolni ravni z razvrednotenjem neformalnega skrbstvenega in gospodinjskega dela (prav tam, 21).



## 8 SKLEP

Aktivna politika enakosti spolov se v EU izvaja že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja, vse od srednjeročnih načrtov Komisije EU, ki so opredeljevali ukrepe za odpravljanje zakonske neenakosti, spreminjanje družbenih okoliščin, izvajanje zakonsko uveljavljenih pozitivnih ukrepov za spodbujanje zapostavljenega spola na določenem področju družbenega življenja, do oblikovanja posebne strategije enakosti spolov – gender mainstreaming oz. strategije integracije načela enakosti spolov. Izvajanje strategije integracije načela enakosti spolov temelji na spoznanjih predhodnih strategij politike enakosti spolov, da s posameznimi ukrepi, namenjenimi podpori žensk, ki le dodajajo ženske v spolno nespremenjene strukture, ne moremo pričakovati sprememb, če se ne spreminjajo tudi obstoječe razmere. Strategija integracije načela enakosti spolov je relativno nov fenomen, ki se je uvrstil na politično agendo šele pred dvajsetimi leti na podlagi močnih prizadevanj mednarodnih organizacij – OZN, Sveta Evrope, leta 1997 je temu sledila EU, ki je enakost spolov zapisala med svoje cilje Amsterdamske pogodbe, k uvajanju integracije načela enakosti spolov pa je zavezala vse svoje članice EU. Sprejem strategije integracije je na nacionalni ravni v večini primerov delegiran s strani EU in zakonodajnih pritiskov, kar pa se na nacionalni ravni odraža v majhni zavezanosti držav članic k aktivni implementaciji. Izvajanje strategije integracije načela enakosti spolov je zapisano v zakonih, v normativnih aktih, kot so direktive, ki so pravno zavezujoče za države članice, ter v drugih pravno nezavezujočih aktih, kot so priporočila, strategije, akcijski programi, resolucije, kar pa slabi prizadevanja za doseg enakosti spolov.

Pokazatelj stanja, na kateri točki enakosti spolov se nahajajo države EU, je indeks enakosti spolov, ki daje prvo sintetično merilo enakosti spolov in celovit pregled razlik med spoloma v EU in državah članicah (EIGE 2012). Indeks enakosti spola sestavlja šest področij: delo, denar, znanje, čas, moč, zdravje ter dve »satelitski« področji: intersekcijska neenakost in nasilje nad ženskami

(EIGE 2015). Zadnji objavljeni rezultati indeksa enakosti spolov kažejo na napredek od leta 2005 do 2012, vendar je ta napredek prepočasen. Slovenija se po indeksu enakosti spola sicer uvršča nekoliko nad povprečjem med državami članicami, kar pa ne more biti izgovor za neizvajanje ali celo opustitev politike enakosti spolov. Povprečni indeks na ravni EU iz leta 2005 je 51,3 (Slovenija 52,7), leta 2010 je 52,4 (Slovenija 54,9) in leta 2012 52,9 (Slovenija 57,3). V obdobju sedmih let je Slovenija naredila največji napredek na področju moči, ki predstavlja večjo zastopanost žensk v politiki in gospodarstvu, kar pa je na podlagi sprememb zakonodaje o volitvah sicer pričakovano. Najvišji indeks enakosti spolov ima Švedska, in sicer 74,2, sledi Finska z 72,7, Danska s 7,9, Slovenija pa se z indeksom 57,3 uvršča na sedmo mesto med osemindvajseterico držav EU. EIGE (2015) ugotavlja, da je trend napredka prepočasen in da bomo brez nadaljnjih ukrepov enakost spolov dosegli šele čez 80 let.

Postavljeno hipotezo *Slovenija je pri odpravljanju strukturne neenakosti med spoloma uspešno integrirala koncept gender mainstreaming oz. integracijo načela enakosti spolov* lahko potrdim v delu, ki se nanaša na uspešnost implementacije v zakonodajo, ne pa tudi pri odpravljanju strukturne neenakosti med spoloma. Podatki indeksa enakosti spolov sicer kažejo, da je Slovenija v opazovanem obdobju napredovala, saj presega evropsko povprečje, vendar pa se največji napredek nanaša na področje večje participacije žensk v politiki, kar pa je po uzakonitvi spolne kvote za volitve na lokalni ravni, državni ravni in za volitve v Evropski parlament stvar trde zakonodaje, h kateri je Slovenija zavezana in ni vezana na vsakokratno dobro voljo politične oblasti. Slovenija je prav tako na podlagi zunanje »prisile« oz. v času pristopnih pogajanj za vstop v EU sprejela pravni red EU in ga le prenesla v nacionalno zakonodajo, kar se odraža v sprejemu ZEMŽM. Vse lepo in prav, dokler se na dnevnem redu ne pojavijo zahteve po implementaciji strategije načela enakosti spolov, ki od akterjev politike terjajo, da v vseh fazah političnega procesa upoštevajo vidik spola. Strategija integracije načela enakosti spolov je prvič opredeljena kot prednostno področje izvajanja enakosti spolov v ReNPEMZM za obdobje 2005-

2013, ki definira en strateški cilj – ustrezna organizacijska struktura in sposobnost kadrov za učinkovito izvajanje le te. Navedeni ukrepi iz ReNPEMZM so se izvajali v skladu z opredelitvami v dvoletnih periodičnih načrtih, bila pa je nekoliko neustrezna opredelitev kazalnikov, ki merijo izvajanje ukrepov. Na podlagi analize dokumentov in po ugotovitvah Vrednotenja izvajanja ReNPEMZM postavljeni kazalniki na področju integracije načela enakosti spolov merijo izvajanje izobraževanj in usposabljanj kadrov, razvoj potrebnih metod in tehnik za udejanjanje načela enakosti spolov, ne pa tudi učinkov dejanske integracije načela enakosti spolov (Kanjuo Mrčela in drugi 2013, 10). Na podlagi teh ugotovitev postavljene hipoteze torej ne morem potrditi. Skrb vzbujajoče so tudi ugotovitve, da je ReNPEMZM s periodičnimi načrti in izsledki poročil slabo prepoznana v strokovni javnosti, ki bi jo morala pri svojem delu poznati in izvajati. Izsledki raziskave so pokazali, da je bilo največ napredka pri uresničevanju enakosti spolov narejenega prav na področju, za katerega je bil zadolžen UEM, medtem ko na ministrstvih niso bili dosledni pri izvajanju potrebnih ukrepov (Kanjuo Mrčela in drugi 2013, 73). V naslednji ReNPEMŽM15–20 je integracija načela enakosti spolov vključena v področno politiko z jasno opredeljenimi ukrepi in kazalci, ki bodo merili učinke navedene strategije. Z izvajanjem strategije enakosti spolov, posebnih ukrepov in integracije načela enakosti spolov smo šele dodobra pristopili aktivni implementaciji politike enakosti spolov, vendar pa se vidik spola še vedno ne vključuje v procese politike in samo razumevanje koncepta GM.

V magistrskem delu sem preverjala raziskovalno vprašanje: *Kaj pomeni ukinitve Urada za implementacijo strategije GM in udejanjanje politike enakosti spolov? Ali je za področje enakosti spolov lahko pristojna institucija Sektor za enake možnosti, ki je brez finančne in organizacijske avtonomije umeščen pod okrilje MDDSZ?* Integracija načela enakosti spolov zajema ustanovitev posebnih ustanov, pri čemer so jasno definirana pooblastila, naloge za izvajanje nadzora, zahtevano je poročanje o izvajanju politike in zakonodaje ter doseganje učinkov (Flander 2004, 148). Ukinitve UEM zaradi varčevalnih ukrepov Vlade RS ni prinesla ničesar pozitivnega. UEM je s sprejemom ZEMŽM leta 2004 in nato ReNPEMZM leta 2005 imel ključno vlogo pri uresničevanju enakosti spolov, kar

pa se je z vključitvijo pod MDDSZ precej spremenilo, saj so se s tem dejanjem zmanjšale možnosti za učinkovito implementacijo politike enakosti spolov, finančno in avtonomno institucijo, ki je imela avtoriteto in zgodovino med vladnimi institucijami in brez katere bi bilo področje enakosti spolov bistveno slabše razvito. Umestitev Službe za enake možnosti pod okrilje MDDSZ implicira zelo ozko področje delovanja, kar onemogoča spodbujanje uresničevanja načela enakosti spolov na drugih ministrstvih. ReNPEMŽM15–20 opozarja na pomanjkljivost ukinitve UEM in podaja zahtevo, da se oblikuje državni mehanizem, pristojen za enakost spolov, s finančno in organizacijsko avtonomijo ter z zagotovljenim vplivom v hierarhiji vladne strukture, opredeljena razmerja do drugih resornih politik ter pristojnost za uveljavljanje načela enakosti spolov v vse državne institucije.

*Ali lahko nova strategija GM, ki se sicer sklicuje na to, da dopolnjuje tradicionalne politike enakosti spolov, slednje izpodrine in zapostavi? Hafner-Burton in Pollack (2000, 452) v svoji študiji navajata kritiko pristopa GM v EU. Med drugim opozarjata na bojazen, da bi politika opustila posebne pozitivne ukrepe, ki se izvajajo v korist zapostavljenega spola. Integracija načela enakosti spolov prelamlja s tradicionalnim načinom dela politike enakosti poslov, tako da zanj niso več pristojne posamezne institucije, kot je UEM, ampak se vključijo v vse procese oblikovanja politik, vendar pa ne posegajo v obstoječe politike enakosti spolov. Aktivna politika enakosti spolov je opredeljena v dokumentih EU, prav tako je poudarjeno, da nova strategija integracije ne nadomešča predhodnih politik enakosti spolov, ampak gre za dvotirni pristop, kjer se oba tira med seboj po potrebi kombinirata pri doseganju enakosti spolov. Slovenska zakonodaja in oba nacionalna programa za enakost spolov opredeljujeta, da se za doseg zastavljenih ciljev in uresničevanje enakosti spolov uporabljata dva dopolnjujoča pristopa: posebni ukrepi, ki se izvajajo na področjih, kjer prihaja do neuravnoteženosti med spoloma, in strategija integracije načela enakosti spolov, ki jo morajo akterji politike upoštevati pri pripravi zakonov, predpisov, politik in aktivnosti.*

GM oz. integracija načela enakosti spolov je na teoretični ravni opredeljena kot transformativna strategija, kot nov pristop k enakosti, ki od oblikovalcev politike zahteva sistematičen pristop pri odpravljanju strukturno reproduciranih neenakosti med spoloma, vendar je dejanska praksa izvajanja strategije daleč od teoretičnih izhodišč strategije premestitve in bistveno bližje strategiji vključitve (Squires 2007, 137). Če je GM v teoriji opredeljen kot radikalna strategija enakosti spolov, je praksa pokazala, da je njegova implementacija podrejena institucionalnim zahtevam vlad (prav tam, 155). Prav to se je pokazalo v času gospodarske krize EU, ko države članice s sprejemom protikriznih ukrepov niso upoštevale vidika spola in se je s tem še povečala neenakost med spoloma.

Naj zaključim: GM oz. integracija načela enakosti spolov je nova strategija enakosti, ki nosi ogromen potencial za udejanjanje enakosti spolov, a dokler akterji politik ne bodo prepoznali svoje vloge pri oblikovanju le-teh in začeli vključevati vidik enakosti spolov ter brez dodatnih ukrepov EU, smo šele na pol poti do dejanske enakosti spolov. Na podlagi porasta indeksa enakosti spolov bomo to enakost po oceni EIGE (2015) dosegli šele čez osemdeset let. GM je sicer relativno nova strategija, ki potrebuje čas, da jo oblikovalci politik prepoznajo, pravilno razumejo in implementirajo v vsa področja politike. Slovenija je pri implementaciji integracije načela enakosti spolov pristopila sistematično, še vedno pa se zatika pri osnovah – pomanjkljivem razumevanju koncepta in znanju, oboje pa implicira težave pri sami uporabi v praksi.

## 9 LITERATURA

*Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte.* 1997. Dostopno prek: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/-Primarna-\\_zakonodaja/Amsterdamska.pdf](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/-Primarna-_zakonodaja/Amsterdamska.pdf) (3. januar 2016).

Antić Gaber, Milica. 1998. *Ženske v parlamentu.* Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

Bahovec, Eva D. in Katarina Šetinc. 2006. *Demokracija je ženskega spola: feministične vaje v slogu.* Ljubljana: Delta: zbirka za ženske študije in feministično teorijo.

Daly, Mary. 2005. Gender mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12 (3): 433–450.

*Direktiva 2002/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2002 o spremembi Direktive Sveta 76/207/EGS o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev.* Uradni list EU 269/2002 (5. oktober 2002). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0073&from=SL> (4. april 2016).

*Direktiva 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.* Uradni list EU L 373/2004 (21. december 2004). Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:sl:PDF> (5. april 2016).

Dobnikar, Mojca. 2015. *Ne/vidnost žensk in politika enakosti*. Dostopno prek: <http://spol.si/blog/2015/03/28/nevidnost-zensk-in-politika-enakosti/> (19. april 2016).

Evropska komisija. 2000. *Odločba Sveta z dne 20. decembra 2000 o določitvi programa v zvezi z okvirno strategijo Skupnosti za enakost spolov (2001–2005)*. Dostopno prek: [ec.europa.eu/enlargement/ccvista/si/32001d0051-si.doc](http://ec.europa.eu/enlargement/ccvista/si/32001d0051-si.doc) (4. april 2016).

--- 2006. *Načrt za enakost med ženskami in moškimi 2006–2010*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0092> (4. april 2016).

--- 2008. *Priročnik za vključitev načela enakosti spolov v politiko zaposlovanja, socialne vključenosti in politiko socialne zaščite*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 2010a. Sporočilo komisije. *EVROPA 2020 Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_SL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf) (4. april 2016).

--- 2010b. Sporočilo komisije. *Okrepljena zaveza za enakost med ženskami in moškimi Listina žensk*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0078&from=SL> (4. april 2016).

--- 2010c. Sporočilo komisije. *Strategija za enakost žensk in moških 2010-2015*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0491> (4. april 2016).

--- 2015. *Delovni dokument. Strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203\\_strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf) (4. april 2016).

--- 2015. *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019*. Dostopno prek:

[http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/160111\\_strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/160111_strategic_engagement_en.pdf) (9. februar 2016).

Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE). 2011. *Beijing + 20: The 4th Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Dostopno prek:

<http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414886-ENN.PDF> (23. januar 2016).

--- 2012. *Evropski inštitut za enakost spolov – na kratko*. Dostopno prek: [http://eige.europa.eu/sites/default/-files/documents/2012.5802\\_sl.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/-files/documents/2012.5802_sl.pdf) (26. april 2016).

--- 2015. *Gender Equality Index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005–2012: Report*. Dostopno prek: <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2015-measuring-gender-equality-european-union-2005-2012-report> (23. januar 2016).

--- 2016. Dostopno prek: <http://eige.europa.eu/gender-statistics/women-and-men-in-the-eu-facts-and-figures> (23. januar 2016).

Evropski parlament. 2013. *Poročilo o vplivu gospodarske krize na enakost spolov in pravice žensk*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0048+0+DOC+XML+V0//SL> (4. april 2016).

--- 2015. *Politika enakosti spolov v Sloveniji*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL\\_STU\(2015\)510010\\_SL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL_STU(2015)510010_SL.pdf) (9. januar 2016).



Flander, Benjamin. 2004. *Pozitivna Diskriminacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gortnar, Maruša in Tanja Salecl. 2004. Pregled pravne ureditve v EU in Sloveniji na področju človekovih pravic žensk (ključne direktive in zakoni). V *Človekove pravice žensk: uvodna pojasnila in dokumenti*, ur. Vlasta Jalušič in Dean Zagorac, 115–145. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenija, Mirovni inštitut.

Hafner-Burton, Emilie in Mark A. Pollack. 2000. Mainstreaming gender in the European Union: *Getting the incentives right Comparative European Politics* 7 (1): 114–138.

--- 2002. Mainstreaming gender in global governance. *European Journal of International Relations* 8 (3): 339–373.

Humer, Živa in Metka Roksandić. 2013. *Protikrizni ukrepi in enakost spolov*, Ljubljana, Ženski lobi Slovenije. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enakemoznosti/NVO2013ProtikrizniUkrepilnEnakostSpolov.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enakemoznosti/NVO2013ProtikrizniUkrepilnEnakostSpolov.pdf) (4. april 2016).

Jalušič, Vlasta in Milica Antić Gaber. 2001. *Ženske – politike – možnosti, Perspektive politike enakih možnosti v Srednji in Vzhodni Evropi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Jalušič, Vlasta. 2002. *Kako smo hodile v feministično gimnazijo*. Ljubljana: Založba/\*cf.

Jalušič, Vlasta in Dean Zagorac, ur. 2004. *Človekove pravice žensk: uvodna pojasnila in dokumenti*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenija. Mirovni inštitut.

Jogan, Maca. 2001a. *Seksizem v vsakdanjem življenju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2001b. »Žensko gibanje«, v *Enciklopedija Slovenije*, zvezek 15, 318–324. Ljubljana. Mladinska knjiga.

--- 2004a. Slovenska (postmoderna) družba in spolna neenakost. *Teorija in praksa* 41 (1–2): 361–376.

--- 2004b. Spolna neenakost kot (ne)samoumevna značilnost sodobne slovenske družbe. V *S Slovenkami in Slovenci na štiri oči. Ob 70-letnici sociologa Nika Toša*, ur. Brina Malnar in Ivan Bernik, 265–286. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2014. *Sociologija in seksizem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kanjuro Mrčela, Aleksandra, Maša Filipovič Hrast in Živa Humer. 2013. *Vrednotenje izvajanja Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških, 2005–2013*. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Dostopno prek: [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/RENPZEZMEvalvacija.pdf](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/RENPZEZMEvalvacija.pdf) (3. april 2016).

*Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. 1979. Dostopno prek: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLV.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf) (4. april 2016).

Kozmik, Vera, ur. 1998. *Integracija načela enakosti spolov*. Ljubljana: Urad za žensko politiko.

Lavena, Cecilia in Norma Riccucci. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. *International Journal of Public Administration* 35 (2): 122–136.

*Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2000. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF> (3. januar 2016).

*Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2007. Dostopno prek: [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190slc-\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190slc-_002.pdf) (4. april 2016).

Lombardo, E. 2005. Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12 (3): 412–432.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). 2016. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/enake\\_moznosti/strokovni\\_svet\\_za\\_ enakost\\_spolov/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/enake_moznosti/strokovni_svet_za_ enakost_spolov/) (4. april 2016).

Mirovni inštitut. 2012. *Zoper ukinitve Urada za enake možnosti*. Dostopno prek: <http://www.mirovni-institut.si/izjava-za-javnost-3/> (4. april 2016).

Neubauer, Violeta, ur. 1996. *Poročilo o četrti svetovni konferenci o ženskah, Peking, 4.–15. september 1995*. Ljubljana: Urad za žensko politiko.

Organizacija združenih narodov (OZN). 1979. *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/CEDAWBesedilo.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/CEDAWBesedilo.pdf) (4. april 2016).

--- 1995. *Pekinška deklaracija*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/PekinskaDeklaracija.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/PekinskaDeklaracija.pdf) (5. januar 2016).

Pateman, Carol. 1987. *The Patriarchal Welfare State: Women and Democracy*. Dostopno prek: [http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications-/docs/-pdfs/CES\\_WP7.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications-/docs/-pdfs/CES_WP7.pdf) (10. april 2016).

Rees, Teresa. 2002. The Politics of "Mainstreaming" Gender Equality'. V *The Changing Politics of Gender Equality*, ur. Breitenbach, E., Brown, A., Mackay, F., Webb, J. (Eds.): 45–69. London: Palgrave Macmillan.

--- 2005. Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 7 (4): 555–574.

*Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških, 2005–2013 (ReNPEMZM)*. Uradni list RS št. 100/2005.

*Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških, 2015–2020 (ReNPEMŽM15–20)*. Uradni list RS št. 84/2015.

Squires, Judith. 2004. Is mainstreaming a Transformative Practices? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 366–388.

Squires, Judith. 2005. *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation*. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 366–388.

--- 2007. *The new politics of gender equality*. New York: Palgrave Macmillan.

--- 2009. *Spol v politični teoriji*. Knjižna zbirka Temeljna dela. Ljubljana: Krtina.

Statistični urad RS. 2013. *Evropa na pol poti do enakosti med spoloma*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico-IdNovice=5595> (4. april 2016).

Stratigaki, Maria. 2005. Gender Mainstreaming vs Positive Action An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy. *European Journal of Women's Studies* 12 (2): 165–186.

Svet EU. 2006. *Evropski pakt za enakost spolov*. V Sklepi predsedstva - 23. in 24. marca 2006. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SL&fST%207775%202006%20REV%201> (4. april 2016).

--- 2011. *Evropski pakt za enakost spolov (2011–2020)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:155:0010:-0013:SL:PDF> (4. april).

Svet Evrope. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic*. Dostopno prek: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLV.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf) (4. april 2016).

Švab, Alenka. 1997. "Enake ali različne"?: nekateri vidiki razmerja "enakost – razlike" v feminizmu drugega vala. *Teorija in Praksa* 34 (4): 644–653.

Urad za enake možnosti. 2003a. *Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti žensk in moških*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.

--- 2003b. *Zagovorništvo enakih možnosti žensk in moških v EU in Sloveniji*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.

--- 2007. *Pot k enakosti spolov. Smernice in dokumenti za izvajanje politik enakosti spolov*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.

--- 2008a. *Metode in tehnike integracije načela enakosti spolov*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.

--- 2008b. *Prepoznavanje vidika spola: Pregled stanja v državni upravi Republike Slovenije*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.

---2008c. *Priročnik za integracijo načela enakosti spolov v politike socialne zaščite in socialnega vključevanja*. Ljubljana: Urad za enake možnosti.  
*Ustavni zakon o spremembi 43. člena Ustave Republike Slovenije (UZ43)*.  
Uradni list RS, št. 69/2004 (24. junij 2004).

Verloo, Mieke. 2001. Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. *IWM Working paper No. 1/2001*. Vienna. Dostopno prek:  
<http://www.iiav.nl/epublications/2001/anothervelvetrevolution.pdf> (5. januar 2016).

--- 2005a. Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 344–365.

--- 2005b. Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research* (117): 11–34.

Vlada RS. 2002. *Predlog zakona o enakih možnostih žensk in moških*. Poročevalec 51: 12.

--- 2006. *Periodični načrt za izvajanje Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2006 in 2007*. Dostopno prek:  
[http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/enake\\_moznosti/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/nacionalni\\_program\\_za\\_enake\\_moznosti\\_zensk\\_in\\_moskih\\_2005\\_2013/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/enake_moznosti/zakonodaja_in_dokumenti/nacionalni_program_za_enake_moznosti_zensk_in_moskih_2005_2013/) (3. januar 2016).

--- 2008. *Periodični načrt za izvajanje Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2008 in 2009*. Dostopno prek:  
[http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/enake\\_moznosti/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/nacionalni\\_program\\_za\\_enake\\_moznosti\\_zensk\\_in\\_moskih\\_2008\\_2009/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/enake_moznosti/zakonodaja_in_dokumenti/nacionalni_program_za_enake_moznosti_zensk_in_moskih_2008_2009/)

okumenti/nacionalni\_program\_za\_enake\_moznosti\_zensk\_in\_moskih\_2005\_2013/ (3. januar 2016).

--- 2010. *Periodični načrt za izvajanje Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2010 in 2011.* Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/enake\\_moznosti/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/nacionalni\\_program\\_za\\_enake\\_moznosti\\_zensk\\_in\\_moskih\\_2005\\_2013/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/enake_moznosti/zakonodaja_in_dokumenti/nacionalni_program_za_enake_moznosti_zensk_in_moskih_2005_2013/) (3. januar 2016).

--- 2012. *Periodični načrt za izvajanje Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2012 in 2013.* Dostopno prek: [www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/PeriodicniNacrt20122013.docx](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/PeriodicniNacrt20122013.docx). (3. januar 2016).

--- 2008. *Poročilo o izvajanju Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2006 in 2007.* Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf) (3. januar 2016).

--- 2010. *Poročilo o izvajanju Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2008 in 2009.* Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf) (3. januar 2016).

--- 2012. *Poročilo o izvajanju Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2010 in 2011.* Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf) (3. januar 2016).

--- 2014. *Poročilo o izvajanju Resolucije o Nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2012 in 2013.* Dostopno prek:

[http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/enake\\_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/ReNPZEZMPorocilo20122013.pdf) (3. januar 2016).

Walby, Sylvia. 1999. The new regulatory state: The social powers of the European Union. *British Journal of Sociology* 50 (1): 118–140.

--- 2005. Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12 (3): 321–343.

Woodward, Alison. 2001. European Gender Maistreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy. *Review of Policy Research* 20 (1).

--- 2008. Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels. *Journal of European Social Policy* 18(3): 289–302.

*Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM)*. Uradni list RS 59/2002 (5. julij 2002).

*Zakon o lokalnih volitvah (ZVL)*. Uradni list RS, 72/93 (31. december 1993), Uradni list RS 72/05 (29. julij 2005) in Uradni list RS 94/07 (16. oktober 2007).

*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F)*. Uradni list RS 21/2012 (19. marec 2012).

*Zakon o političnih strankah (ZPoIS)*. Uradni list RS 62/1994 (7. oktober 1994) in Uradni list RS 100/2005 (10. november 2005).

*Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO)*. Uradni list RS št. 50/2004 (6. maj 2004) in Uradni list RS 93/2007 (12. 10. 2007).



*Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP). Uradni list RS 96/2002 (14. november 2002) in Uradni list RS 22/2004 (10. 3. 2004).*

*Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ). Uradni list RS 109/2006 (23. oktober 2004).*