

Politika enakih možnosti žensk in moških	Ekonomsko ogledalo	UMAR
	številka 1/2004	str. 20

Vprašanje, kako zmanjšati neenakost med ženskami in moškimi, se je v 20. stoletju iz obrobnosti vse bolj aktivno prebijalo v ospredje zanimanja in praktičnega političnega urejanja medčloveških odnosov; neenakosti v obravnavi in možnostih, s katerimi se ne ukvarjajo več samo skandinavske države in »zanesenjaške« feministke, pa so postale eden ključnih razvojnih problemov, katerega odprava je danes osrednji del prizadevanj različnih mednarodnih organizacij (zlasti OZN) in drugih oblik povezovanj (Svet Evrope, EU, ipd). Rezultat neprekinjenih in sistematičnih prizadevanj je uvedba novih pravnih instrumentov, strategij in metod za doseganje dejanske enakosti žensk in moških, nadgrajenih z nadzorom in obveznim poročanjem o izvajanju politik ter doseganju načrtovanih ciljev. Mednarodne institucije (OZN, Svet Evrope ...) so razvile posebne sisteme poročanja, k čemur so, kot podpisnice konvencij, postale zavezane tudi post-socialistične države, in s tem končno zavezane k sistematičnemu spremljanju položaja žensk in moških.

V sedemdesetih letih 20. stoletja so spoznanja o neučinkovitosti splošnih načel t.i. **enakosti spolov** (enaka prepoznavnost, moč in udeležba žensk in moških na vseh področjih življenja; je nasprotje neenakosti in ne različnosti spolov) spodbudila mednarodno skupnost k iskanju ustrežnejših mehanizmov za uresničevanje načela enakosti spolov. Izkazalo se je, da je za učinkovito implementacijo načela enakih možnosti in obravnave potreben razvoj in oblikovanje ustreznih politik in za njihovo uresničevanje nujnih pravnih podlag, ki bi dejansko posegli v prakso in spreminjali razmerja med spoloma in delitev njunih vlog v družbi. **Evropska unija** se je na ta izziv odzvala z oblikovanjem **politike enakih možnosti**, ki jo je oprla na 119. člen ustanovitvene pogodbe (podpisane v Rimu, veljavne od leta 1958). Leta 1981 je pri Evropski komisiji oblikovala Svetovalni odbor, in ga zadolžila za pripravo **Okvirne razvojne strategije na področju enakosti spolov** (trenutno v veljavi Strategija za obdobje 2001–2005). Omenjena strategija izhaja iz spoznanja, da se bo cilj enakih možnosti dejansko uresničil le, če bo vpet v glavni tok političnega dogajanja tako EU kot vsake države članice posebej. EU od držav članic tako zahteva, da s politikami in ustreznimi pravnimi podlagami časovno in vsebinsko opredelijo cilje in načine za spodbujanje enakosti spolov, določijo nosilce odgovornosti in uvedejo mehanizme, s katerimi lahko sproti ocenjujejo učinkovitost in predlagajo morebitne (strukturne) spremembe. V ta namen je EU **sprejela vrsto direktiv in manj obvezujočih dokumentov**, ki države članice zavezujejo k enaki obravnavi žensk in moških – zlasti na področju trga dela. Z **Amsterdamsko pogodbo** (1997) je na to področje vnesla novo spodbudo, ki enakost žensk in moških eksplicitno vključuje kot prednostni cilj EU, obenem pa določila, da si morajo države članice EU z vsemi aktivnostmi prizadevati za odpravljanje vsakršnih ovir. Uresničevanja tega načela – večplastno zagotavljanje okoliščin, ki so v praksi ugodne za spodbujanje enakosti med ženskami in moškimi – v posameznih državah (članicah EU) namreč poteka različno. Ta načela je EU preko direktiv vključila tudi v pravni red (*acquis*) in s tem obvezala države pristopnice, da načelo enakosti vključijo tudi v njihove nacionalne zakonodaje. Dodatna spodbuda uveljavljanja omenjenega načela pa je tudi **nastajajoča direktiva EU**, ki posega v področja izven trga dela in je – še pred vstopom v redni postopek – doživela že vrsto neugodnih posegov in sprememb; od številnih predlaganih področij v predlogu direktive ostaja samo načelo enakega obravnavanja žensk in moških pri dostopu do in oskrbi z dobrinami (blagom) in storitvami.

Postsocialistične države so se s problematiko in politiko enakih možnosti začele (bolj) sistematično ukvarjati v sredini devetdesetih s procesom priprav na četrto svetovno konferenco o ženskah (Peking, 1995) – do takrat prevladujoče in splošno sprejeto dojemanje enakosti spolov v večini postsocialističnih državah, vključno s Slovenijo, je namreč (bilo), da je bilo vse, kar se je doseči dalo, doseženo že v prejšnjem političnem sistemu in da je (bila) enakost žensk in moških popolna. To je bila namreč prva svetovna konferenca Združenih narodov o ženskah, na kateri so aktivno sodelovale tudi te države. **Slovenija** je pred tem dogodkom načelo enakosti žensk in moških sicer zagotavljala z ustavo in ratificiranimi mednarodnimi dokumenti, večino zakonov pa je imela napisanih na spolno nevtralen način (ki naj ne bi povzročal diskriminacije). Kljub temu se je v praksi izkazalo, da tak pravni okvir ni dovolj za dejansko enakost žensk in moških. Kljub doseženim spremembam v odnosih med spoloma se je namreč vedno bolj pojavljalo vprašanje, kako je mogoče, da obstaja toliko – bolj ali manj prikritih – oblik seksizma (celota prepričanj, vzorcev in delovanj, ki temeljijo na delitvi po družbeno konstruiranem spolu) in s tem povezanih diskriminatornih praks – procesi (re)produciranja spolno pristranskih vzorcev so se s časom namreč rutinizirali in s tem postali na videz naravni. V danem trenutku je obstoječi evropski pravni okvir slovensko zakonodajno telo tako brez večjih težav in zavlačevanj prepričal v potrebnost sprejema posebnega zakona, ki bi urejal področje enakih možnosti žensk in moških. S sprejemom Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/02), Zakona o starševskem varstvu in družinskih razmerjih (Ur. l. RS, št. 97/01) ter Zakona o enakih možnostih žensk in moških (Ur. l. RS, št. 59/02) je Slovenija tako dokončno uskladila svoj pravni red s pravnim redom EU tudi na področju enakosti žensk in moških.

Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM), ki ga je pripravil Urad za enake možnosti (UEM), je začel veljati 20. julija 2002. S tem se je Slovenija uvrstila med države, ki načelo enakosti spolov urejajo s

Politika enakih možnosti žensk in moških	Ekonomsko ogledalo	UMAR
	številka 1/2004	str. 21

posebnimi zakoni in med države, ki so enakost žensk in moških tudi institucionalno zavarovale. ZEMŽM je splošen zakon, ki določa smernice in temelje kot vodilo za zakonodajo na posameznih področjih. Sistematično opredeljuje pojme, kot so enakost spolov, enake možnosti spolov, obenem pa jasno opredeli neposredno in posredno obliko diskriminacije zaradi spola. Zakon uvaja tako splošne kot posebne ukrepe, s katerimi bi bilo na področju odpravljanja razlik v obravnavi in možnostih moških in žensk mogoče doseči spremembe v želeni smeri. Kot **splošne ukrepe** predvideva ukrepe, ki se opredelijo tudi v drugih zakonih ali političnih dokumentih. Zakoni na posameznih področjih tako opredeljujejo prepovedane oblike diskriminacije in prepovedana ravnanja tudi ustrezno sankcionirajo. Tak primer je ZDR, ki prepoveduje diskriminacijo pri zaposlovanju, v času trajanja delovnega razmerja, in v 45. členu celo prepoved spolnega nadlegovanja (obrnjeno dokazno breme, ki ga člen uvaja, je namreč noviteta tudi v zakonodajah drugih držav). Druga vrsta predvidenih ukrepov so **posebni začasni ukrepi**, ki so namenjeni ustvarjanju enakih možnosti in spodbujanju enakosti spolov na tistih področjih, kjer so ženske in moški neuravnoteženo zastopani ali so v neenakem položaju; ZEMŽM uveljavlja pozitivne, spodbujevalne, in programske ukrepe. Za vpeljavo pozitivnih ukrepov (ob enakem izpolnjevanju meril in pogojev so dane prednosti osebam manj zastopanege spola) zakon predvideva poseben postopek – obvezna je izdelava **akcijskega načrta** –, prav tako pa negativne sankcije (denarna kazen) v primeru neustreznega izvajanja teh ukrepov. V prizadevanjih EU, da bi se spremenila struktura družb, so postavljene tudi nedvoumne zahteve po demokratizaciji državnih ustanov. Tako je pomembno stališče, da zgolj s tem namenom ustanovljeno ministrstvo (ali ustrezna vladna ustanova) ne more zadoščati za uresničevanje načela enakih možnosti in da obstoj takšne ustanove drugih ne odvezuje od izvajanja tega načela. V ta namen ZEMŽM jasno opredeli nosilce posameznih nalog, njihove pristojnosti in obveznosti. Nov akter, ki ga predvideva zakon, je med že znanimi (vlada, ministrstva, UEM, varuh človekovih pravic, lokalne skupnosti...) tudi **zagovornik/zagovornica enakih možnosti žensk in moških**. Z Zakonom pridobljena pristojnost UEM-ja je namreč neformalna obravnava posameznih primerov domnevne diskriminacije po spolu, ki naj bi ga vodil/a pri uradu zaposlen/a zagovornica/zagovornik. Ta naj bi na pobudo brezplačno obravnaval/a primere in izdajal/a neobvezna mnenja o neenaki obravnavi. Obravnava primerov je namenjena predvsem odkrivanju primerov neenakega obravnavanja žensk in moških in s tem prepoznavnosti navedenega problema v širši javnosti, obenem pa opozarjanju vlade o nujnih sistemskih spremembah. Za lažje izvajanje nalog, ki jih posameznemu ministrstvu nalaga zakon, pa je znotraj le-tega predvideno tudi uvajanje instituta **koordinatorice/koordinatorja**. Ker je vprašanje izključenosti žensk iz političnega delovanja pereče v vseh postsocialističnih državah, ZEMŽM političnim strankam nalaga sprejem akcijskega načrta, s katerim se le-te vsaka štiri leta opredelijo do vprašanj uravnotežene zastopanosti obeh spolov in določijo načine in ukrepe za spodbujanje uravnotežene zastopanosti žensk in moških v organih stranke in na vseh kandidatnih listah.

ZEMŽM posega na področja življenja, ki so pomembna z vidika enakih možnosti, vendar posebej in eksplicitno omenja samo nekatera med njimi. Za ustvarjanje enakih možnosti in spodbujanje enakosti spolov ne uporablja več enkratnih posamičnih ukrepov in aktivnosti, ampak **uvaja celovit pristop**, katerega cilj je »doseči trajnostni razvoj na področju enakosti spolov in prispevati k takemu razvoju družbe, ki bo vključeval in upošteval sposobnosti in potencialne tako žensk kot moških«. Tranzicijske spremembe so namreč pokazale, da nobena pravica ni tako utrjena in/ali institucionalno varovana, da bi veljala kot samoumevna in trajna. Vendar pa je ZEMŽM pisan precej abstraktno, zato se postavlja vprašanje aktivacije zapisanih pravic in odgovornosti. Sprejem zakona je sicer nujen predpogoj dejanskih sprememb, ne pa tudi avtomatično zagotovilo le-teh; premik od načela enakopravnosti k načelu enakosti je namreč dolgotrajen, predvsem pa kompleksen. Kljub temu pa – vzporedno z **nastajajočim antidiskriminacijskim zakonom** – ZEMŽM predstavlja pomemben razvojni premik. A tudi **ZEMŽM se**, kot številni drugi zakoni, sprejeti v nizu harmonizacije pravnega reda s pravnim redom EU, **sooča s številnimi težavami pri implementaciji**. Čeprav je z Zakonom predpisan časovni rok realizacije določb, po letu in pol npr. še vedno nista zaživela instituta zagovornice in koordinatorice/ja. Pri iskanju razlogov za nastali implementacijski deficit verjetno ne moremo mimo dejstva, da se je UEM – tako kot nekateri drugi uradi v procesu racionalizacije državne uprave – soočal z vrsto težav, povezanih z negotovostjo statusa in obstoja. Kljub temu pa morajo oblikovane koncepte in določila spremljati ustrezni mehanizmi, ki spodbujajo implementacijo in s tem konkretizacijo določil oz. aktivacijo pravic. Zakon sicer uvaja vrsto pomembnih novosti, a brez ustreznih promocijskih dejavnosti, s katerimi bi država ljudi ozaveščala o njihovih pripoznanih pravicah in odgovornostih; prav tako primanjkuje ustreznega usposabljanja vseh, ki lahko povzročajo diskriminatorne prakse ali pa se ukvarjajo z njihovo odpravo (sodišča); pogrešamo pa tudi ustrezno medijsko pokritost. Pri realizaciji tega zakona se je izkazalo, da politika spodbujanja enakosti spolov, zlasti dodatna finančna sredstva za njeno implementacijo in s tem nastajajoči implementacijski deficit, ostajajo razvojna šibkost nacionalnih mehanizmov za spodbujanje enakih možnosti in obravnave žensk in moških. Ni dovolj, da sprejmemo zakon; s tem rutinizirane diskriminatorne prakse namreč še ne postanejo stvar zgodovine.