



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

**Ministrstvo za gospodarski
razvoj in tehnologijo**

Kotnikova ulica 5
1000 Ljubljana

E: gp.mgrt@gov.si

Številka: 007-4/2019
Datum: 10. 6. 2019

Zadeva: Pobuda Zagovornika načela enakosti za sprejetje posebnih ukrepov z namenom večje uravnoveženosti spolov v nadzornih in poslovnih organih gospodarskih družb

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je neodvisni in samostojni državni organ, ustanovljen v letu 2016 na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju ZVarD), ki deluje na področjih varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakega obravnavanja. S prispevkom v nadaljevanju se Zagovornik vključuje v javno razpravo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (novela ZGD-1K), ki je bil v enomesečno javno razpravo poslan 6. 5. 2019. Zagovornik se v razpravo vključuje na način, da v sklopu slednje podaja pobudo za sprejetje posebnih ukrepov za namen zagotavljanja uravnoveženosti spolov v nadzornih in poslovnih organih gospodarskih družb (v smislu 18. člena ZVarD).

Poleg opaznih in prikritih diskriminatornih postopkov in struktur ženske pri doseganju odgovornih in vodstvenih položajev še danes ovirajo stereotipne predstave o (družbenih) spolih (ang. *gender*) in spolnih vlogah ter težave pri doseganju ravnotežja med poklicnimi in družinskimi obveznostmi. Zato morajo biti politike za spodbujanje enakopravnega sodelovanja žensk in moških v postopkih odločanja ter pri doseganju odločevalskih položajev večstranske in se morajo lotiti poglobljenih vzrokov problema.

Enakopravno sodelovanje žensk in moških v procesih odločanja je namreč tako demokratična kot tudi gospodarska nujnost. Učinkovito upravljanje človeških virov je najpomembnejši dejavnik konkurenčnosti gospodarstva ter je ključno za obvladovanje demografskih izzivov, s katerimi se srečujemo v Evropski uniji (EU).¹ Če se pri imenovanjih na odločevalske položaje v gospodarstvu ta kadrovskega potenciala tudi v prihodnje ne bo primerno izrabljalo, kvalificirani človeški viri ne bodo mogli doseči optimalnega izkoristka.

¹ World Economic Forum (2018) *Diversity makes the workplace more competitive*. Dostopno na: <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/why-diversity-matters-for-global-competitiveness/>.

Na ravni gospodarskih družb je prav tako splošno priznано, da ustrezna zastopanost žensk v nadzornih in poslovnih organih pozitivno vpliva na upravljanje družbe, saj se, zaradi bolj raznolikega in kolektivnega mišljenja, drugačnih slogov vodenja ipd., izboljšata uspešnost vodstvene skupine in kakovost odločanja. Več študij je pokazalo, da obstaja tudi pozitivna korelacija med uravnoteženo zastopanostjo spolov na najvišji vodstveni ravni ter finančno uspešnostjo in dobičkonosnostjo družbe.² Prav tako velja, da lahko enakost na trgu dela bistveno izboljša gospodarsko rast.³

Močnejša zastopanost žensk v nadzornih in poslovnih organih družb tako ne vpliva zgolj na ženske, imenovane na ta mesta, temveč prispeva tudi k ugledu gospodarskih družb in vpliva na splošno dojemanje teh družb. Večji delež žensk v nadzornih in poslovnih organih gospodarskih družb ima tako pozitiven učinek tudi na odpravo razlik med spoloma pri zaposlovanju in pri plačilu (v Sloveniji znaša zabeležena plačna vrzel med spoloma 8 % in narašča).⁴

V Sloveniji je bil delež žensk na mestih odločanja največjih delniških družb, ki kotirajo na borzi, leta 2013 sicer višji od evropskega povprečja (21,6 % oktobra 2013), kar pa vseeno ni veliko, če upoštevamo dejstvo, da je velik delež žensk v Sloveniji visoko izobražen (60 % vseh novih univerzitetnih diplomantov in diplomantk je ženskega spola) in delovno aktivnih (stopnja zaposlenosti žensk leta 2017 v EU je bila 66,5 %)⁵. Na nižjih ravneh vodenja je delež žensk sicer višji, vendar se z vzpenjanjem po hierarhični lestvici gospodarskih družb manjša. Tako je bilo na primer leta 2010 v slovenskem gospodarstvu 29,5 % menedžerk proizvodnih in operativnih enot družbe, 45,9 % menedžerk drugih enot družbe, 26,4 % direktoric in članic uprav družbe ter 32,9 % direktoric, menedžerk družbe.⁶ Padec deleža je opazen tudi glede na podatke Evropskega inštituta za enakost spolov, saj je ta leta 2015 znašal 22,9 %, leta 2016 pa se je znižal na 19 %. Novejši podatki, ki jih je ob letošnjem mednarodnem dnevu žensk objavil Eurostat, pa kažejo, da v Sloveniji le četrtino najvišjih položajev v organih gospodarskega odločanja in upravljanja zasedajo ženske – 28 % v upravah podjetij in 25% na izvršilnih funkcijah.⁷ Ena izmed raziskav prav tako navaja, da 76 % delniških družb, 60 % družb z omejeno odgovornostjo in 40,7 % javnih zavodov na vodilnih delovnih mestih še nikoli ni imelo žensk.⁸ Med drugim je raziskava, ki jo je leta 2014 izvedlo Združenje Manager, pokazala, da je med 101 najuspešnejšim podjetjem v Sloveniji kar 81 % uprav sestavljenih izključno iz moških članov. Dejstvo je, da t. i. stekleni strop v poslovnem svetu ostaja resničnost tudi v EU, kjer je v velikih podjetjih, ki kotirajo na borzi, le 6,3 % izvršnih direktoric.⁹

Varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje enakega obravnavanja delujeta v medsebojni odvisnosti, saj (ne)učinkovito naslavljanje enega neposredno vpliva na učinkovitost doseganja drugega. Zagovornik želi zato s to pobudo, v skladu z njegovimi nalogami in pristojnostmi, ki izhajajo iz 21. člena ZVarD¹⁰, istočasno in v enaki meri izpostaviti pomen zagotavljanja uravnoteženosti spolov v nadzornih in poslovnih organih gospodarskih družb skozi prizmo obeh.

Medtem, ko lahko prvo, na univerzalni ravni zapisano izenačenje pravic med moškimi in ženskami najdemo že v Ustanovni listini Organizacije združenih narodov (1945), je bilo načelo nediskriminacije eno temeljnih načel, na osnovi katerih danes utemeljujemo človekove pravice, prvič kot takšno opredeljeno v Splošni deklaraciji človekovih pravic (1948). Mednarodnopravne repeticije tega je mogoče zaslediti v obeh mednarodnih paktih (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah) in kasneje v mednarodnih pogodbah človekovih pravic, ki se v svojih vsebinah osredotočajo na varovanje pravic oseb z zgolj določenimi

² Catalyst (2018) *Why Diversity and Inclusion Matter: Financial Performance*. Dostopno na: <https://www.catalyst.org/research/why-diversity-and-inclusion-matter-financial-performance/>.

³ Bloomberg (2018) *Want faster growth? Embrace diversity*. Dostopno na: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-07-05/want-faster-economic-growth-embrace-diversity>.

⁴ RTV SLO (2019) *Plačna vrzel v EU najbolj narašča v Sloveniji*. Dostopno na: <https://www.rtvsl.si/gospodarstvo/placna-vrzel-med-spoloma-v-eu-ju-najbolj-narasca-v-sloveniji/490874>

⁵ SURS (2019) *Delovno aktivno prebivalstvo, Slovenija, januar 2019*.

⁶ Kanjuo Mrčela, Aleksandra et al. (2015) *Enakost spolov na mestih odločanja v gospodarstvu*, str. 11.

⁷ EIGE (2017) *Gender Equality Index 2017 – Power Indicators in Slovenia*, str. 4.

⁸ Robnik, Sonja (2015) *Enakost spolov – mislimo globalno, delujmo lokalno navedla*.

⁹ Evropska komisija (2019) *Report on equality between women and men in the EU*, str. 5.

¹⁰ Naloga Zagovornika je tudi, da predlaga sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine (21. člen ZVarD).

osebni okoliščinami (Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, Konvencija o pravicah oseb z invalidnostmi).

Prav tako so prizadevanja na področju boja proti diskriminaciji v veliki meri prisotna v evropskem kontekstu; tako že Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950) prepoveduje diskriminacijo (14. člen), ta prepoved pa je bolj konkretizirana v Protokolu št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2010).

V slovenskem pravnem okviru je prepoved vsakršne diskriminacije, ne glede na različne osebne okoliščine, med drugim tudi spol, določena že v 4. členu Ustave Republike Slovenije, osnovno prizadevanje za boj proti diskriminaciji pa je bilo dodatno razširjeno s sprejetjem ZVarD, ki opredeljuje različne oblike diskriminacije¹¹, tudi posredno diskriminacijo (2. odst. 6. člena). O njej, v skladu z ZVarD, govorimo takrat, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

S pričujočo pobudo želimo torej predvsem izpostaviti potrebo po odpravi tistih obstoječih družbenih oziroma gospodarskih ali poslovnih praksah, ki vzdržujejo *status quo*, v tem primeru podzastopanost (največkrat) žensk v nadzornih in poslovodnih organih gospodarskih družb, s čimer so postavljene v manj ugoden položaj od moških.

Zato dajemo pobudo Vladi Republike Slovenije kot predlagateljici novele Zakona o gospodarskih družbah v javni razpravi, da tudi s posegom v to zakonsko materijo (ne pa samo v to) omogoči uveljavitev novih, naprednih in vključujočih praks v zvezi z imenovanjem članov in članic v nadzorne in poslovodne organe gospodarskih družb. Z uveljavitvijo zakonskih rešitev, ki zagotavljajo vsaj minimalno uveljavitev načela enakomerne zastopanosti obeh spolov v ključnih organih upravljanja gospodarskih družb, bi po zgledu najnaprednejših držav v zvezi s tem področjem na svetu (Danska, Islandija, Francija idr.) storila pomemben korak v smeri odpravljanja posredne diskriminacije.

Čeprav spoštovanje in uresničevanje formalno predpisane prepovedi diskriminacije in odsotnost praks diskriminatorne narave predstavljata temelj enakopravnosti, pa ni nujno, da se bo ta neposredno odrazila tudi v doseganju dejanske enakosti v praksi. To namreč preprečujejo zgodovinsko, politično in ideološko pogojena družbena neravnovesja, ki z reprodukcijo obstoječih vzorcev ravnanja pomembno prispevajo k ohranjanju obstoječega stanja in nezmožnosti napredka.¹² Zato je tako pomembno, da državni organi in drugi pristojni subjekti v primerih dejanskega manj ugodnega položaja (v konkretnem primeru žensk) nadgradijo pravila svojega in/ ali širše-družbenega delovanja na način, ki vodi v odpravo obstoječih neravnovesij.

Tovrstni pozitivni oziroma posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti so navadnočasne narave¹³, njihov cilj pa je zagotoviti pravico do enakega obravnavanja, enakih možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na različnih področjih družbenega življenja oseb, ki so zaradi določene osebne okoliščine v manj ugodnem položaju.

Pozitivni ukrepi so bili na mednarodnopravni ravni uveljavljeni že z uveljavitvijo Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (1979), konkretnije opredeljeni pa v Splošnem priporočilu Odbora za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk št. 25 o začasnih posebnih ukrepih (2004). Temu je sledil Splošni komentar Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice št. 16 (2005), ki je še izdatno

¹¹ Posredna diskriminacija je sicer opredeljena že z Zakonom o enakih možnostih žensk in moških,

¹² Agencija EU za temeljne pravice (2018) *Handbook on European non-discrimination law*, str. 70.

¹³ Stališče Evropske mreže organov za enakost – Equinet navaja, da ječasnost v tem kontekstu izjemno relativen pojem, saj nekatera zgodovinsko zakoreninjena strukturna ravnovesja terjajo več desetletij za njihovo odpravo, zaradi česar uporaba sistemskih posebnih ukrepov ni sporna (Equinet 2014, str. 28).

poudaril pomen uživanja enakih pravic in temeljnih svoboščin žensk in moških, udeleženih v ekonomske procese.

Evropska unija si dejavno prizadeva za dejansko enakost med spoloma na več mestih, načelo enakosti žensk in moških pa velja za eno temeljnih vrednot (2. člen) in ciljev (3. člen) Unije (Pogodba o Evropski uniji). V skladu z 8. členom Pogodbe o delovanju EU (PDEU) si Unija v vseh svojih dejavnostih prizadeva odpravljati neenakosti ter spodbujati enakost med moškimi in ženskami. Člen 157 (3) te pogodbe pa je pravna podlaga za sprejetje ukrepov na ravni Unije, katerih cilj je zagotoviti uporabo načela enakih možnosti in enakega obravnavanja moških in žensk na področju zaposlovanja in poklicnega dela. Načelo pozitivnih ukrepov in njegov pomen za zagotavljanje dejanske enakosti žensk in moških v praksi priznavata še člen 157 (4) PDEU in 23. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki določata, da je treba enakost žensk in moških zagotoviti na vseh področjih ter da načelo enakosti ne preprečuje ohranitve ali sprejetja ukrepov o specifičnih ugodnostih v korist nezadostno zastopanega spola. Direktiva 2006/54/ES o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu v 3. členu omogoča sprejetje posebnih ukrepov za dejansko zagotovitev polne enakosti moških in žensk v poklicnem življenju.

Tudi Zakon o enakih možnostih žensk in moških (Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A in 33/16 – ZVarD; v nadaljevanju: ZEMŽM), kot formalni temelj za uresničevanje načela enakosti spolov v Sloveniji, v 7. členu predvideva tovrstne posebne ukrepe, pri čemer za neuravnoteženo zastopanost spolov opredeljuje situacije, v katerih je zastopanost enega spola na posameznem področju družbenega življenja ali njegovem delu nižja od 40 %. Pomembno je, da so posebni ukrepi dopustni tudi pri dajanju posebnih ugodnosti v smislu vzpodbude manj zastopanemu spolu oziroma spolu, ki je v neenakem položaju, ki pa morajo biti utemeljene in sorazmerne glede na namen posebnega ukrepa. Prav tako so v 17. členu krovnega zakona za varstvo pred diskriminacijo posebni ukrepi določeni kot sredstvo za zagotavljanje enakosti v zvezi z vsemi osebnimi okoliščinami.

Zagovornik ugotavlja, da bi bili zaradi že dalj časa nespremenjenega stanja na področju uravnoveženosti spolov v nadzornih in poslovodnih organih gospodarskih družb, posebni ukrepi za to področje ustrezni, prav tako pa tudi sorazmerni in se kot takšni lahko uveljavijo.

Slovenija s tovrstnimi prizadevanji v okviru evropskega konteksta ne bi bila osamljen primer, temveč bi sledila trendom, ki so se začeli bolj konkretno izrisovati z neuspešnim poskusom sprejetja Direktive za spodbujanje enakosti pri odločanju v poslovodskih organih¹⁴ na ravni EU. Temu so namreč sledila prizadevanja posameznih držav na nacionalnih ravneh, med katerimi so nekatere (Francija, Norveška) predvidele vsaj 40 % zastopanost obeh spolov, nekatere druge (Belgija, Italija) pa so se odločile za eno tretjino zastopanosti obeh spolov.

Zagovornik ocenjuje, da gre v Sloveniji v primeru uvedbe posebnih ukrepov za uravnoveženost spolov v nadzornih in poslovodnih organih gospodarskih družb slediti že obstoječi zakonodaji, ki za odpravo podzastopanosti manj zastopanega spola opredeljuje vsaj 40 %.

Predlagamo, da opredelitev kroga družb zavezank temelji na 4. odstavku 53. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS), **ki kot subjekte javnega interesa opredeljuje družbe, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev (javne družbe), kreditne institucije, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo in zavarovalnice, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo.**

¹⁴ Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0614&from=EN>.

Po vzoru pravno-formalnih ureditev vprašanja uravnotežene zastopanosti spolov na najvišjih položajih v gospodarskih družbah v nekaterih drugih evropskih državah (Belgija, Danska, Finska, Norveška) **dodatno predlagamo, da se med družbe zavezanke uvrsti tudi tiste, v katerih ima Republika Slovenija sama ali s povezanimi osebami neposredno ali posredno večinski delež**, saj so te in javne družbe nosilke pomembne gospodarske in družbene vrednosti ter (lahko) imajo zaradi posebne prepoznavnosti pomemben učinek na celotni trg.

Zagovornik nadalje ugotavlja, da uveljavitev tovrstnih posebnih ukrepov, zaradi potrebe po čimbolj nemotenem delovanju in delovnih procesov v teku, ne more terjati takojšnje prilagoditve družb zavezank. Zato predlagamo **prehodno obdobje vsaj 3 let** od uveljavitve novele ZGD-1K, ki bo ublažila prilagoditev družb zavezank novim dolžnostim na področju spolne uravnoteženosti v njihovih nadzornih in poslovnih organih. Kljub temu, da bi sama dolžnost nastala že z uveljavitvijo dotične novele, pa bi jo družbe zavezanke morale začeti dejavno izvajati pri prvem prenehanju mandatov člana ali članov njihovega nadzornega in poslovnega organa. Ob upoštevanju navedenega v 7. členu ZEMŽM in v 18. členu ZVarD, da gre v primeru posebnih ukrepov za ukrepe začasne narave, predlagamo, da se s sprejemom ukrepov predvidi tudi **časovna omejitev njihovega trajanja, in sicer naj se slednji izvajajo še 10 let od konca prehodnega obdobja** (po vzoru Norveške).

Zagovornik ocenjuje, da so predlagane rešitve pravi korak v smeri zagotavljanja uravnoteženosti spolov v nadzornih in poslovnih organih gospodarskih družb in izpostavlja, da je bilo na problem nizke zastopanosti žensk v gospodarstvu v Sloveniji že večkrat opozorjeno, tudi s strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v prejšnjem mandatu. Nenazadnje pa velja izpostaviti tudi, da zakonske spremembe v tej smeri podpira tudi stroka, interes pa izražajo tudi ciljni deležniki¹⁵.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pripravila:
Kaja Primorac
Svetovalka Zagovornika za mednarodno sodelovanje

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka - koordinatorica spremljanja, ozaveščanja in preventive

Poslano:
– naslovníku,
– zbirka dok. gradiva

¹⁵ Združenje Manager (2019, dostopno na: <https://www.zdruzenje-manager.si/sl/novice/zdruzenje-manager-za-uravnotezenje-zastopanosti-spolov-na-najvisjih-pozicijah-v-gospodarstvu/>)