

Simona Topolinjak

DEJAVNIKI IZVAJANJA MEHKE ZAKONODAJE EU NA PODROČJU ENAKOSTI SPOLOV – PRIMER URAVNOTEŽENE ZASTOPANOSTI ŽENSK IN MOŠKIH V PROCESIH ODLOČANJA

IZVLEČEK : V članku analiziramo raznovrstne dejavnike izvajanja mehkih politik Evropske unije na področju enakosti spolov v Sloveniji. Osredotočimo se na izvajanje načela uravnotežene zastopnosti žensk in moških v procesih odločanja na področju politike, znanosti in gospodarstva, kjer je delež žensk na najvišjih položajih še vedno nizek. Na podlagi analize EU- in slovenske zakonodaje ter družboslovnih intervjujev z relevantnimi vladnimi in nevladnimi akterji na EU- in nacionalni ravni je bilo ugotovljeno, da je zaradi sprejete mehke zakonodaje na tem področju najpomembnejši akter pri izvajanju nacionalna vlada, ki lahko izbere javnopolitične instrumente in jih prilagodi svojim aspiracijam. Pritisk na izvajanje s strani EU je tako močnejši v času pristopnih pogajanj o vstopu Slovenije v EU in ob močnem delovanju interesnih skupin.

KLJUČNE BESEDE: izvajanje javnih politik, mehka zakonodaja, EU, Slovenija, enakost spolov.

Implementation factors of soft EU legislation in the field of gender equality. An example of the balanced representation of women and men in decision-making processes.

ABSTRACT: This paper examines various implementation factors of the European Union's soft policy in the field of gender equality in Slovenia. We focus on implementation of the principle of the balanced representation of women and men in decision-making processes in the fields of politics, science and the economy, where the proportion of women in top positions remains low. Based on an analysis of EU and Slovenian legislation and interviews with relevant governmental and non-governmental actors at the EU and national levels, it was found that because of the adopted soft law in this area it is the national government, which can select public policy instruments and adapt them to its

own aspirations, that is the most important player when it comes to implementation. Pressure from the EU was stronger in the accession negotiations when Slovenia was joining the EU and also when interest groups work together.

KEY WORDS: implementation of public policy, soft law, Slovenia, EU, gender equality

1 Uvod

V članku se posvečamo analizi raznovrstnih dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje politik Evropske unije (EU) na področju enakosti spolov v Sloveniji. Osredotočimo se na formalno izvajanje mehke zakonodaje EU, in sicer na izvajanje načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja na treh področjih – v politiki, znanosti in gospodarstvu. Za analizo izvajanja načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja smo se odločili, ker je to vprašanje izredno aktualno: v Sloveniji so ženske na mestih odločanja na teh treh področjih slabo zastopane, na različnih področjih pa prihaja do sprejemanja različnih dokumentov.

Za vsa tri področja tako velja, da bolj ko se vzpenjamo po družbeni lestvici, manj žensk najdemo. V Sloveniji je trenutno najboljše stanje v politiki, saj je bilo po izrednih volitvah leta 2011 v parlament izvoljenih 32 % žensk, kar pomeni, da je bila dosežena kritična meja zastopanosti, ki je običajno določena s 30 % (npr. Dahlerup 2006; Norris 1996). Ta visoki delež žensk v predstavniškem telesu pa se ne kaže pri sestavi vlade, saj je ministrsko mesto zasedla le ena ženska (tako se je delež ministric znižal za 18 odstotnih točk – prejšnja, Pahorjeva vlada je tako imela največji delež ministric v slovenski zgodovini, in sicer 26 %). V znanosti je delež senatork na univerzah približno 25 %, pri čemer se delež senatork na novih univerzah (Nova Gorica in Primorska) giblje nad tretjino, na starih univerzah (Ljubljana in Maribor) pa je pod 20 % (Topolinjak 2012: 252–253). Novembra 2010 je bilo v Sloveniji na položaju direktorjev in direktoric ter članov in članic uprav družb 27 % žensk, v upravah največjih družb pa je januarja 2012 sedelo le 15,3 % žensk (Evropska komisija 2012b, 50–51).

V analizi nas bo tako zanimalo, kateri dejavniki vplivajo na izvajanje načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja na treh izbranih področjih. Mnogonivojska ureditev EU in s tem delitev moči med različnimi vladnimi ravni pripelje tudi do problemov v samem izvajanju javnih politik (Dimitrakopoulos in Richardson 2001: 336), saj gre za decentralizirano izvajalsko strukturo (Treib 2008: 5), pri čemer lahko ločimo formalno izvajanje (prenos evropske zakonodaje v nacionalno) in dejansko izvajanje (izvajanje sprejete evropske zakonodaje v praksi).

Za potrebe analize je uporabljen pristop študije izvajanja od spodaj navzgor, ki obravnava izvajanje javnih politik kot proces politične interakcije med različnimi javnopolitičnimi igralci, med katerimi prihaja do pogajanj in sklepanj kompromisov (Hogwood in Gunn 1984: 207; Ham in Hill 1984: 103), ter študije evropeizacije od zgoraj navzdol, ki obravnava pritisk EU na države članice (npr. Radaelli 2004). Ker pri izvajanju politik sodelujejo različni javnopolitični igralci na različnih ravneh (na ravni EU, nacionalni ravni), ki si informacije izmenjavajo na različne načine (od zgoraj

navzdol, od spodaj navzgor, vertikalno in horizontalno), je za razumevanje izvajalskega procesa uporabljena tudi kombinacija koncepta javnopolitičnih omrežij s konceptom mnogonivojske vladavine.

Dosedanje raziskovanje dejavnikov izvajanja skupnih evropskih politik je večinoma temeljilo na analizi izvajanja določenih direktiv. Z raziskovanjem mehkejših instrumentov se je ukvarjalo manj raziskovalcev – npr. Gerda Falkner s svojimi sodelavci (analiza izvajanja v direktivah zapisanih mehkejših instrumentov, kot so določena priporočila v posameznih direktivah), Fiona Beveridge in Samantha Velluti s sodelavkami (vprašanje spola pri odprti metodi koordinacije), Emanuela Lombardo in Maxime Forest s sodelavci (vprašanje evropeizacije politike enakosti spolov). Pri samem raziskovanju direktiv so raziskovalci ugotovili, da prihaja do prepočasnega prenosa same direktive v nacionalno zakonodajo, kar pa pomeni, da prihaja do zamika pri izvajanju. Že Pressman in Wildavsky (1984: 122) sta izpostavila, da je nejasno, ali je pravilno, a zamaknjeno izvajanje uspeh ali neuspeh. Prepočasna transpozicija (z zamikom tudi več let) lahko povzroči nove probleme (Mastenbroek 2003: 391) ter spodkopava legitimnost skupne politike in tako vpliva na širši evropski integracijski proces (Haverland in Romeijn 2007: 760).

V nadaljevanju bomo najprej na podlagi analize literature o izvajanju politik EU, predvsem politološke, klasificirali dejavnike izvajanja politik EU, nato pa bomo analizirali njihov vpliv na izvajanje (formalno izvajanje) načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja. V sklepu bomo izpostavili tako pozitivne kot negativne dejavnike, ki vplivajo na izvajanje načela uravnotežene zastopanosti spolov v procesih odločanja na izbranih treh področjih. Vpliv dejavnikov na posameznih ravneh je bil analiziran na podlagi analize zakonodaje EU in slovenske zakonodaje ter družboslovnih intervjujev z relevantnimi vladnimi in nevladnimi akterji na EU- in nacionalni ravni (več Topolinjak 2012).¹

2 Klasifikacija dejavnikov izvajanja politik EU

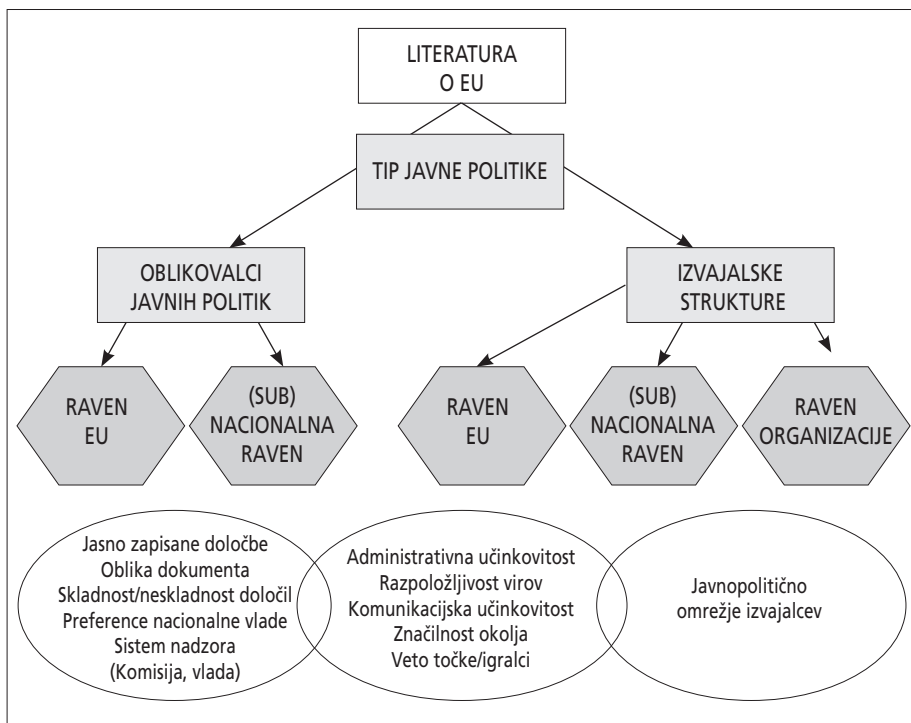
Različni avtorji so prepoznavali različne dejavnike, ki vplivajo na izvajanje javnih politik EU. Lahko jih razdelimo v dva grozda dejavnikov: na eni strani so dejavniki, povezani z delovanjem oblikovalcev javnih politik tako na EU- kot na nacionalni ravni, na drugi strani pa so dejavniki, povezani z izvajalskimi strukturami oz. dejanskimi izvajalci (na EU-, nacionalni in organizacijski ravni), oboje pa je odvisno tudi od tipa javne politike (Topolinjak 2012: 51). Čeprav je bila večina kvalitativnih študij narejena v enem sektorju² in tako sektorjev med sabo ne moremo primerjati, imajo različni tipi javnih politik za posledico tudi različne konflikte in probleme ter tako povzročijo tudi različne tipe izvajalskega procesa.

-
1. Članek temelji na doktorski disertaciji, kjer so bili analizirani raznovrstni dejavniki na EU-, nacionalni in organizacijski ravni.
 2. Kot pravi Treib (2008: 16), je bilo največ raziskav narejenih na področju okoljske politike (npr. Haverland 2000; Börzel 2003), zakonodaje o delovnem razmerju in enakosti spolov (npr. Caporaso in Jupille 2001; Falkner in dr. 2005a, 2005b) in politike notranjega trga (npr. Knill in Lehmkuhl 2000).

Večina prvih raziskav izvajanja javnih politik v EU je bila narejena na podlagi pristopa od zgoraj navzdol. Tako je bilo izvajanje zakonodaje EU v posameznih državah prikazano kot apolitični proces, katerega uspeh je odvisen od jasno zapisanih določil, uspešne administrativne organizacije in poenostavljenih zakonodajnih postopkov na nacionalni ravni (npr. Siedentopf in Ziller 1988). Šele skozi čas so se raziskovalci zavedeli, da je izvajanje politični proces in da je izvrševanje javne politike pogosto ovirano zaradi odpora nacionalnih političnih akterjev (Pülzl in Treib 2006: 98). Najbolj znan argument temelji na zgodovinsko-institucionalnem predvidevanju, t. i. stopnji (ne) skladnosti, ki izpostavlja nacionalne akterje kot vratarje statusa quo in kot zaščitnike nacionalnih zakonodajno-administrativnih tradicij (npr. Duina 1997; Börzel 2003).

V začetku 21. stoletja so se raziskovalci začeli zavedati, da je pri analizi izvajanja treba dati pozornost številnim omrežjem nacionalnih akterjev. Tako je proces izvajanja odvisen ne le od skladnosti obstoječe nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU, ampak tudi z dejavniki, kot so število veto igralcev, prisotnost/odsotnost konsenzno orientirane kulture oblikovanja odločitev, (ne)podpora interesnih skupin (Green Cowles in dr. 2001; Heritier in dr. 2001).

Grafikon 1:
Razdelitev literature o izvajanju javnih politik v EU na grozde dejavnikov



Literatura izvajanja javnih politik v EU je tako v grafikonu 1 razdeljena na podlagi javnopolitičnih akterjev, s katerimi so povezani posamezni dejavniki. Ker pa so

nekateri dejavniki lahko povezani tako z oblikovalci javnih politik kot z njihovimi izvajalci, bomo v nadaljevanju posamezne dejavnike analizirali na podlagi ravni, kjer se pojavljajo. Tako bomo na ravni EU analizirali vpliv vrste zakonodaje, postopkov odločanja, nadzora, neposrednega pritiska s strani institucij EU in finančnih resursov na izvajanje politike enakosti spolov, na nacionalni ravni pa vpliv skladnosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU, vpliv ekonomskih stroškov, političnih preferenc, organiziranosti transpozicijskega prostora in vpliv interesnih skupin na samo izvajanje politike enakosti spolov, predvsem na področju uravnotežene zastopanosti žensk in moških.

3 Analiza dejavnikov izvajanja politik EU na področju enakosti spolov

Vprašanje enakosti spolov je v EU prisotno že od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1957, saj je bilo v Pogodbo o ustanovitvi EGS vključeno tudi načelo enakega plačila za enako opravljeno delo za moške in ženske. Od takrat naprej je vprašanje stalno prisotno na dnevnem redu EU. Leta 1997 je z Amsterdamsko pogodbo vzpodbujanje enakosti spolov postalo tudi eden od ciljev EU, hkrati pa je bil uveden tudi nov pristop – integracija načela enakosti spolov (politiko enakosti spolov je treba integrirati v vse politike na vseh ravneh in v vseh fazah) (Walby 2005: 456). Poleg strategije integracije načela enakosti spolov se uporabljata še dve strategiji oz. pristopa: enako obravnavanje (vsi morajo imeti enake možnosti na vseh področjih) in pozitivna akcija (gre za specifično pomoč ženskam, ki so v patriarhalni družbi v neenakem izhodiščnem položaju, npr. spolne kvote) (Verloo 2001: 3–4).

EU je sprejela sedemnajst direktiv (trenutno jih je v veljavi šest³), ki se osredotočajo na enakost spolov. Poleg te t. i. trde zakonodaje pa so njene institucije (Evropski parlament, Svet, Evropska komisija) sprejele tudi veliko mehke zakonodaje⁴ v obliki

-
3. Trenutno so veljavne naslednje direktive: Direktiva 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti; Direktiva 2007/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007, ki je spremenila direktivo Sveta 92/85/EGS z dne 19. oktobra o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo; 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; Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu; Direktiva Sveta 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC; Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost.
 4. Poleg uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja je bilo sprejete veliko mehke zakonodaje tudi na drugih področjih – npr. o nasilju nad ženskami (npr. Krizsan in Popa 2011).

priporočil, resolucij, akcijskih načrtov itd. Definiramo jo lahko kot pravila upravljanja, ki v osnovi nimajo zakonsko obvezujoče moči, vendar imajo kljub temu praktične učinke (Snyder v Cini 2000: 4). Fiona Beveridge (2008) tako poudarja, da se je razvoj *acquis communautaire* vedno razvijal vzporedno z nekimi mehkejšimi iniciativami. Komisija je tako v obdobju, ko Svet ni imel politične volje za sprejetje novih določil o politiki enakosti spolov, nadaljevala delo z mehkejšimi metodami (Mazey 1995). Tako so velikokrat postavili temelje za prihodnje, bolj obvezujoče mehanizme.

Politiko enakosti spolov je težko izvajati, ker jo države članice opredeljujejo kot del socialne politike, se pravi področja, kjer so države članice zelo zaščitniške. Vsaka politika se tako mora prebiti skozi tri šivankina ušesa, in sicer na nadnacionalni ravni znotraj Komisije, ki pripravi neko zakonodajo, na mednarodni ravni v Svetu in Evropskem parlamentu, ki zakonodajo sprejmeta, ter nazadnje v državi članici, ki to politiko sprejme in izvaja (Pollack in Hafner-Burton 2000: 437–438). Problemi nastajajo tudi zaradi različnih sistemov v posamezni državi, saj lahko vsaka država na svoj način definira sam problem (Eveline in Bacchi 2005: 503).⁵

V nadaljevanju se bomo osredotočili na izvajanje načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja, ki je bilo na ravni EU opredeljeno v mehkejši zakonodaji. Zanimalo nas bo, kateri identificirani dejavniki iz analizirane literature imajo vpliv na izvajanje načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja v Sloveniji. Osredotočili smo se na obdobje od začetka leta 1991 do konca marca 2012.

3.1 Vpliv dejavnikov na ravni EU

Na kakšen način je neka politika definirana, je še posebej pomembno v kontekstu EU na področju enakosti spolov, saj zaradi kompleksnosti oblikovanja politik in razširjenosti določenih konceptov in idej prihaja do različnih pomenov v različnih jezikih in nacionalnih kontekstih (Eveline in Bacchi 2005). Zaradi tega je izredno pomembno, na kakšen način je določena politika sprejeta, se pravi v kakšnem dokumentu, kakšne finančne spodbude prinaša in na kakšen način je zagotovljen nadzor nad samim izvajanjem.

V EU je bilo na področju uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja na treh izbranih področjih sprejetih kar nekaj dokumentov. Gre za resolucije s strani Evropskega parlamenta in Sveta, ki se osredotočajo na vprašanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov na mestih odločanja,⁶ priporočilo s strani Sveta (1996), ki

5. Tako npr. prihaja do različnih definicij in praks strategije integracije načela enakosti spolov v politiko (Walby 2005: 455; Eveline in Bacchi 2005: 497).

6. Resoluciji Evropskega parlamenta o ženskah v odločevalskih telesih (1994) in o ženskah v odločanju (2000), Resolucija Sveta o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja (1995). V nekaterih drugih resolucijah je bilo uravnotežena zastopanost žensk in moških v procesih odločanja le omenjena – npr. v resolucijah Evropskega parlamenta o enakosti žensk in moških v EU za posamezno leto, o vidikih enakosti spolov pri gospodarskem nazadovanju in finančni krizi (2010), o ženskah v znanosti (2008), o vlogi žensk v industriji (2008), o ženskah in vodenju podjetij (2011), v Resoluciji Sveta o ženskah in znanosti (1999) in resolucijah o znanosti in družbi ter ženskah v znanosti (2001).

spodbujajo države članice, da sprejmejo potrebne ukrepe za povečanje števila žensk na vodstvenih položajih, načrte Komisije za enakost med moškimi in ženskami⁷ ter zavezo držav članic v obliki Evropskega pakta (2006 in 2011). Sprejeta je bila v treh strjenih obdobjih – trije dokumenti med letoma 1994 in 1996, štiri dokumenti med 1999 in 2002 ter v zadnjih petih letih porast mehke zakonodaje, predvsem na področju uravnotežene zastopanosti obeh spolov na položajih odločanja v gospodarstvu.

V *postopku odločanja*⁸ oz. pri sprejemanju odločitev na področju enakosti spolov v EU sodelujejo Evropski svet, Evropski parlament, Svet EU, Evropska komisija in Sodišče ES. Zakonodajne pobude za sprejetje direktiv večinoma pripravlja Komisija, mnenje k predlogu podajo tudi druge evropske institucije (Evropski parlament, Ekonomsko-socialni svet (EESO), Odbor regij), odločitev pa v postopku soodločanja sprejmeta Svet in Evropski parlament.⁹ Mehko zakonodajo (npr. resolucije) večinoma sprejemata Evropski parlament in Svet samostojno, pri Priporočilih Sveta o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja (1996) pa so sodelovale vse institucije. V zadnjih petih letih je tako bilo sprejete veliko mehke zakonodaje o izboljšanju vloge žensk na mestih odločanja, iz česar lahko sklepamo, da se je v zadnjem času v EU povečal pomen načela uravnotežene zastopanosti obeh spolov v procesih odločanja, saj so vse tri institucije – Evropski parlament (različne resolucije), Svet (Evropski pakt 2006 in 2011) in Komisija (delovni dokumenti, načrti) – sprejele neke dokumente. To lahko po eni strani pripišemo veliki širitvi EU leta 2004 in prihodu novih držav članic, kjer so ženske slabše zastopane v predstavniških telesih, po drugi strani pa spremembi dnevnega reda EU in v povezavi z njim aktivnosti glede uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja v gospodarstvu.¹⁰

Kljub dejstvu, da EU daje velik poudarek uravnoteženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja, pa se je do sedaj na tem področju sprejemala le mehka

7. Strategija za enakost med ženskami in moškimi (2010–2015) (2010), Načrt za enakost med moškimi in ženskami (2006–2010) (2006) ...

8. Mastenbroek (2003: 375) meni, da različni postopki odločanja lahko vplivajo na hitrost sprejetja določene direktive. Na eni strani Fearon (1998) zagovarja teorijo pogajalske moči in poudarja, da je pogajanje med različnimi akterji na EU-ravni najpomembnejši dejavnik za razumevanje izvajanja, po drugi strani pa Heather Mbaye (2001: 274) in Katerina Linos (2004: 19) zagovarjata teorijo strateške izbire, saj sta ugotovili, da nacionalno glasovanje za ali določeno direktivo proti njej nima posebne teže pri samem (ne)izvajanju; na tej podlagi sklepata, da se lahko država odloči, ali bo določeno politiko izvajala ali ne.

9. Do Maastrichtske pogodbe je imel ključno vlogo pri odločanju o zakonodajnih pobudah Svet. Evropski parlament je imel najprej le posvetovalno funkcijo, nato pa se je njegova vloga krepila – z Enotnim evropskim aktom je Evropski parlament dobil pravico sodelovanja, po Maastrichtski pogodbi pa je postal enakopraven zakonodajni organ (postopek soodločanja) (Dovžan 2009).

10. Na najvišji dnevni red EU (Svet) je bilo to vprašanje postavljeno leta 2010 s sprejetjem Poročila o enakosti spolov v EU (Uradnica Evropske komisije 2010).

zakonodaja. Gre za mehko *vrsto dokumentov*¹¹ (resolucije, priporočila itd.), ki so v nasprotju z direktivami neobvezni, nimajo določenega transpozicijskega časa in tudi jezik je mehkejši. V direktivah je npr. navedeno, da je treba nacionalno zakonodajo uskladiti z vsebino direktive, medtem ko se v resolucijah države članice samo poziva in spodbuja, da okrepijo delovanje na področju enakosti spolov v procesih odločanja (pri tem pa npr. tudi izpostavijo primere dobre prakse v posameznih državah članicah). Čeprav je mehka zakonodaja sprejeta s soglasjem držav članic, se uporaba mehke zakonodaje včasih razume kot simbolno dejanje, ki je močno v obljubah in šibko v zavezah (Lange 1992). Vendar je mehka zakonodaja lahko prav tako učinkovita, če jo je država članica pripravljena izvajati (Jacobsson 2004: 89).

Poleg mehke zakonodaje se v določenih primerih določene institucije ali posamezniki obrnejo neposredno na države članice in jih pozivajo k sprejetju določene politike. Govorimo o *neposrednem pritisku s strani institucij EU*. Tako je na področju politike Evropski parlament nacionalne parlamente držav pristopnic pozval, da sprejmejo ukrepe za bolj uravnoteženo zastopnost žensk in moških v nacionalnih delegacijah v Evropskem parlamentu in kasneje za volitve v Evropski parlament (npr. Resolucije o enakosti moških in žensk v EU v posameznih letih). V zadnjem času je aktivna evropska komisarka za pravosodje Viviane Reding, ki je 1. marca 2011 pozvala gospodarske družbe, naj do marca 2012 podpišejo izjavo o večji zastopnosti žensk in moških v upravah podjetij (gre za samoregulacijo s strani podjetij). Kljub močni podpori s strani Evropskega parlamenta (sprejem resolucije, kjer predlagajo tudi uvedbo spolnih kvot), nekaterih držav članic (ki so sprejele zavezujoče mehanizme – npr. Francija, Nizozemska) ter tudi evropskih državljanov¹² je izjavo podpisalo le 24 podjetij, zato je marca 2012 komisarka pozvala zainteresirane skupine, da se vključijo v javno posvetovanje o možnih ukrepih na ravni EU in napovedala sprejetje ukrepov do konca leta 2012 (Europa 2011, Evropska komisija 2012a).

-
11. Vrsto dokumenta lahko analiziramo na podlagi različnih elementov: stopnja obveznosti – manj je mednarodni predpis legalno obvezen, manj se države prilagajajo (Börzel in dr. 2003: 17); stopnja preciznosti – nekateri (npr. Börzel in dr. 2003: 17–18) pravijo, da je izvajanje slabše v primeru, ko je predpis nejasen in nenatančen, nasprotno pa Keading (2007: 20) ugotavlja, da bolj specificirana direktiva zavleče izvajalski proces; kompleksnost določenega akta – nekateri raziskovalci (npr. Mastenbroek 2003: 376; Keading 2007: 20) menijo, da bo direktiva sprejeta hitreje, če gre samo za tehnični popravek, in počasneje, če gre za dokument s povsem novo vsebino; drugi (npr. Haverland in Romeijn 2007: 769) pa opozarjajo, da lahko tudi pri sprejemanju in izvajanju amandmajev prihaja do resnega zamujanja, kar lahko povežemo s krajšim transpozicijskim rokom, večjim poudarkom držav članic pri sprejemanju novih direktiv in v določenih primerih z velikimi spremembami, ki jih povzroči sprejetje amandmajev; stopnja pooblaščenosti, ki jo dajo države tretjim akterjem, da interpretirajo in sprejmejo predpise (Börzel in dr. 2003: 18); transpozicijski čas (rok za sprejetje zakonodaje v državi članici) – gre za pritisk EU na državo članico, saj mora določeno zakonodajo sprejeti v določenem roku (npr. Toshkov 2007).
 12. Po podatkih Eurobarometra se je 75 % vprašanih opredelilo za uvedbo zakonodaje o uravnoteženi zastopnosti spolov v upravah podjetij, pri čemer jih je 49 % navedlo, da bi bile najprimernejši mehanizem za uveljavitev denarne kazni (Evropska komisija 2011).

Za uspešno izvajanje politik je eden ključnih dejavnikov tudi *nadzor* nad samim izvajanjem. Znotraj javnopolitičnega omrežja obstajajo različni tipi nadzora, in sicer administrativni, finančni in politični nadzor na vseh ravneh (Laffan 1983: 402). Nadzor nad izvajanjem je največkrat s strani Evropske komisije, ki pa ima omejene možnosti za odkrivanje kršitev izvajanja; gre torej za nepopoln nadzor nad samim izvajanjem (Dimitrakopoulos in Richardson 2001: 345). Funkcija nadzora se še zmanjša pri izvajanju mehke zakonodaje; govorimo lahko le o spremljanju (monitoringu). Nadzor se tako na neki način izvaja prek letnih poročil o enakosti med ženskami in moškimi, ki jih pripravlja Komisija in kjer sta »moralna nagrada« in »kazeni« lahko izpostavitve države kot primera dobre oz. slabe prakse.¹³ Letna poročila so predstavljena na spomladanskem zasedanju Sveta; ta jih tudi formalno potrdi. To je zelo pomembno, saj lahko s tem poročilom pride na dnevni red Sveta novo ključno vprašanje (tako je bilo npr. v poročilu o enakosti žensk in moških, 2010, ki je bilo predstavljeno na spomladanskem zasedanju Sveta leta 2010 in ki ga je ta potrdil, prvič izpostavljeno tudi vprašanje žensk kot vodij in članic najvišjih odločevalskih teles v podjetjih) (Uradnica Evropske komisije 2010). Za spremljanje napredka držav članic na področju uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja je Komisija leta 2004 (s pomočjo Evropske mreže strokovnjakov za zastopnost žensk pri političnem odločanju) na svoji spletni strani vzpostavila tudi podatkovno zbirko primerljivih podatkov o ženskah na odločevalskih mestih. Za potrebe spremljanja izvajanja pekinške akcijske platforme glede žensk v odločanju pa je leta 1999 Svet pod predsedovanjem Finske sprejel set devetih indikatorjev (kvantitativnih in kvalitativnih) za spremljanje situacije žensk na mestih odločanja v politiki,¹⁴ čez štiri leta pa je Svet pod italijanskim predsedovanjem sprejel še drugi set devetih indikatorjev glede uravnotežene zastopanosti žensk in moških na ekonomskih odločevalskih mestih.¹⁵ Junija 2008 je Evropska komisija

-
13. Tako je bila Slovenija v zadnjem Poročilu Evropske komisije o napredku na področju enakosti spolov za leto 2011 (Evropska komisija 2012b) predstavljena po eni strani kot primer dobre prakse, saj se je s pomočjo spolnih kvot in izvolitvijo novih političnih strank po izrednih volitvah leta 2011 podvojil delež žensk v parlamentu (s 16 na 32 %) in kot primer slabe prakse, saj ima v vladi manj kot 10 % žensk.
 14. Delež žensk v spodnjem domu nacionalnih/federalnih parlamentov DČ in v EP, delež žensk v regionalnem predstavniskem telesu DČ, delež žensk v lokalnih predstavniskih telesih DČ, politike krepitve uravnotežene zastopanosti obeh spolov na volitvah, delež članic nacionalnih/federalnih vlad in delež članic Evropske komisije, delež ministrice po različnih področjih nacionalnih/federalnih vlad, delež najvišje rangiranih javnih uslužbenk, razdelitev najvišje rangiranih javnih uslužbenk po področjih, delež žensk na vrhovnih sodiščih DČ ter delež žensk na Sodišču ES in na Sodišču prve stopnje ES.
 15. Delež žensk med guvernerji Centralnih bank, delež žensk med člani odločevalskih teles centralnih bank, delež žensk med ministri na ekonomskem področju, delež žensk med predsedniki največjih podjetij v posamezni DČ, delež žensk med člani v najvišjih organih odločanja v največjih podjetjih v posamezni DČ, delež žensk med predsedniki sindikatov na ravni EU, delež žensk med člani upravnega telesa sindikatov (na ravni EU), delež žensk med predsedniki delodajalskih organizacij (na ravni EU), delež žensk med člani upravega telesa delodajalskih organizacij (na ravni EU).

v skladu s Načrtom za enakost med moškimi in ženskami 2006–2010 ustanovila tudi evropsko mrežo žensk za odločanje v politiki in gospodarstvu, ki je evropska platforma za razprave, izmenjavo informacij in dobrih praks ter prepoznavanje najboljših strategij na tem področju.

Na področju znanosti je vprašanje o ženskah¹⁶ prišlo na dnevni red leta 1999 s sprejetjem akcijskega načrta za ženske in znanost,¹⁷ ki sta ga podprla tako Evropski parlament kot Svet, izredno vlogo pa je odigrala tudi Helsinška skupina za ženske in znanost (sestavljena iz nacionalnih predstavnikov in predstavnic), ki je bila ustanovljena z namenom izmenjave izkušenj in podpore Komisiji pri promociji enakosti spolov v znanosti. Znotraj nje je bila ustanovljena tudi skupina statističnih strokovnjakov in strokovnjakinj, ki je začela zbirati statistične podatke o ženskah v znanosti in jih objavljati v publikaciji »She figures« (prva je izšla 2003). Pri samem nadzoru oz. spremljanju izvajanja enakosti spolov v znanosti pa so pomembne tudi razne delovne oz. ekspertne skupine, ki jih je ustanovila Evropska komisija, ki so pripravile poročila o ženskah v znanosti (npr. strokovna skupina ETAN, ENWISE), pri čemer se je strokovna skupina WIRDEM (Women in research decision making) ukvarjala z vprašanjem žensk na vodilnih mestih v znanosti in ugotovila, da je ključni dejavnik za neravnovesje spolov v odločanju prevladujoča kultura (Evropska komisija 2008).

Pri spremljanju izvajanja politik enakosti spolov pa imajo velik pomen tudi različne interesne skupine, ki opozarjajo na neizvajanje (Börzel in dr. 2003: 4). Tako je na ravni EU najpomembnejši Evropski ženski lobi (EWL), ki predstavlja nacionalne ženske organizacije držav članic in je tudi večinsko financiran s strani EU, deluje pa v smeri uresničitve dveh ključnih ciljev – vzpostavitev enakosti med ženskami in moškimi ter vzpostavitev paritetne demokracije na vseh nivojih (EWL 2012). Na področju znanosti je Evropska komisija leta 2005 financirala ustanovitev Evropske mreže znanstvenic (EPWS), ki je njen pomemben sogovornik pri spremljanju izvajanja politik o ženskah v znanosti. Pri obeh se postavlja vprašanje neodvisnosti, saj oba večinsko financira EU.

Pri podpori institucijam EU in državam članicam pri njihovih prizadevanjih spodbujati enakost spolov ima oz. bo imel veliko vlogo Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE), ki je bil uradno odprt junija 2010 v Vilni. Naloga EIGE je zagotoviti objektivne, zanesljive, primerljive informacije in podatke o enakosti med ženskami in moškimi ter na podlagi njihove analize pomagati institucijam EU in državam članicam pri sprejemanju odločitev – trenutno se posvečajo a) izvajanju pekinških izhodišč, b)

16. Evropska komisija je leto dni prej (leta 1998) z državami članicami ustanovila strokovno skupino za vprašanje žensk v znanosti ETAN (European Technology Assessment Network), ki je pripravila poročilo »Znanstvene politike v EU – spodbujanje odličnosti z uveljavljanjem enakosti spolov«, ki se osredotoča na položaj znanstvenic v zahodnih državah. Leta 2002 je bila tako pri EK ustanovljena še skupina ENWISE (Enlarge Women In Science To East) s članicami iz držav srednje in vzhodne Evrope ter balkanskih držav, ki je pripravila poročilo »Zapravljeni talenti: izza domačih štirih sten pred javnost«, ki govori o položaju žensk v državah ENWISE.

17. V njem je kot cilj naveden 25 % delež žensk na vodilnih položajih v znanosti.

vzpostavitvi EU-indeksa enakosti spolov ter c) integraciji načela enakosti spolov (EIGE 2012). Tako lahko govorimo še o *informacijski in raziskovalni podpori*, saj lahko različne institucije pridobljene informacije uporabijo pri sprejemanju, izvajanju, spremljanju in nadzorovanju politik, raziskovalke in raziskovalci pa jih lahko uporabijo v raziskovalne namene (raziskovanje poteka tako na EIGE kot tudi po različnih raziskovalnih institucijah) (Topolinjak 2012: 119–120).

Finančni reursi lahko povečajo legitimiteto mednarodnih institucij, vendar lahko različni mehanizmi povzročijo različen učinek – če se npr. država želi prilagoditi določenim predpisom, a nima kapacitet za to, bodo sankcije najverjetneje povzročile prej poglobitev problema kot njegovo rešitev, nasprotno pa bi finančna pomoč vzpodbudila prilagajanje (Börzel in dr. 2003: 27). Ker v naši analizi obravnavamo mehko zakonodajo, finančni resursi v samih dokumentih niso omenjeni. Tako neizvajanje politike enakosti spolov ni finančno sankcionirano. Financiranje politike enakosti spolov je zagotovljeno z akcijskimi programi za enakost spolov; trenutno potekajo štirje pomembnejši viri financiranja s strani EU na področju enakosti spolov: Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj, PROGRESS (2007–2013) in 7. okvirni program za znanost.

3.2 Vpliv dejavnikov na (sub)nacionalni ravni

Politika na področju enakosti spolov je s strani EU v nekaterih primerih obvezujoča (predvsem na področju zaposlovanja, kjer so bile sprejete direktive), v drugih primerih pa je le priporočilna (npr. za uravnoteženo zastopanost obeh spolov v procesih odločanja). Zaradi tega je izredno pomembno delovanje nacionalnih javnopolitičnih igralcev v procesu izvajanja – tako vladnih kot nevladnih, na katere pa vplivajo tudi zunanji in notranji dejavniki. Preverili bomo skladnost slovenske zakonodaje z zakonodajo EU, vpliv ekonomskih stroškov, političnih preferenc, organiziranosti transpozicijskega prostora in vpliv interesnih skupin na samo izvajanje politike enakosti spolov, predvsem na področju uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja. V nekaterih primerih ni mogoče ločiti izvajanja načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja od izvajanja politike enakosti spolov, zato sta obravnavana skupaj (predvsem sprejete krovnih zakonov na tem področju).

V pristopnem obdobju je bila *skladnost nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU*¹⁸ na področju enakosti spolov opredeljena v Pogajalskih izhodiščih Slovenije za področje 13 – socialna politika in zaposlovanje. Del zakonodaje EU na področju enakosti spolov je tako že bil vključen v slovensko zakonodajo (predvsem v poglavju

18. Veliko raziskovalcev (npr. Duina 1997, Knill in Lenschow 1998) se je osredotočilo na stopnjo skladnosti med nacionalno in EU-zakonodajo. Če sta zakonodaji skladni, je adaptacijski pritisk majhen, izvajanje pa pravočasno in neproblematično; v primeru neskladnosti pa bo pri izvajanju prišlo do težav in zamujanja. Če se direktiva EU zelo razlikuje od zakonodaje v državi članici, bo transpozicija lahko bolj zapletena zaradi različnih javnopolitičnih igralcev, ki se jih določena politika dotika (Börzel 2003), vendar že obstoječa zakonodaja ne pomeni tudi uspešnega in pravočasnega prenosa direktive (Falkner in dr. 2005a: 4–6; Keading 2007: 23).

o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah v Ustavi RS), drugo zakonodajo pa je Slovenija vključila s sprejemom zakona o delovnih razmerjih (zagotovljeno enako plačilo za ženske in moške za enako delo ...), zakona o starševstvu in družinskih prejemkih (postopno zagotovljena individualna pravica obeh staršev do najmanj treh mesecev starševskega dopusta) ter krovnega zakona za enake možnosti obeh spolov – zakona o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM (zagotovitev enake obravnave moških in žensk na vseh področjih) (Pogajalska izhodišča, 13. poglavje). ZEMŽM¹⁹ je bil sprejet 21. junija 2002 (mesec dni po vložitvi zakona s strani vlade) po hitrem postopku, v razpravi so sodelovali le trije poslanci in ena poslanka (magnetogram 17. redne seje DZ, 21. 6. 2002). Dve leti kasneje je bil sprejet tudi Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – ZUNEO (temeljni zakon za enake možnosti ne glede na osebno okoliščino), ki so ga poslanci morali sprejeti po nujnem postopku, saj ga je bilo treba sprejeti še pred vstopom v EU, da ne bi bilo kakšnih posledic za državo. V razpravo je bilo vključenih šest poslancev, od tega dve poslanki (magnetogram seje DZ, 22. april 2004).

Če se osredotočimo na vprašanje uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja, lahko ugotovimo, da je bilo sprejetje ZEMŽM izredno pomembno, saj je (1) bila opredeljena uravnotežena zastopanost obeh spolov, ki jo je treba v največji meri upoštevati tudi pri a) sestavi delovnih teles in delegacij državnega zbora (ZEMŽM, 10. čl.), b) sestavi delovnih teles in delegacij vlade (ZEMŽM, 14. čl.), c) imenovanju ali predlaganju predstavnic in predstavnikov vlade v javnih podjetjih (ZEMŽM, 14. čl.) in d) sestavi strokovnih svetov ministrstva (ZEMŽM, 14. čl.) ter (2) političnim strankam bilo naloženo sprejetje štiriletnih načrtov o vprašanju uravnotežene zastopanosti obeh spolov na kandidatnih listah in v organih stranke (ZEMŽM, 31. čl.). Na podlagi 14. člena je bila tako sprejeta vladna uredba o kriterijih za upoštevanje načela uravnotežene zastopanosti spolov ter na Javni agenciji za raziskovalno dejavnost RS (ARRS) Pravilnik o delovanju stalnih in občasnih strokovnih teles za področje raziskovalne dejavnosti (2006). Pri sprejetju slednjega in dveh resolucijah za obdobje 2006–2010 (ReNRRP) in 2011–2020 (ReRIS), ki sta skladni z raziskovalno politiko EU in zagotavljanjem enakih možnosti v znanosti, je imela veliko vlogo tudi Komisija za uveljavitev žensk v znanosti.²⁰ Komisija za uveljavitev vloge žensk v znanosti je strokovno telo ministrstva za znanost,²¹ ki pomaga pri oblikovanju znanstvene politike v Sloveniji. Ustanovljena je bila po zgledu Helsinške skupine in je zelo dejavna v informiranju o ženskah v znanosti

19. Vsebina zakona je bila med drugim usklajena z Amsterdamsko pogodbo, Priporočili Sveta o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških pri odločanju (1996) in Resolucijo Evropskega parlamenta o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških pri odločanju (2000) (Izjava o skladnosti: Predlog ZEMŽM).

20. Ustanovljena je bila maja 2001 v okviru MŠZŠ in v sodelovanju s Slovensko nacionalno komisijo za UNESCO. Komisija je sestavljena iz predstavnikov oz. predstavnic različnih znanstvenih ved, različnih akademskih in raziskovalnih institucij ter institucij, pomembnih za delo na področju spodbujanja žensk v znanosti (SURS, Urad za UNESCO, ARRS). Več na spletni strani Komisije.

21. Področje znanosti je spadalo v različna ministrstva, največkrat v povezavi z visokim šolstvom.

ter pri zbiranju in objavljanju podatkov o neenakosti med spoloma v znanosti.

Največji korak naprej je bil narejen v politiki. V devetdesetih letih 20. stoletja je bilo namreč v Sloveniji več poskusov uzakonitve načela uravnotežene zastopanosti obeh spolov v političnem odločanju, vendar je bil vsak predlog zavržen z argumentom, da imajo ženske in moški po ustavi enake možnosti (glej npr. Antić 1998; Antić in sodelavke 2003). Na enaki podlagi je potekala tudi razprava glede uzakonitve spolnih kvot v Zakonu o volitvah predstavnikov v Evropski parlament – ZVPEP-A, Zakonu o lokalnih volitvah – ZLV-E in Zakonu o volitvah v Državni zbor – ZVDZ-B (magnetogrami sej DZ).

Pred samim sprejetjem zakonodaje je v Sloveniji že obstajal Urad za enake možnosti (UEM)²² oz. prej Urad za žensko politiko (deloval od 1992 naprej), ki izvaja in spremlja politiko enakosti spolov. Program dela za obdobje 2005–2013 je opredeljen tudi v Resoluciji o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških – ReNPEMŽM ter v dvoletnih periodičnih načrtih za izvajanje nacionalnega programa. UEM deluje na vseh področjih. Tako se tudi zavzema za bolj uravnoteženo zastopnost obeh spolov v političnem odločanju ter v procesih odločanja v znanosti in na družbeno-ekonomskem področju.

V okviru sprejemanja zakonov in resolucij na področju uravnotežene zastopanosti spolov v procesih odločanja ni prišlo do večjih *ekonomskih stroškov*. Izvajalske institucije so bile vzpostavljene že prej (UEM).²³ V okviru sprejetja zakonov o volitvah je Volilna komisija dobila le še eno nalogo več – spremljanje skladnosti kandidatnih list z določbo o spolni zastopanosti. Pri tem niso bili potrebni nobeni novi kadri ali finančna sredstva. Tudi nacionalni programi za znanost ne predvidevajo nobenega novega organa; vsi ukrepi so del preostalega izvajanja znanstvene politike.

*Administrativna učinkovitost*²⁴ izvajanja načela uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja je odvisna od števila izvajalskih struktur in nadzora. Na področju uravnotežene zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja na vseh treh področjih v izvajalskem ciklusu sodelujejo (1) vlada pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje ter pri imenovanju bolj spolno uravnoteženih strokovnih teles in delegacij,

-
22. Sedanja vlada je v sklopu varčevalnih ukrepov UEM ukinila, njegove naloge pa je s 1. aprilom 2012 prenesla na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Ukinitvi so nasprotovale nekatere interesne organizacije, in politične stranke, ki so javno pozivale, naj vlada predlog umakne.
 23. Po sprejetju ZEMŽM in ZUNEO se je v UEM povečal obseg dela, zato so morali zaposliti še dva nova sodelavca (skupaj 10), od tega je eden opravljal delo zagovornika oz. zagovornice enakih možnosti (Vlada RS 2006).
 24. Na splošno velja, da države z bolj učinkovito in transparentno birokracijo direktive hitreje implementirajo (Linos 2004: 12–13), države z manjšo javno upravo, neučinkovito birokracijo in sistemsko korupcijo pa imajo višjo stopnjo neprilagoditve (Mbaye 2001: 261; Keading 2007: 23). Države članice, ki imajo uvedeno močno spremljanje izvajanja (npr. Danska, Nizozemska), imajo manj kršitev kot tiste, ki imajo šibko administrativno in znanstveno infrastrukturo (npr. Grčija, Španija) (Börzel in dr. 2003: 5). Zakonodajno telo namreč potrebuje učinkovite administracijske, znanstvene in zakonodajne vire za izdajo pravil in predpisov ter za spremljanje njihovih uveljavitev (Vogel in Kessler 2000: 21).

(2) Državni zbor pri sprejemanju zakonodaje ter pri imenovanju bolj spolno uravnoteženih strokovnih teles in delegacij, (3) UEM pri predlaganju zakonodaje, nadzoru in spremljanju različnih kazalcev na posameznih področjih, (4) različne interesne skupine, ki spremljajo izvajanje, (5) v politiki pa še a) politične stranke pri formuliranju političnega programa glede enakih možnosti za ženske in moške, sestavljanju vodstva politične stranke ter kandidiranju kandidatk in kandidatov za posamezne volitve ter b) volilna komisija pri nadzorovanju kandidacijskih postopkov, (6) v znanosti a) ARRS s sprejetjem pravilnika, b) Komisija za uveljavitev vloge žensk v znanosti s sodelovanjem pri pripravi zakonodaje in spremljanju izvajanja ter c) univerze in raziskovalni instituti kot organizacije, kjer bi se to moralo izvajati, (7) v gospodarstvu podjetja kot izvajalska organizacije (Topolinjak 2012: 130–131). Izvajanje sprejete zakonodaje in načela enake zastopanosti obeh spolov v procesih odločanja spremlja UEM; o pravem nadzoru ne moremo govoriti. Gre za poročila o stanju na posameznih področjih ter o organiziranju konferenc in okroglih miz na posamezno temo.

Vpliv *nacionalnih preferenc*²⁵ na sprejetje zakonodaje na področju enakosti spolov se kaže predvsem v hitrem sprejetju zakonov v pristopnem obdobju. Pred pogajanjem za članstvo v EU je bil v Sloveniji sprejet samo Zakon o političnih strankah – ZPolS, ki pa je imel načelo enakih možnosti zelo ohlapno zapisano. V času pogajanj za članstvo in po podpisu pristopne pogodbe sta bila sprejeta dva temeljna zakona na področju enakih možnosti (ZUNEO le teden dni pred vstopom v EU) ter prvi izmed volilnih zakonov – ZVPEP, ki je uzakonil spolne kvote. Se pravi, da je v tem primeru šlo za pritisk od zunaj, s strani EU, oz. da je Slovenija zakone sprejela zaradi prestiža. To lahko trdimo tudi na podlagi tipa zakonodajnega postopka, saj sta bila oba zakona sprejeta po hitrem oz. nujnem postopku. Zakonodajo so sprejemale tako leve kot desne vlade, ne glede na čas pred volitvami ali po njih, javna podpora EU pa je bila ves čas dobra (Topolinjak 2012: 125).

Največji *veto igravec*²⁶ pri sprejemanju načela enakih možnosti za ženske in moške

25. Vpliv *nacionalnih preferenc* je viden že pri transpoziciji določene politike EU v nacionalno politiko, saj država članica ne bo podpisala dogovora, ki je v nasprotju z njenimi preferencami (Toshkov 2007: 336). Preference lahko operacionaliziramo na različne načine. Strankarska (vladna) ideološka pozicija (pozicija levo – desno in liberalno – tradicionalno) – Toshkov (2007: 345) ugotovi, da ni statistično pomembna oz. nima nobenega vpliva na sprejetje direktiv. Pomembne so tudi preferenca glede evropske integracije – v kontekstu razširitvenega pogajanja lahko močna podpora vlade članstvu v EU zasenči druge vladne preference in tako vlada določeno politiko sprejme kljub drugačnim preferencam (Toshkov 2007: 338). Ko je javno mnenje proti politiki, je vlada ne bo izvajala. Lampinen in Uusikylä (1998: 239) tako pravita, da je lažje izvajati zakonodajo EU v državah, kjer je visoka stopnja podpore za članstvo v integraciji. Nasprotno pa je Mbaye (2001: 276) ugotovila, da je v državah članicah, kjer je večja podpora članstvu v EU, več kršitev. To pojasnjuje na primeru Italije in Grčije, kjer neučinkovita birokracija, korupcija in drugi dejavniki, ki naredijo vlado nepopularno, povzročajo neizvajanje in zaradi tega se poveča zaupanje ljudi v EU, ki jo vidijo kot tisto, ki bo povzročila spremembe v državi.

26. Teorijo veto igralcev je razvil Tsebelis (1995), ki pravi, da reformna kapaciteta političnega sistema pada, čim večje je število akterjev, ki želijo sprejeti reformo. Veto točke (npr.

je bila pred vstopom v EU vlada (Antić 1998: 215–218; Antić in dr. 2003, 47–56), v vseh primerih leva vlada. ZEMŽM, ZUNEO in ReNPemŽM je pripravil UEM v sodelovanju z vladnimi institucijami, nevladnimi organizacijami in sindikati ter poslankami in strokovnjakinjami za področje enakosti spolov. Ne gre pa samo za koordiniranje in usklajevanje med različnimi koalicijskimi strankami, ampak tudi med različnimi ministrstvi. Pri pripravi zakonodaje namreč sodeluje večje število ministrstev, saj so enake možnosti pomembne za vsa področja. V naših analiziranih dokumentih je bilo največ sodelujočih pri pripravi ReNPemŽM, kjer so sodelovala vsa ministrstva ter še ostala vladna in nevladna telesa. Pri volilni zakonodaji je imel najpomembnejšo vlogo MNZ in kasneje tudi MJU. Ker sta bila tako ZEMŽM kot ZUNEO sprejeta v času pristopnih pogajanj, sta bila oba sprejeta po hitrem oz. nujnem postopku, razprava je bila kratka. Daljša razprava se je razvijala ob sprejemanju spolnih kvot za posamezne volitve. ZVPEP-A in ZLV sta bila sprejeta po skrajšanem postopku, ZVDZ-B pa po rednem postopku. Resolucije so bile sprejete po enofaznem postopku.

*Interesne skupine*²⁷ imajo pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. V devetdesetih letih 20. stoletja je v Sloveniji delovalo okrog 50 nevladnih ženskih skupin (UEM 1999: 17). Na področju žensk v politiki je bila najbolj aktivna majhna feministična skupina Ženske za politiko, ki je bila ustanovljena leta 1990 v Ljubljani in je zahtevala večjo prisotnost žensk v politiki in ustanovitev posebnega vladnega telesa za ženska vprašanja; z drugimi skupinami je uspešno sodelovala tudi v kampanji za ohranitev ustavne pravice o svobodnem odločanju o rojstvu otrok, nato pa po uspešni kampanji zamrla (Antić 2003: 273). Politiki so vprašanju enake zastopanosti obeh spolov v političnem odločanju začeli posvečati več pozornosti, ko so se v razprave o ustavnih spremembah, na podlagi katerih bi lahko vpeljali pravno zavezujoče posebne ukrepe, vključili strokovnjaki in civilna družba, združeni v Koaliciji za uravnoteženo zastopanost žensk in moških v javnem življenju. Cilj Koalicije je bil in še vedno je, da spodbudi in uveljavi uravnoteženo zastopanost žensk in moških v javnem življenju.

parlament) vplivajo na čas in kakovost izvajanja ne glede na različne vrzeli v skladnosti med evropskimi zahtevami in nacionalnimi tradicijami. Veliko število veto igralcev tako povzroči nižjo kvaliteto in počasnejše izvajanje (Haverland 2000; Börzel in dr. 2003: 21–22). Danica Fink Hafner in Damjan Lajh (2005) sta tako ugotovila, da v Sloveniji na sam proces evropeizacije vplivajo tri ključne institucionalne veto točke, in sicer 1. načelo zaporednosti pri odločanju o zakonodajnih predlogih; 2. državni svet, ki lahko da odločilni veto na sprejeto zakonodajo, in 3. možnost razpisa referendumov. Vlada, ki mora dovoljiti veliko koalicijskih partnerjev in drugih veto igralcev, se ne bo vedla tako odločno ali učinkovito (Mbaye 2001: 263), saj je z večjim številom strank v vladi večja možnost za nesoglasja in s tem se tudi podaljša čas za sprejem določene politike EU (Toshkov 2007: 339, 346). Če je za sprejem in izvajanje določene zakonodaje zadolženih več ministrstev, je potrebna koordinacija med ministrstvi (Mastenbroek 2003: 378). Večje je število ministrstev, več je točk odločanja in večja je možnost zavlačevanja izvajanja določene politike (Pressman in Wildavsky 1984; Haverland in Romeijn 2007).

27. Duina (1997) poudarja, da je transpozicijski čas direktiv odvisen od skladnosti med direktivo in organizacijo interesnih skupin. Mednarodne sankcije so tako učinkovitejše, če se hkrati vrši tudi pritisk od spodaj (Börzel in dr. 2003: 27).

Tako je z aktivnim delovanjem (lobiranje, pisanje političnim strankam in vladi, organiziranje okroglih miz in spodbujanje medijske obravnave vprašanja uravnotežene zastopanosti žensk in moških) prišlo do spremembe Ustave in spremembe volilne zakonodaje (uvredba spolnih kvot) (Flander 2004: 232). Ženski lobi Slovenije (ŽLS) je bil ustanovljen leta 2007 in je od takrat zelo aktiven. Aktivno se je vključil v kampanje za evropske volitve (kampanja 50/50, izdaja Delove priloge Odločajmo skupaj, okrogle mize), lokalne (okrogle mize) in državnozborke volitve (pred izrednimi volitvami v Državni zbor so analizirali kandidatne liste političnih strank in list za predčasne volitve v DZ z vidika možnosti izvolitve več žensk za poslanke ter skupaj z UEM organizirali novinarsko konferenco) (ŽLS 2011). V znanosti se ob pomoči Komisije za uveljavljanje žensk v znanosti postopoma vzpostavlja mreža znanstvenic, ki se ukvarja z vprašanjem neenakosti spolov. V gospodarstvu je pomembna Sekcija managerk (deluje v okviru Združenja Manager), katerih glavni cilj je spodbujanje vodilnih delavk, da uveljavljajo svoje sposobnosti in ustvarjajo najboljše možnosti za doseganje dobrih poslovnih rezultatov. Sekcija organizira srečanja in konference menedžerk, podeljuje priznanji »ženskam prijazno podjetje« in »managerkam prijazno podjetje«, pripravila je dokument za spodbujanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov v vodstvu podjetij: »Vključi. Vse. Smernice za spodbujanje enakosti« ter marca 2012 napovedala, da bo vladi predlagala sprejetje spolnih kvot v gospodarstvu (Blatnik 2011).

4 Zaključek

EU je vprašanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov v procesih odločanja na vseh treh področjih izpostavila v mehki zakonodaji, ki je neobvezna, nadzor nad izvajanjem (oz. spremljanje izvajanja) pa je omejen le na poročila, kar pomeni, da tudi ni nobenih sankcij ob neizvajanju, kar lahko negativno vpliva na izvajanje. Kljub temu bi lahko rekli, da ima mehka zakonodaja po drugi strani tudi pozitiven učinek, saj lahko na dnevni red postavi novo temo, lahko pomaga nacionalnim interesnim skupinam, da lažje pritiskajo na vlado. Do razlike med področji prihaja pri neposrednem vplivu evropskih institucij na nacionalne institucije, ki pozitivno vplivajo na izvajanje v politiki; za gospodarstvo zaenkrat tega še ne moremo oceniti.

Na izvajanje politik enakosti spolov, predvsem načela enake zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja, tako najbolj vplivajo dejavniki na nacionalni ravni, saj je izvajanje mehke zakonodaje prepuščeno državam članicam, ki tako politiko sprejmejo in izvajajo ali pa ne. Vlada je tako tista, ki lahko izbere javnopolitične instrumente (npr. vzpostavitev spolnih kvot z določitvijo najnižje meje zastopanosti) in tako politiko prilagodi svojim aspiracijam. Obvezna določila, ki imajo ob neizvajanju tudi opredeljene sankcije²⁸ (npr. neveljavnost kandidatnih list, ki ne upoštevajo spolnih kvot), so zagotovilo, da bo izvajanje učinkovito.

28. V ZEMŽM je bilo npr. določeno, da morajo politične stranke pripravljati štiriletne načrte glede zastopanosti obeh spolov v organih stranke in pri kandidiranju, vendar je večina političnih strank to ignorirala, saj ni bilo sankcij ob neizvajanju (Uradnica UEM 2012).

Če pogledamo glede na teorijo izpostavljene dejavnike, ki naj bi vplivali na izvajanje politik, lahko rečemo: glede na to, da imamo v večini primerov na ravni EU sprejeto mehkejšo zakonodajo, so za izvajanje v Sloveniji pomembni trije dejavniki, ostali imajo v našem primeru manjši vpliv ali pa ga sploh nimajo. Tako bi lahko rekli, da je najpomembnejši dejavnik *vstop Slovenije v EU* in s tem zvezi sprejetje zakonodaje EU. Kot pravi Van Vleuten (2005), gre za politično ceno sprejete politike (v našem primeru vstop v EU). Pomembno vlogo pa imata tudi *neposredni pritisk s strani institucij EU* in *pritisk nacionalnih interesnih skupin*, ki s svojo aktivnostjo (na eni strani povezave z oblikovalci javnih politik, na drugi strani informiranje javnosti) pomembno vplivajo na sprejetje politik enakosti spolov. Predvsem sta bili uspešni Koalicija pri spreminjanju volilne zakonodaje in obveščanju javnosti ter ŽLS z aktivno udeležbo v predvolilni kampanji od leta 2007 naprej. Z oblikovanjem smernic za enake možnosti v podjetjih pa se bo morala tudi Sekcija managerk aktivneje vključiti v proces izvajanja ter pridobiti vladno podporo, da se bo tudi na tem področju začel pozitiven premik v smer boljše zastopanosti žensk v vodstvih podjetij.

Čeprav je bilo na ravni EU narejeno veliko, da se načelo uravnotežene zastopanosti žensk in moških vključi v procese odločanja, predvsem s sprejemanjem mehke zakonodaje, pa je treba deklarativno zavezo držav članic tudi dejansko udejanjiti v posamezni državi članici.

Tako lahko sklenemo, da sta bila pri neobvezujoči zakonodaji EU o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja prenos in izvajanje zakonodaje v Sloveniji odvisna od politične volje v državi članici ter od aktivnosti evropskih institucij in interesnih skupin, ki lahko vlado držijo v primežu, dokler se politika oz. zakonodaja ne začne izvajati.

Literatura

- Antić Gaber, Milica (1998): *Ženske v parlamentu*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Antić Gaber, Milica (2003): *Factors influencing women's presence in Slovene parliament*. V R. E. Matland in K. A. Montgomery (ur.): *Women's access to political power in post-communist Europe*: 267–284. Oxford: Oxford university press.
- Antić Gaber, Milica in dr. (2003): *Ženske v slovenskem parlamentu: pod kritično maso zastopanosti (raziskovalno poročilo)*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Beveridge, Fiona (2008): *Implementing gender equality and mainstreaming in an enlarged European Union*. V F. Beveridge in S. Velluti (ur.): *Gender and the open method of coordination: perspectives on law, governance and equality in the EU*: 11–31. Aldershot, Burlington: Ashgate.
- Beveridge, Fiona in Velluti, Samantha (ur.) (2008): *Gender and the open method of coordination: perspectives on law, governance and equality in the EU*. Aldershot, Burlington: Ashgate.
- Börzel, Tanja A. (2003): *Environmental leaders and laggards in Europe: why there is (not) a 'southern problem'*. Aldershot: Ashgate.

- Börzel, Tanja A., in dr. (2003): Why do states not obey the law? Lessons from the European Union. Paper prepared for the EUSA Conference, Nashville, 27.–30. marec 2003.
- Caporaso, James, in Jupille, Joseph (2001): The europeanization of gender equality policy and domestic structural change. V M. Green Cowles in dr. (ur.): Transforming Europe: Europeanization and domestic change: 21–43. Ithaca in London: Cornell University Press.
- Cini, Michelle (2000): From Soft Law to Hard law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime. Dostopno prek: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_35.pdf (11. 6. 2008).
- Dahlerup, Drude. (2006): Introduction. V D. Dahlerup (ur.): Women, quotas and politics: 3–31. London, New York: Rotledge Taylor & Francis Group.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis in Jeremy Richardson (2001): Implementing EU public policy. V J. Richardson (ur.): European Union: power and policy making: 335–356. London: Routledge.
- Dovžan, Gašper (2009): Postopki odločanja v Evropski uniji. V S. Kajnič in D. Lajh (ur.): Evropska unija od A do Ž: 390–395. Ljubljana: Uradni list RS.
- Duina, Francesco (1997): Explaining Legal Implementation in the European Union. International Journal of the Sociology of Law, 25: 155–179.
- Eveline, Joan, in Bacchi, Carol (2005): What are we mainstreaming when we mainstream gender? International feminist journal of politics, 7 (4): 496–512.
- Falkner, Gerda in dr. (2005a): Worlds of compliance: Why leading approaches to EU implementation are only »sometimes-true theories«. Dostopno prek: <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/2005WorldsOfCompliance.pdf> (24. 6. 2008).
- Falkner, Gerda in dr. (2005b): Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states. New York: Cambridge University Press.
- Fearon, James (1998): Bargaining, enforcement and international cooperation. International organization, 52: 269–305.
- Fink Hafner, Danica, in Lajh, Damjan (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: FDV.
- Flander, Benjamin (2004): Pozitivna diskriminacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Green Cowles, Maria in dr. (ur.) (2001): Transforming Europe: Europeanization and domestic change. Ithaca in London: Cornell University Press.
- Ham, Christopher, in Hill, Michael (1984): The Policy Process in the Modern Capitalist State. London: Wheatsheaf.
- Haverland, Markus (2000): National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points. Journal of Public Policy, 20 (1): 83–103.
- Haverland, Markus, in Romeijn, Marleen (2007): Do member states make european policies work? Analysing the EU transposition deficit. Public Administration, 85 (3): 757–778.
- Heritier, Adrienne, in dr. (ur.) (2001): Differential Europe: The European Union impact on national policymaking. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hogwood, Brian W., in Gunn, Lewis A. (1984): Policy analysis for the real world. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, Kerstin (2004): Between deliberation and discipline: soft governance in EU employment policy. V U. Mörtz (ur.): Soft law in governance and regulation. An interdisciplinary analysis: 81–101. Cheltenham, UK, Northampton MA, USA: Edvard Elgar.

- Keading, Michael (2007): Better regulation in the European Union: Lost in translation or full steam ahead? The transposition of EU transport directives across member states. Leiden: Leiden University Press.
- Knill, Christoph in Lenschow, Andrea (1998): Coping with Europe: The impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European public policy*, 5 (4): 595–614.
- Knill, Christoph, in Lehmkuhl, Dirk (2000): An alternative route of European integration: The community's railways policy. *West European Politics*, 23 (1): 65–88.
- Krizsan, Andrea in Popa, Raluca (2011): Meanings and uses of Europe in making policies against domestic violence in Central and Eastern Europe. V E. Lombardo in M. Forest (ur.): *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*: 49–75. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Laffan, Brigid (1983): Policy implementation in the European Community: The European social fund as a case study. *Journal of common market studies*, 21 (4): 389–408.
- Lampinen, Risto, in Uusikylä, Petri (1998): Implementation deficit: why member states do not comply with EU directives?. *Scandinavian Political Studies*, 21 (3): 231–251.
- Lange, Peter (1992): The politics of the social dimension. V A. Sbragia (ur.): *Euro-politics. Institutions and policymaking in the 'new' European Community*: 225–256. Washington: The Brookings Institution.
- Linos, Katerina (2004): How can international organizations shape national welfare states? Evidence from compliance with EU directives. *Comparative political studies*, 40 (5): 547–570.
- Lombardo, Emanuela, in Forest, Maxime (ur.) (2011): *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Mastenbroek, Ellen (2003): Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands. *European Union Politics*, 4 (4): 371–395.
- Mazey, Sonia. 1995. The development of EU equality policies: bureaucratic expansion on behalf of women? *Public administration* 73: 591–609.
- Mbye, Heather A. D. (2001): Why national states comply with supranational law: Explaining implementation infringements in the European Union, 1972–1993. *European Union Politics*, 2 (3): 259–281.
- Norris, Pippa (1996): Legislative recruitment. V Lawrence LeDuc in dr. (ur.): *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*: 184–215. London, New Delhi: Sage Publications.
- Pollack, Mark A., in Hafner-Burton, Emilie. 2000. Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7 (3): 432–456.
- Pressman, Jeffrey L., in Wildavsky, Aaron (1984): Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkley in Los Angeles, London: University of California Press.
- Pülzl, Helga, in Treib, Oliver (2006): Implementing Public Policy. V F. Fisher in dr. (ur.): *Handbook of Public Policy. Theory, Politics and Methods*: 89–108. Boca Raton, London, New York: CRC Press.
- Radaelli, Claudio M. (2004): Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EioP)* 8 (16). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (8. julij 2008).
- Siedentopf, Heinrich, in Ziller, Jacques (ur.) (1988): *Making European policies work: the implementation of community legislation in the member states*. London: Sage.

- Topolinjak, Simona (2012): Dejavniki izvajanja politik Evropske unije na področju enakosti spolov. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Toshkov, Dimiter (2007): Transposition of EU social policy in new member states. *Journal of European social policy*, 17 (4): 335–348.
- Treib, Oliver (2008): Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 3 (5). Dostopno prek: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-5/> (2. 7. 2009).
- Tsebelis, George (1995): Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25 (3): 289–325.
- Van der Vleuten, Anna (2005): Pincers and Prestige: Explaining the Implementation of EU Gender Equality Legislation. *Comparative European Politics*, 3 (4): 464–488.
- Verloo, Mieke (2001): Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper 5/2001, Dunaj.
- Vogel, David, in Kessler, Timothy (2000): How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically. V E. Brown Weiss in H. K. Jacobson (ur.): *Engaging Countries: strengthening compliance with international environmental accords*: 17–38. MIT Press.
- Walby, Sylvia (2005): Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era. *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4): 453–470.

Viri

- Blatnik, Tonja (2011): Intervju z avtorico. Ljubljana, 14. december 2011.
- Blatnik, Tonja (2012): Vključi. Vse. Smernice za spodbujanje enakosti. Ljubljana: Sekcija managerk.
- Direktiva Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti. UL L 6/1979 (10. januar 1979), 24–25.
- 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. UL L 373/2004 (21. december 2004), 37–43.
- Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu. UL L 204/2006 (26. julij 2006), 23–36.
- Direktiva 2007/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o spremembah direktive Sveta 89/391/EGS, njenih posebnih direktiv in direktiv Sveta 83/477/EGS, 91/383/EGS, 92/29/EGS in 94/33/ES za poenostavitev in racionalizacijo poročil v zvezi s praktičnim izvajanjem. UL L 165/2007 (27. junij 2007), 21–24.
- Direktiva Sveta 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive Sveta 96/34/ES (z dne 3. junija 1996 o okvirnem sporazumu o starševskem dopustu, sklenjenem med UNICE, CEEP in ETUC). UL L 68/2010 (18. marec 2010), 13–20.
- Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi direktive Sveta 86/613/EGS. UL L 180/2010 (15. julij 2010), 1–6.

- Evropska komisija (2008): Mapping the maze: getting more women to the top in research. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 1994 o ženskah v odločevalskih telesih. OJ C 61 (28. februar 1994), 248–250.
- Resolucija Sveta z dne 27. marca 1995 o uravnoveženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja. OJ C 168 (4. julij 1995), 3–4.
- Resolucija Sveta z dne 20. maja 1999 o ženskah in znanosti. OJ C 201 (16. julij 1999), 1.
- Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških, 2005–2013 – ReNPE-MZM. Uradni list RS 100/2005 (10. november 2005).
- Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010 (ReNRRP). Uradni list RS 3/2006 (10. januar 2006).
- Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 (ReRIS11-20). Uradni list RS 43/2011 (3. junij 2011).
- Urad za enake možnosti (1999): Drugo poročilo RS o uresničevanju določil konvencije ZN o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk. Ljubljana.
- Uradnica Evropske komisije. Intervju z avtorico. Bruselj 25. februar 2010.
- Uradnica UEM. Intervju z avtorico. Ljubljana 10. januar 2012.
- Uredba vlade RS o kriterijih za upoštevanje načela uravnovežene zastopanosti spolov. Ur. l. RS 80/2003 (23. september 2004).
- Zakon o političnih strankah – ZpolS. Ur. l. RS 62/1994 (7. oktober 1994) in Ur. l. RS 100/2005 (10. november 2005) – UPB1.
- Zakon o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM. Ur. l. RS 59/2002 (5. julij 2002).
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – ZUNEO. Ur. l. RS 50/2004 (6. maj 2004) in Ur. l. RS 93/2007 (12. oktober 2007) – UPB1.
- Zakon o lokalnih volitvah – ZLV. Ur. l. RS 72/1993 (31. december 1993), Ur. l. RS 72/2005 (29. julij 2005) – ZLV-E in Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007) – UPB3.
- Zakon o volitvah v državni zbor – ZVDZ. Ur. l. RS 44/1992 (12. september 1992), Ur. l. RS 78/2006 (25. julij 2006) – ZVDZ-B in Ur. l. RS 109/2006 (23. oktober 2006) – UPB 1.
- Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament – ZVPEP. Ur. l. RS 96/2002 (14. november 2004) in Ur. l. RS 22/2004 (10. marec 2004) – ZVPEP-A.
- Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti – ZRRD. Ur. l. RS 96/2002 (14. november 2002).

Spletne strani

- Evropa – sporočilo za javnost. 2011. Na srečanju z vodji evropskih podjetij se evropska komisarica za pravosodje Viviane Reding zavzema za večje število žensk v upravah. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/242&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=en> (18. oktober 2011).
- Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE). Dostopno prek: www.eige.europa.eu (12. februar 2012).
- Evropska komisija (2000): Sporočilo Komisije. Okvirna strategija za enakost med ženskami in moškimi za obdobje 2001–2006. COM(2000) 335 konč. Z dne 7. junija 2000. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DossierId=157561 (13. maj 2007).

- Evropska komisija (2010): Sporočilo komisije. Strategija za enakost med ženskami in moškimi (2010–2015). COM(2010) 491 konč. Z dne 21. 9. 2010. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:NOT> (12. junij 2011).
- Evropska komisija (2011): Eurobarometer 376. Ženske na položajih odločanja. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_376_sum_en.pdf (15. december 2011).
- Evropska komisija (2012a): Women in economic decision-making in the EU: Progress report. A Europe 2020 initiative. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/women-on-boards_en.pdf (20. marec 2012).
- Evropska komisija (2012b): Commission staff working document. Progress on equality between women and men in 2011. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/swd2012-85-gendereq_en.pdf (20. april 2012).
- Evropski pakt za enakost med spoloma (2006). V Sklepi predsedstva, 23. in 24. marec 2006 v Bruslju, Priloga II, 27–28. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0078:FIN:SL:PDF> (13. junij 2008).
- Evropski pakt za enakost med spoloma: 2011–2020 (2011). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:155:0010:0013:SL:PDF> (11. julij 2011).
- Evropski ženski lobi (EWL/EŽL). Dostopno prek: www.womenlobby.org (13. februar 2012).
- Komisija za ženske v znanosti. Dostopno prek: http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/znanost_in_tehnologija/dejavnost/zenske_v_znanosti/ (15. november 2010).
- Pravilnik ARRS o delovanju stalnih in občasnih strokovnih teles za področje raziskovalne dejavnosti. Dostopno prek: <http://www.arrs.gov.si/sl/akti/prav-telesa-RD.asp> (20. maj 2011).
- Priporočila Sveta z dne 2. decembra 1996 o uravnoteženi zastopanosti žensk in moških v procesih odločanja. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996H0694:EN:HTML> (20. april 2008).
- Pogajalsko izhodišče Slovenije za področje 13 – socialna politika in zaposlovanje. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pogajalska_izhodi-sca/13_-_Socialna_politika_in_zaposlovanje.rtf (12. maj 2011).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. marca 2000 o ženskah v odločanju. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0086+0+DOC+XML+V0//EN&language=SL> (20. februar 2007).
- Resolucija Sveta z dne 26. 6. 2001 o znanosti in družbi ter ženskah v znanosti. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_199/c_19920010714en00010002.pdf (13. maj 2008).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 21. maja 2008 o ženskah in znanosti. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0221+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (20. junij 2008).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. januarja 2008 o vlogi žensk v industriji. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0019+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (13. maj 2008).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. februarja 2010 o enakosti žensk in moških v EU – 2009. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0021+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (14. marec 2010).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. junija 2010 o vidikih enakosti spolov pri gospodarskem nazadovanju in finančni krizi. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0231+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (13. november 2010).

Rezolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2011 o ženskah in vodenju podjetij. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0330+0+DOC+XML+V0//SL> (12. januar 2012).

Vlada RS (2006): Četrto poročilo o uresničevanju določil konvencije ZN o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk. Dostopno prek: http://www.uem.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/mednarodne_organizacije/konvencija_o_odpravi_vseh_oblik_diskriminacije_zensk/konvencija_o_odpravi_vseh_oblik_diskriminacije_zensk/ (13. maj 2007).

Ženski lobi Slovenije – ŽLS (2011). Vpliv volilnih okrajev na izvoljivost žensk. Dostopno prek: <http://www.uem.gov.si/fileadmin/uem.gov.si/pageuploads/MestaPoliticegaOdlocanja/AnalizaIzvoljivosti2011ZLS.pdf> (12. december 2011).

Summary

The article is based on an analysis of the impact of a wide variety of factors on the implementation of the policies of the European Union (EU) in the field of gender equality in Slovenia. We focus on the formal implementation of EU soft law, especially implementation of the principle of balanced representation of women and men in decision-making processes in three areas - in politics, science and economy. That is a current issue in Slovenia because women in decision-making in all three areas are under-represented. Currently it is the best situation in the state politics - on extraordinary elections in 2011 there were elected 32% of women, that means that the women representation in parliament achieved a critical limit, which is usually set at 30 % (e.g. Dahlerup 2006, Norris 1996). But this high proportion of women in the representative body is not reflected in the composition of the government, where the ministerial position was occupied by only one woman (the proportion of women ministers dropped for 18 percentage points, former Pahor's government had 26 % of women which is the highest proportion of women ministers in Slovenian history). In science, the proportion of women senators at Universities is around 25 %, while the share of women senators in the new universities (Nova Gorica and Primorska) move above one third, but in the old universities (Ljubljana and Maribor) is still below 20% (Topolinjak 2012: 252–253). In November 2010, among directors and members of the boards of Slovenian companies there were 27 %, but in January 2012 in the boards of the largest Slovenian companies sat only 15,3 % of women (European Commission 2012b, 50–51).

On the basis of implementation literature the classification of the implementation factors is made. The factors are divided into two clusters – the factors connected with designers of public policies (e.g. the type of legislation, the control system) and the factors relating to implementation structures of public policies (e.g. the influence of interest groups, administrative efficiency). The impact of factors is analyzed on two key points of the implementation of EU policies: the adoption of legislation at EU level (the decision-making process, the nature of the document, monitoring, financial resources) and transposition of EU's legislation in Slovenia (conformity of national legislation with the EU, economic costs, administrative efficiency, national preferences, organization of transposition space and influence of stakeholders).

Research findings show that in the implementation chain a lot of factors are identified which affect the implementation of EU policies in the field of gender equality. The most important factor at the EU level is the type of the document, which has an impact on all other factors. EU documents about a balanced representation of women and men in decision-making processes are mainly accepted as soft law, which does not reflect the statutory duties (Woodward, 2001), but it is more recommendatory in nature, so it is depending on Member State whether it will be accepted or not. While hard legislation is usually transferred to Member States immediately, particularly to the new Member State (Falkner and other 2008), a soft law could be ignored or accepted in Member States, it depends on political decision-makers. On the other hand the soft law also has had a positive impact because the new topic has been put on the agenda and stakeholders have got opportunities to press on the national government. So, the empirical analysis has shown that the transfer of soft law in the field of gender equality in Slovenia is good when at the same time pressure from the EU institutions and from national interests groups occurs (e.g. the adoption of gender quotas in the Slovenian electoral law). It could be said that the most important implementation factor was Slovenian's accession to the EU and adoption of EU legislation. Although the Government and the National Assembly adopted the EU legislation and thereby successfully establish a formal implementation, this does not mean that there is an effective implementation. National policy makers have had the opportunity to set a) policy mechanisms, which may be mandatory (e.g. statutory gender quotas for candidacy in elections) or recommended (e.g. general definition of balanced representation of women and men in decision-making positions), b) implementation control (e.g. Electoral Commission, Office for equal opportunities) and c) penalties in the implementation failure (e.g. the invalid candidate list which do not take into account gender quotas). In the case that the control is bad and that there are no sanctions, implementation is inefficient.

To conclude, although a lot has been made on EU level that the principle of balanced representation of women and men become a part of decision-making processes (particularly with adoption of soft law), member states should actually put declarative commitments into practice.

Podatki o avtorici:

dr. Simona Topolinjak

Ulica solidarnosti 5, 1270 Litija