

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jaka Vatovec

**Oblikovanje javnih politik na primeru reševanja problema
sovražnega govora**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2020

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jaka Vatovec

Mentorica: prof. dr. Alenka Krašovec

**Oblikovanje javnih politik na primeru reševanja problema
sovražnega govora**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2020

Zahvala

Zahvala gre v prvi vrsti mentorici prof. dr. Alenki Krašovec za vse napotke in pomoč pri izdelavi diplomskega dela. Zahvaljujem se tudi vsem akterjem, ki ste z vašimi informacijami pripomogli k nastanku diplomskega dela. Hvala pa tudi družini, prijateljem, sošolcem za vso podporo skozi celoten čas študija.

Oblikovanje javnih politik na primeru reševanja problema sovražnega govora

Sovražni govor je v družbi prisoten že od nekdaj, a kljub temu ostaja v večini sodobnih demokratičnih družb pravno nereguliran. En del stroke poziva k enotni definiciji sovražnega govora in kaznovanju uporabe le tega, medtem ko drugi del opozarja, da bi pregroba regulacija sovražnega govora kršila pravico do svobode izražanja. V diplomskem delu je analizirana vloga akterjev v javnopolitičnem procesu na področju problematike sovražnega govora v Sloveniji, odnosi med njimi in razmerja moči v vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju. Analiza je zasnovana na primeru Zakona o varstvu pred diskriminacijo, ki vsaj deloma vsebuje tudi regulacijo problematike sovražnega govora. Odnose med akterji smo določili skozi analizo zapisnikov sej javnih posvetov in obravnnav na matičnem delovnem telesu in Državnem zboru. Razmerja moči med akterji pa smo določili glede na delež uveljavljenih interesov posameznega akterja v končni vsebini Zakona o varstvu pred diskriminacijo. Po opravljeni analizi smo ugotovili, da so nekateri akterji uspeli uveljaviti svoje interese v večji meri kot drugi, torej lahko sklepamo, da so nekateri akterji v javnopolitičnem omrežju imeli večjo moč kot drugi. Po koncu analize pa se nam je zastavilo še dodatno vprašanje o razlogih zakaj sovražni govor v Sloveniji še vedno ostaja v veliki meri nereguliran.

Ključne besede: sovražni govor, javnopolitični proces, javnopolitično omrežje, Zakon o varstvu pred diskriminacijo.

Public policy making in the case of solving the problem of hate speech

Hate speech has always been present in society, but it nevertheless remains legally unregulated in most modern democratic societies. One part of the profession calls for a uniform definition of hate speech and the punishment of its use, while the other part warns that strict regulation of hate speech would violate the right to freedom of expression. The diploma thesis analyzes the role of actors in the public policy process in the field of hate speech in Slovenia, relations between them and power relations in the established public policy network. The analysis is based on the case of the Protection against Discrimination Act, which at least partly includes the regulation of hate speech. The relations between the actors were determined through the analysis of the minutes of the sessions of public consultations and hearings at the parent working body and the National Assembly. The power relations between the actors were determined according to the share of the established interests of the individual actor in the final content of the Protection against Discrimination Act. After the analysis, we found that some actors managed to assert their interests to a greater extent than others, so we can conclude that some actors in the public policy network had more power than others. At the end of the analysis, we were faced with an additional question about the reasons why hate speech in Slovenia still remains unregulated.

Keywords: hate speech, public policy process, public policy network, Protection Against Discrimination Act.

Kazalo

1	Uvod.....	6
2	Javna politika in javnopolitični proces.....	8
2.1	Zaznava problema.....	9
2.2	Oblikovanje dnevnega reda	10
2.3	Oblikovanje javne politike.....	11
2.4	Uzakonjenje in implementacija javne politike	12
2.5	Vrednotenje javne politike.....	13
3	Akterji v javnopolitičnem procesu in odnosi med njimi	15
4	Javnopolitična omrežja in razmerja moči med akterji.....	17
5	Problematika in zakonska regulacija sovražnega govora.....	22
6	Javnopolitični proces Zakona o varstvu pred diskriminacijo.....	26
7	Akterji v javnopolitičnem procesu	30
8	Akterji in njihovi interesi v javnopolitičnem procesu.....	32
9	Značilnosti javnopolitičnega omrežja v izbranih pogledih	38
10	Sklep.....	42
11	Viri	45

1 UVOD

V diplomskem delu bo analizirana vloga oziroma položaj akterjev, odnosi med njimi in razmerja moči, ki so vodila k večji ali manjši uveljavitvi interesov posameznih akterjev v povezavi s procesom reševanja problematike sovražnega govora kot sredstva diskriminacije v Sloveniji.

V uvodnem delu diplomskega dela bo predstavljena situacija na področju pravnega reševanja problematike sovražnega govora in izpostavljeni ključni raziskovalni problemi ter predstavljeno tudi raziskovalno vprašanje.

Raziskovalno vprašanje: Kakšni so bili odnosi ter razmerja moči med akterji v javnopolitičnem procesu in interesi katerih akterjev se odražajo v vsebini Zakona o varstvu pred diskriminacijo?

Z namenom ugotoviti kakšno vlogo so pri procesu reševanja problema sovražnega govora v Sloveniji imeli posamezni akterji, moramo pred tem analizirati tudi javnopolitični proces v nekaterih izbranih pogledih.

V teoretičnem delu se bomo poglobili v analizo relevantne literature o javnopolitičnem procesu, akterjih v njem ter opisali vlogo akterjev v samem procesu, odnose med njimi in tako opredelili tudi pojem javnopolitično omrežje ter soočili mnenja različnih avtorjev o definiciji moči in dejavnikih njihove moči/vpliva, posebej bomo poskušali to aplicirati na primer javnopolitičnega področja, s katerim se bomo ukvarjali. V naslednjem delu bomo prešli na problematiko sovražnega govora in njegovo opredelitev v različnih dokumentih. V Sloveniji problematiko sovražnega govora (ne)posredno zakonsko regulirajo trije različni pravni oziroma primarni viri: Ustava Republike Slovenije, Kazenski zakonik in Zakon o varstvu pred diskriminacijo.

V empiričnem delu diplomskega dela se bomo osredotočili na javnopolitični proces, v katerem je bil oblikovan Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ki deloma rešuje problematiko sovražnega govora. Pri tem se bomo, zlasti v povezavi z raziskovalnim vprašanjem, osredotočili na identifikacijo akterjev, ki so v javnopolitičnem procesu sodelovali, njihovo vlogo v omenjenem procesu, interese ter razmerja moči med njimi. V ta namen se bomo raziskovalno oprli na analizo zapisnikov sej v Državnem zboru in matičnem delovnem telesu. V pomoč pri izdelavi diplomskega dela bodo tudi informacije, pridobljene v sodelovanju s predlagateljem zakona ter

drugimi akterji, ki so sodelovali v javnopolitičnem procesu, z enim od njih bo podrobneje opravljen tudi družboslovni intervju.

V zaključku diplomskega dela bomo podali odgovor na raziskovalno vprašanje, ki smo ga razvili skozi celotno diplomsko delo in predstavili ključne raziskovalne ugotovitve o zgoraj izpostavljenih značilnostih javnopolitičnega procesa.

2 JAVNA POLITIKA IN JAVNOPOLITIČNI PROCES

Javna politika je vsaka odločitev vlade, da nekaj naredi ali ne naredi, naj bo to z namenom regulacije družbenega vedenja, vodenjem uradništva, distribucije virov ali polnjenja državne blagajne z davki (Dye, 2002, str. 1). Javna politika je niz ukrepov, ki jih izvede vlada ali uradniki v povezavi z nekim problemom. Akterji v teh ukrepih so torej večinoma državni, lahko pa so v sam proces vključeni tudi družbeni oziroma nedržavni akterji. Ukrepi, ki jih akterji sprejemajo se dotikajo točno določenega problema (npr. zaščita živali, onesnaženost vode ipd.) z namenom njegove razrešitve. Gre torej za odziv državnih akterjev, lahko tudi v sodelovanju z nedržavnimi akterji, na družbene in politične probleme (Knill in Tosun, 2012, str. 3—5). Na temo akterjev v javnopolitičnem procesu bomo podrobneje prešli v nadaljevanju.

Javne politike (*public policy*) predstavljajo le del t.i. pojma politika, ki ga sestavljajo še politične ustanove (*polity*) in politika v obliki boja za oblast (*politics*). Politične ustanove v določenem političnem sistemu služijo kot mesto odločanja o javnih politikah s strani političnih odločevalcev. Vsebine teh odločitev pa so posledica strankarskih interesov in boja za oblast (Fink-Hafner in Lajh, 2002, str. 12—13)

V središču politične znanosti so vedno politične institucije – parlament, predsednik države, vlada, sodišča in druge politične institucije na lokalni ter regionalni ravni – v katerih se večinoma sprejemajo in izvajajo vsi politični ukrepi. Povezava med političnimi institucijami in javno politiko je očitna, saj javne politike brez sprejetja, implementacije ali izvajanja s strani neke politične institucije pravzaprav ni. Te dajejo javnim politikam legitimnost, univerzalnost ter sredstva prisile, s katerimi lahko zagotovi spoštovanje sprejetih javnih politik (Dye, 2002, str. 12—13).

Fink-Hafner (2002, str. 14—15) na podlagi nekaj kriterijev razvrsti javne politike v več kategorij:

- nominalne,
- glede na učinke,
- glede na kakovost.

Nominalno jih razvrščamo glede na področje, na katerega posegajo (npr. okoljska, socialna, zunanja ipd.), glede na ciljne skupine oziroma področje javne politike (družinska, mladinska ipd.) in glede na institucionalni okvir (lokalna, regionalna, državna, evropska ipd.).

Po učinkih ali posledicah jih razvrščamo na regulativne (pravila vedenja in nadzora), distributivne (razdeljevanje virov), redistributivne (prerazporejanje že obstoječih virov) in konstitucijske (vzpostavljanje novih ustanov ali reorganiziranje že obstoječih).

Po kakovosti pa javne politike razdelimo na materialne in nematerialne. Prve predstavljajo različne oblike finančnih transferjev (pozitivni in negativni transferji ter finančni, infrastrukturni in stvarni programi), nematerialne javne politike pa ponujajo določene storitve in pravila vedenja brez zagotavljanja tudi materialnih dobrin. To so predvsem humane in socialne storitve, stvarne storitve ter regulativna politika.

Procesi oblikovanja javnih politik zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti. Za lažje razumevanje tega procesa obstajajo različni idealni modeli, med katerimi je zelo uporaben procesualni model, ki razlaga javnopolitični proces skozi različne faze (Fink-Hafner, 2002, str. 17).

Tudi Dye (2002, str. 14—16) pravi, da se v današnjem času v politični znanosti v ospredje postavljajo politični procesi in vedenje. Gre za študije, ki se ukvarjajo z vedenjem volivcev, interesnih skupin, zakonodajalcev, predsednikov, uradnikov, sodnikov in vseh ostalih akterjev v javnopolitičnem procesu, ki ga definira šest glavnih točk:

1. Zaznava problema preko zahtev, ki so usmerjene k političnim institucijam.
2. Oblikovanje dnevnega reda, kjer se odloča, o katerih problemih se bo odločalo.
3. Oblikovanje javne politike s pomočjo predlogov, oblikovanih v različnih odborih (zlasti pa vladnih in parlamentarnih), predlogov uradnikov, interesnih skupin.
4. Uzakonjenje javne politike, ki obsega uveljavljanje končne oblike javne politike preko odločitev vlade, parlamenta, pa tudi predsednika države in sodišč.
5. Implementacija javne politike preko uradnikov in vladnih agencij s pomočjo javnih izdatkov.
6. Vrednotenje javne politike s strani vladnih struktur, zunanjih svetovalcev oziroma strokovnjakov, medijev in javnosti nasploh.

2.1 ZAZNAVA PROBLEMA

Že od časov vzpostavljanja temeljev demokracije je bilo v ospredju vprašanje vpliva javnosti na politike vladajočega sloja. Edmund Burke je v 18. stoletju verjel, da bi morali v demokraciji politični predstavniki zastopati interese ljudi, kljub temu pa se nazadnje odločati in delovati po

svoji volji. Nekateri teoretiki na področju demokracije so celo preučevali uspeh demokratičnih institucij zlasti glede na vpliv javnosti na sprejete javne politike (Dye, 2002, str. 32—33).

V procesu oblikovanja javnih politik je pomembno kdo zazna problem in kdo se zavzema za njegovo rešitev. Različne politične institucije in interesne skupine predstavljajo najmočnejše akterje, saj so predstavniki družbene in politične moči. A v primeru, da je nek družbeni problem zaznan s strani politične institucije, obstaja večja možnost, da se ta problem pojavi na dnevnem redu odločanja. Kljub temu morajo ti akterji upoštevati mnenje interesnih skupin, civilne družbe oziroma širše javnosti, ki jih lahko na volitvah nagradi ali kaznuje (Kustec Lipicer in Lajh, 2002, str. 30).

Prek volitev, političnih strank in interesnih skupin se torej vzpostavijo kanali, preko katerih poteka dialog med državljani in odločevalci. Ta dialog je pomemben člen pri vplivanju javnosti oziroma javnega mnenja na proces zaznave javnopolitičnega problema (Dye, 2002, str. 34).

Proces zaznave problema je pomemben tudi iz vidika definicije problema. Ključno je, na kakšen način je problem predstavljen odločevalcem ter kakšni so razlogi za nastali problem. Iz tega nato lahko sledijo odzivi akterjev javnih politik, predlagane rešitve ipd. (Knill in Tosun, 2012, str. 98).

Postavljanje definicije problema je proces, v katerem akterji predstavljajo svoj pogled na problem na tak način, da pridobijo pozornost in podporo ostalih akterjev in tistih, ki bodo v nadaljevanju ta problem reševali. Že tu gre za boj med skupinami akterjev in izkazovanje moči med njimi (Knoepfel, Larrue, Varone in Hill, 2007, str. 126).

Definicija oziroma oris problema praviloma ni enoten ali splošno znan. Predstavljen je različno glede na različna stališča, interese in vire različnih akterjev v javnopolitičnem procesu (Knill in Tosun, 2012, str. 100). Družbena in nato politična definicija problema je rezultat skupnega konstrukta, ki ga sestavljajo dojetanje, interesi in vrednote akterjev, ki se jih problematika dotika. Na definicijo problema močno vpliva tudi zgodovinsko ozadje ter čas in prostor, v katerem je problem zaznan oziroma predstavljen (Knoepfel in drugi, 2007, str. 136).

2.2 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA

V fazi oblikovanja dnevnega reda se določi potek nadaljnjega procesa s problemskim kontekstom, ključnimi akterji, cilji, razpoložljivimi viri ipd.

Ta faza javnopolitičnega procesa je po mnenju Dya (2002, str. 36—38) morda celo najpomembnejša. Problemi v družbi, ki niso prepoznani kot problemi ali glede njih ni ponujenih alternativnih rešitev, ne pridejo na dnevni red odločevalcev in tako ne postanejo javnopolitični problemi. Vlada oziroma odločevalci tako ne naredijo ničesar in razmere ostanejo iste. V primeru, da je problem v družbi zaznan in se pojavijo alternativne rešitve, so se politični odločevalci dolžni odločiti, kaj bodo storili. Pri opozarjanju na probleme v družbi so tako pomembne različne politične taktike, ki jih načeloma izvajajo vplivni posamezniki, interesne skupine, politični akterji in mediji. Celoten proces vplivanja na oblikovanje dnevnega reda lahko poteka tudi v smeri neodločanja, kjer obstaja interes, da se določeni problemi ne rešujejo oziroma da se ohranja trenutno stanje.

Ključni akterji v tej fazi javnopolitičnega procesa so izvoljeni politični akterji, saj jim njihova funkcija omogoča odločanje o vsebini dnevnega reda. Tukaj lahko poteka boj, tudi ideološki, med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, ter znotraj obeh, tako pa se začnejo vzpostavljati razmerja moči med akterji. Politiki pa včasih nimajo časa ali znanja za naslavljanje vseh zaznanih javnopolitičnih problemov, zato je pomemben akter v tej fazi tudi uradništvo. Pomembno vlogo igrajo tudi mediji, ki pomagajo oblikovati javno mnenje. Temu pa se potem v nadaljevanju javnopolitičnega procesa prilagajajo politični oblikovalci javnih politik, saj jim učinkovito reševanje problemov, ki jih zaznava širša družba, prinaša možnost pridobitve volilne podpore in tako ponovno izvolitev na položaje. Podobno vlogo kot mediji pa opravljajo tudi interesne skupine, ki prav tako opozarjajo na javnopolitične probleme in si pogosto prizadevajo za seznanitev javnosti o obstoju nekega javnopolitičnega problema. Nazadnje je v fazi oblikovanja dnevnega reda potrebno omeniti še nadnacionalne in mednarodne organizacije in tudi evropske, kot je na primer Evropska unija, ki lahko v globaliziranem svetu močno vplivajo na to, kaj se bo znašlo na dnevnem redu odločevalcev po posameznih državah (Knill in Tosun, 2012, str. 113—119).

2.3 OBLIKOVANJE JAVNE POLITIKE

Oblikovanje politik je pravzaprav razvijanje javnopolitičnih alternativ za reševanje problemov, ki se pojavijo na dnevnem redu. Ta faza javnopolitičnega procesa poteka prek uradnikov, interesnih skupin, vladnih in parlamentarnih odborov. Predlogi zakonov oziroma javnopolitične alternative, ki so dobile ustrezno politično podporo, so v parlamentarnih sistemih navadno posredovane parlamentu s strani izvršne oblasti, tako na državni kot na regionalni in lokalni

ravni. Svoje predloge lahko oblikovalcem predloga zakona posredujejo tudi interesne skupine, ki včasih sodelujejo s člani vlade ali parlamenta (Dye, 2002, str. 40—41).

Oblikovanje javne politike se tako praviloma prične z oblikovanjem osnutka predloga zakona s strani državnih akterjev, ki lahko nastane v sodelovanju z nedržavnimi akterji, ki imajo glede specifičnega problema svoj interes. V prvem delu oblikovanja javne politike se tako prepletajo mnenja notranjih in zunanjih akterjev, tudi strokovnjakov, interesi uradnikov ter interesnih skupin, predlogi mednarodnih organizacij in ideologije različnih akterjev javnih politik. V drugem delu pa sledi sprejetje predlogov in oblikovanje teh v dejanski predlog zakona, ki naj bi urejal nek javnopolitični problem. Tu se število akterjev v primerjavi s prvim delom močno zmanjša, glavna interakcija pa poteka med izvršilnimi in zakonodajnimi organi (Knill in Tosun, 2012, str. 121).

V fazi oblikovanja javne politike je potrebno razmišljati o vseh instrumentih, ki bi rešili določeno problematiko. Potrebno je raziskati stroške in učinkovitost posameznih instrumentov ter predstaviti instrumente akterjem v javnopolitičnem procesu. Pogosto se zgodi, da bodo nekateri akterji s končno odločitvijo zadovoljni, saj bo ustrezala njihovim interesom, drugi pa svojih interesov ne bodo uspešno uveljavili. Odločevalci, ki si želijo biti na naslednjih volitvah spet izvoljeni, morajo razmišljati tudi o zadovoljevanju interesov in potreb družbenih akterjev (Knill in Tosun, 2012, str. 122).

2.4 UZAKONJENJE IN IMPLEMENTACIJA JAVNE POLITIKE

Javnopolitični proces se ne zaključi s sprejetjem zakona. Po tem se proces preusmeri na uradnike, različne vladne strukture, kjer se začne faza implementacije. V osnovi gre za izvedbo sprejetih odločitev, pretvarjanje zakonov v funkcionalna pravila in predpise ter v ta namen ustanavljanje novih organizacij, oddelkov, agencij (ali pa dodeljevanje novih nalog že obstoječim), kjer se nato lahko tudi zaposluje novo osebje, vsekakor pa porablja finančna sredstva in izvaja pristojne naloge (Dye, 2002, str. 50).

Hudson in Lowe (2004, str. 203—204) poudarjata, da implementacija ni končna faza ali točka v javnopolitičnem procesu, temveč predstavlja nek svojevrsten proces, ki ne nujno poteka preprosto od zgoraj navzdol, kot je bilo značilno v času prevlade weberijanskega modela uprave. V tem modelu uprave je bilo predpostavljeno, da so javne politike sprejete s strani politikov in implementirane s strani javnih uslužbencev.

V procesu implementacije od zgoraj navzdol je javna politika namreč razumljena kot skupek navodil oblikovalcev javnih politik tistim, ki te politike implementirajo. Cilji in sredstva za dosego teh so določena vnaprej. Javna politika je v takem modelu uprave sprejeta znotraj formalnih, torej političnih institucij (Sandström, 2008, str. 3—4). Na tak način sprejete politike so se večkrat v praksi izkazale za nestabilne ter neskladne z ostalimi politikami, prinesle pa so veliko nepričakovanih posledic (Hudson in Lowe, 2004, str. 205).

Pristop od spodaj navzgor je dandanes bolj v uporabi, predvsem zaradi številnih raziskav iz področja vedenja, ki so od začetka 20. stoletja naprej poskušale dokazati, da vpletenost zaposlenih v odločanju o delovanju podjetja prinaša boljše rezultate. Podjetja so kmalu začela ustanavljati oddelke za upravljanje s človeškimi viri, praksa pa se je kmalu razširila tudi na politične institucije (Sandström, 2008, str. 3—4). Način uzakonjenja in implementacije javne politike od spodaj navzgor predvideva vključitev stroke in tistih, ki se jih neka javna politika neposredno dotika (Hudson in Lowe, 2004, str. 203—209). Gre za kritični odziv na zgoraj omenjeni način implementacije od zgoraj navzdol in premik k ideji, da so javne politike oblikovane znotraj omrežja akterjev z namenom zbiranja večih alternativnih rešitev in iskanjem najboljše (Sandström, 2008, str. 4). Temu pristopu pravimo tudi pristop javnopolitičnih omrežij, ki jih bomo opisali v nadaljevanju.

2.5 VREDNOTENJE JAVNE POLITIKE

Evalvacija oziroma vrednotenje javne politike je zadnja faza javnopolitičnega procesa. Kot samo ime pove, gre za spremljanje ali je neka javna politika dosegla zastavljene cilje, pa tudi kakšni so bili stroški in učinki javne politike na družbo. Rezultati evalvacije ponujajo dve možni smeri nadaljnjega poteka javnopolitičnega procesa. V primeru, da se javna politika izkaže za učinkovito ter je javnopolitični problem odpravljen, se lahko javnopolitični proces zaključi. Lahko pa se izkaže, da sprejeta javna politika ni ustrezno rešila problematike ali pa so se v družbi pojavili novi problemi. V tem primeru se lahko javnopolitični proces začne znova (Dye, 2002, str. 54).

Knill in Tosun (2012, str. 175) v osnovi ločita dve vrsti vrednotenja javne politike: formativno in sumativno. Formativno vrednotenje se opravlja z namenom izboljšanja nekega javnopolitičnega ukrepa. Akterjem, ki skrbijo za implementacijo ter vpletenim deležnikom evalvatorji svetujejo glede notranjega razvoja in izboljšav. Sumativno vrednotenje poteka na koncu procesa implementacije in ugotavlja ali javna politika dosega zastavljene cilje. Gre za

zunanjo oceno oblikovalcem javnih politik, ki mnenje evalvatorjev lahko uporabijo za sprejetje odločitev o načinu nadaljevanja javne politike.

Glavni cilj vrednotenja javnih politik je proizvodjanje informacij, ki se jih nato uporablja na različne načine. Predvsem gre za izboljšanje javne politike, lahko pa služijo kot argument zagovornikov oziroma nasprotnikov neke javne politike za njeno nadaljevanje oziroma spremembo ali ukinitvev javne politike. V primeru, ko rezultati evalvacije pokažejo, da javna politika ne dosega zastavljenih ciljev, se lahko ponovno sproži javnopolitični proces. Proces vrednotenja je lahko otežen zaradi različnih dejavnikov, kot so prepoznanje javnopolitičnih ciljev, definicija indikatorjev uspešnosti javne politike ter objektivnost vrednotenja, ki velja za najbolj problematično, saj so lahko rezultati evalvacije prirejeni raznim političnim ali drugim interesom (Knill in Tosun, 2012, str. 175—176).

3 AKTERJI V JAVNOPOLITIČNEM PROCESU IN ODNOSI MED NJIMI

V celotnem javnopolitičnem procesu so prisotni različni igralci oziroma akterji. V osnovi jih delimo na državne in nedržavne. Državni akterji imajo nadzor nad političnim odločanjem; to so izvršna in zakonodajna oblast ter uradniki in sodišča. Na drugi strani so interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, množični mediji, strokovnjaki, raziskovalci, inštituti, univerze in državljani, ki predstavljajo civilnodružbene oziroma nedržavne akterje (Fink-Hafner, 2002, str. 16—17). Tako državni kot nedržavni akterji imajo v javnopolitičnem procesu ključen pomen, saj posedujejo med seboj različne vire, sposobnosti ter pristojnosti, ki tako določajo končno obliko javne politike (Lajh, 2003, str. 967). Kljub temu pa se je potrebno zavedati, da državni akterji sprejemajo javne politike in tako brez njih tudi javne politike ni.

Med državnimi in nedržavnimi akterji v javnopolitičnem procesu prihaja do vzpostavitve odnosov in razmerij, ki tako tvorijo javnopolitično omrežje (Fink-Hafner, 2002, str. 16—17).

Ko govorimo o državnih akterjih, mislimo na zgoraj omenjene akterje na državni, regionalni in lokalni ravni. Ne smemo pa pozabiti na mednarodne/nadnacionalne akterje. Sem štejemo tako mednarodne organizacije (npr. Združeni narodi, Svetovna trgovinska organizacija), ki poskušajo vplivati na sprejetje določenih politik v državah oziroma katerih odločitve imajo vpliv tudi na nacionalni ravni, ter organizacije kot je Evropska unija, ki deluje precej specifično kot mednarodni zakonodajalec (Hill, 2009, str. 19).

Državne akterje lahko ločimo na zakonodajne, izvršilne in sodne institucije. Za zakonodajne institucije (npr. parlament) je ključno, da se vse njihove odločitve nanašajo na ostale javnopolitične igralce in so zanje obvezujoče v obliki zakonodaje. To moč jim praviloma daje ustava ter državljani prek volitev. Zakonodajne institucije skupaj s svojimi svetovalci igrajo pomembno vlogo v začetnih fazah javnopolitičnega procesa. Imajo možnost določanja in uvrščanja javnih problemov na dnevni red. Prav tako so s strani zakonodajnih institucij definirani cilji ter izbrane alternativne rešitve, s katerimi se bodo javni problemi rešili. Pri izvajanju in evalvaciji javnih politik pa zakonodajne institucije praviloma nimajo vloge (Kotar, 2002, str. 54).

Izvršilne institucije imajo za razliko od zakonodajnih vlogo pri vseh fazah javnopolitičnega procesa. To vlogo jim praviloma določa ustava, ki jim daje funkcijo upravljanja s finančnimi in materialnimi sredstvi (razen pri sprejemanju proračuna), mehanizme za izvajanje in nadzor

javnih politik ter posedovanje znanja in nadzora nad informacijami prek uradnikov (Kotar, 2002, str. 55—56).

Nasprotno od izvršilne in zakonodajne veje oblasti, sodne institucije v javnopolitičnem procesu delujejo posredno preko nadzorovanja javnopolitičnih odločitev in ugotavljanja njihovih skladnosti z zakoni in ustavo (Kotar, 2002, str. 57).

Državni akterji so vključeni v javnopolitični proces, ker jim je skozi zakonodajo ali ustavo dana ta odgovornost, da oblikujejo in uveljavljajo javne politike. Na drugi strani pa imajo nedržavni akterji praviloma pravico izražanja svojih interesov oziroma interesov tistih, ki jih zastopajo. Preko njih se namreč vzpostavlja učinkovit način izražanja interesov posameznikov ali skupin odločevalcem glede oblikovanja neke javne politike (Birkland, 2005, str. 53).

Nedržavni akterji niso izvoljeni, toda vseeno igrajo ključno vlogo v procesu oblikovanja javne politike, saj odločevalcem prinašajo pomembne (lahko tudi strokovne) informacije, ki lahko vodijo do alternativnih rešitev javnega problema. Knill in Tosun (2012, str. 62—66) kot glavne predstavnike te sfere akterjev izpostavita strokovnjake ter interesne skupine. Slednje posredujejo predloge odločevalcem z namenom približati končno javno politiko interesom skupin, ki jih zastopajo. Strokovnjaki pa se od interesnih skupin razlikujejo predvsem po svoji objektivnosti. Načeloma ne zasledujejo nobenega posamičnega ali specifičnega interesa, temveč odločevalcem posredujejo nepristranske informacije, ki pripomorejo k bolj ustreznim, pa tudi učinkovitim javnim politikam.

Krašovec (2002, str. 9) kot nedržavne akterje izpostavi še neparlamentarne politične stranke, družbena gibanja in množične medije. Prav tako je potrebno poudariti vse večjo vlogo akterjev iz nadnacionalne sfere, kot so regionalne in mednarodne nevladne organizacije ter multinacionalke in s tega zornega kota tudi nacionalne države.

Proces oblikovanja javne politike navadno poteka znotraj določenega sektorja javnih politik. Skupaj z akterji, ki z namenom reševanja tega problema ali posredovanja svojih interesov delujejo znotraj določenega sektorja javnih politik, se tvori javnopolitična arena (Krašovec, 2002, str. 8). Javnopolitična arena je torej vsebinsko področje javne politike, znotraj katerega javnopolitični akterji tekmujejo, sodelujejo in sklepajo kompromise. Nekatere arene so široke in zajemajo več drugih, ožjih aren oziroma podaren. Na dogajanje v arenah pa vpliva dogajanje tudi iz drugih aren (Birkland, 2005, str. 97). V javnopolitične arene so vključeni tako državni kot nedržavni akterji.

4 JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA IN RAZMERJA MOČI MED AKTERJI

Izraz javnopolitično omrežje je v politični znanosti v uporabi od 70. let 20. stoletja naprej. Pod drugačnimi izrazi pa se je koncept uporabljal že prej. Različni avtorji postavljajo različne definicije javnopolitičnega omrežja, v osnovi pa vse definicije vključujejo skupek državnih in nedržavnih akterjev, ki imajo interes ali so vključeni v oblikovanje javne politike, in/ali odnose med njimi (Compston, 2009, str. 7).

Börzel (1998, str. 254) javnopolitično omrežje opisuje predvsem kot skupek relativno stabilnih in nehierarhičnih odnosov med akterji, ki imajo skupen interes glede javne politike in si med seboj izmenjujejo vire z namenom doseganja tega interesa. Akterji se namreč zavedajo, da je sodelovanje najboljši način za doseg cilja.

Daugbjerg (1998, str. 21) strne definicijo javnopolitičnega omrežja kot skupek akterjev, ki so med seboj povezani preko odvisnosti od virov. Prav odvisnost od virov je lastnost, ki najbolj definira javnopolitično omrežje. Vsaka organizacija, ki vstopi v neko javnopolitično omrežje, postane odvisna od teh virov. Z namenom, da doseže svoje cilje, mora organizacija vire izmenjevati z drugimi akterji.

Dandanes ima država ključno vlogo v gospodarstvu in družbenem življenju. Če želi posegati v ta področja, potrebuje vire, ki pa jih zaradi kompleksnosti modernih družb v osnovi nima dovolj. Posledica tega je odvisnost države od interesnih skupin, ki imajo znotraj specifičnega javnopolitičnega področja svoje vire (Daugbjerg, 1998, str. 21—22). Z vidika moderne demokracije pa so različni akterji v javnopolitičnem procesu pomembni predvsem zaradi doprinosov različnih prepričanj, norm in vrednot. Na ta način se predstavijo različne definicije problema ter predvsem alternativne rešitve zanj (Tantivess in Walt, 2008). Pomen nedržavnih akterjev se kaže v doprinosu znanja in informacij v proces oblikovanja javnih politik. Na tak način prispevajo k racionalnosti javne politike (Popoola, 2016, str. 50). Vpliv oziroma vlogo nedržavnih akterjev v nekem političnem sistemu in tudi javnopolitičnih procesih določa več dejavnikov, kot so politični kontekst, politična kultura, strokovnost, mobilizacija akterjev ipd. (Fioramonti in Finn Heinrich, 2007, str. 26).

Oblikovanje javnih politik je tako postal kompleksen proces, v katerem imajo različni akterji različne interese in količino virov, ki jih nato izmenjujejo z namenom, da bi dosegli svoj cilj.

Akterji, ki morda nimajo dovolj virov, so lahko tako povsem izključeni iz javnopolitičnega cikla (Daugbjerg, 1998, str. 21—22).

Ko govorimo o virih akterjev, je videti, da državni akterji potrebujejo politično podporo, legitimnost, informacije in pomoč pri implementaciji javne politike. Na drugi strani želijo interesne skupine ali drugi nedržavni akterji vstopiti v proces oblikovanja in implementacije javne politike in tako uveljaviti svoje interese oziroma interese svojih članov (Van Waarden, 1992, str. 31).

Med državnimi in nedržavnimi akterji se tako vzpostavi splet odnosov, ki so odvisni od njihovih interesov, sredstev in razpolaganja z viri. Akterji lahko med seboj sodelujejo in svetujejo drug drugemu ali pa tekmujejo. Pri analizi teh odnosov nam pomaga koncept javnopolitičnih omrežij.

Koncept javnopolitičnih omrežij predstavlja odnos med državo in nedržavnimi akterji in je usmerjen prav v preučevanje teh odnosov (Van Waarden, 1992, str. 32—33). S pomočjo koncepta javnopolitičnega omrežja lažje opisujemo, prikazujemo in razlagamo strukturne in institucionalne spremembe v javnopolitičnem procesu. S poznavanjem teorije javnopolitičnih omrežij lahko tudi bolje razumemo vpliv javnopolitične spremembe v procesu oblikovanja javne politike (Kustec Lipicer, 2002, str. 70).

Javnopolitična omrežja imajo vpliv na javnopolitične izide. Imajo pomembno vlogo pri razporeditvi moči med različnimi akterji v javnopolitičnem procesu. V večini primerov pa služijo kot varovalo pred radikalnimi spremembami javne politike, saj največkrat favorizirajo manjše spremembe ali celo status quo (Hudson in Lowe, 2004, str. 134—135).

S pomočjo različnih skupin lastnosti javnopolitičnih omrežij lahko določamo različne tipe omrežij. Van Waarden (1992, str. 32—38) v svojem prispevku opisuje glavne lastnosti oziroma elemente javnopolitičnega omrežja:

- akterji,
- funkcije,
- struktura,
- institucionalizacija,
- pravila vedenja,
- odnosi moči,

- strategije akterjev.

Pri analizi javnopolitičnega omrežja nas tako zanimajo značilnosti akterjev, kot je njihovo število, tip akterjev, njihove potrebe in interesi, viri in stopnja njihove profesionalizacije (Van Waarden, 1992, str. 33).

Omrežja opravljajo različne funkcije, ki so odvisne od potreb, namenskosti, virov in strategij vključenih akterjev. Najbolj pogoste funkcije so dostopanje do procesa odločanja, posvetovanje ali izmenjava informacij, pogajanje, koordinacija ter sodelovanje v fazah oblikovanja, implementacije in uzakonjenja javne politike (Van Waarden, 1992, str. 33—34).

S strukturo javnopolitičnega omrežja prepoznavamo vzorce odnosov med akterji. Zanimajo nas velikost omrežja, značilnosti meja (odprte in prehodne ali zaprte), način članstva akterjev (prostovoljno ali obvezno), povezave (predpisane ali kaotične), moč odnosov med akterji (pogostost in trajanje odnosov), zgoščenost in simetrija, morebitna delitev na podomrežja, način usklajevanja med akterji, centralnost javnopolitičnega omrežja, narava odnosov med akterji ter stabilnost omrežja, ki je povezana z zgoščenostjo in simetrijo javnopolitičnega omrežja, značilnostmi meja ter z odnosi med akterji (Van Waarden, 1992, str. 34—35).

Stopnja institucionalizacije se nanaša na strukturo in stabilnost omrežja (Van Waarden, 1992, str. 35).

Pravila vedenja v omrežju določajo izmenjave znotraj omrežja in so odvisna od vlog posameznih akterjev, interesov, ter družbenega in strokovnega ozadja (Van Waarden, 1992, str. 35—36).

Odnosi moči med akterji v omrežju so odvisni od razdelitve moči oziroma virov in potreb med akterji. Gre pa predvsem za odnos moči med državo in civilno družbo oziroma nedržavnimi akterji, kjer lahko prevlada en ali drugi, lahko pa obe vrsti akterjev delujeta v sožitju (Van Waarden, 1992, str. 36).

Akterji v omrežju uporabljajo različne strategije, da bi zadovoljili svoje potrebe, interese in cilje. Državni akterji so v okviru svojih strategij lahko bolj ali manj naklonjeni vključevanju nedržavnih akterjev v javnopolitično omrežje, lahko so v različni meri dostopni za njihove predloge, ideje ali alternativne rešitve ali pa prepoznavajo samo nekatere, specifične interese. Prav tako lahko državni akterji oblikujejo omrežje le zasebnih organizacij (Van Waarden, 1992, str. 37—38).

Kot že omenjeno, pri preučevanju javnopolitičnih omrežij lahko izpostavimo več njihovih značilnosti. Eno od pomembnih vprašanj je zagotovo tudi razporeditev moči med akterji v omrežju. Različni avtorji postavljajo različne definicije moči. Birkland (2005, str. 112—115) pojem moči opredeli kot sposobnost vplivanja akterja A na akterja B. Ta definicija je najbolj posplošena in širše uporabljena. Moč je lahko tudi dejanje preprečevanja – akter A torej poskuša akterju B preprečiti, da bi ta naredil kar hoče. Če torej akter A prepreči umestitev javnopolitičnega problema na dnevni red za katerega se zavzema akter B, lahko sklepamo, da ima akter A večjo politično moč od akterja B.

Na drugi strani Dahl (1994, str. 288) definira moč kot sposobnost osebe A, da vpliva na osebo B na tak način, da bo ta naredila nekaj, kar načeloma ne bi. Bachrach in Baratz (1962) sta na moč pogledala širše in poudarila, da oseba A pri vplivanju na osebo B vzpostavlja svoje socialne in politične vrednote ter institucionalne prakse na tak način, da javnopolitični proces ne zazna ostalih interesov, torej razen tistih, ki so pomembni osebi A. Lukes (2005, str. 109) pa definiciji Dahla doda še lastnost osebe A, da s svojo močjo vpliva, oblikuje ali določa, kaj si oseba B sploh želi.

V javnopolitičnem procesu bi lahko akterjem analitično določili moč glede na to, v kolikšni meri so uspeli uveljaviti svoje interese. Večjo moč imajo torej tisti akterji, ki so svoje interese uveljavili v večji meri in/ali kljub nasprotovanju ostalih akterjev. Moč akterjev je pogosto odvisna od nadzora nad dejavniki moči. Več dejavnikov moči kot nek akter nadzoruje, večja je njegova moč. Krašovec (2002, str. 19) izpostavi naslednje dejavnike moči posameznih akterjev:

- politična opredeljenost,
- politična nevtralnost,
- formalno določene funkcije in pristojnosti,
- stalnost delovanja,
- velikost,
- znanje,
- finančna sredstva,
- nadzor nad informacijami,
- vzpostavljeni stiki z drugimi javnopolitičnimi akterji, tudi nadnacionalnimi.

Glede na javnopolitični problem in vzpostavljeno javnopolitično omrežje so ti dejavniki lahko manj ali bolj relevantni (Krašovec, 2002, str. 20). V javnopolitičnem omrežju, ki se je

vzpostavilo pri oblikovanju Zakona o varstvu pred diskriminacijo je tako lahko dejavnik politične opredeljenosti še posebej pomemben, saj imajo akterji, ki so politično sorodno opredeljeni kot vlada, večjo moč pri uveljavljanju svojih interesov, medtem ko imajo lahko akterji z nasprotno politično opredeljenostjo kot vlada težave z uveljavitvijo svojih interesov. Čeprav nekateri zagovarjajo pomen številčnosti posedovanja različnih dejavnikov moči, pa to ni edino kar določa moč akterjev – zgodi se lahko, da tudi če akter poseduje manj dejavnikov kot nek drugi akter, so ti lahko bolj relevantni v določenem javnopolitičnem omrežju in mu lahko znotraj le tega to prinaša večjo moč.

Moč posameznega akterja je odvisna tudi od virov drugih akterjev. Moč namreč temelji na lastništvu nad viri ter odvisnosti akterjev od teh virov, ki pa se oblikuje glede na potrebo po določenih virih ter alternativami različnih virov. Če nek akter poseduje vire, ki jih drugi akterji potrebujejo ter za njih ne obstaja alternativ, ima tak akter večjo moč v primerjavi z drugimi (Pfeffer, 1992, str. 92).

Potrebno je omeniti tudi pojem t.i. subjektivne percepcije moči. Landwehr (1982, str. 50—59) loči individualno percepcijo moči, torej moč, ki jo sam sebi pripisuje nek akter, ter percepcijo moči, ki jo akter pripisuje drugemu akterju. Akter torej sebi ali drugemu akterju določi količino moči, ki naj bi jo imel, ni pa tudi nujno, da je količina moči dejansko taka. Količina moči, ki je določena skozi proces subjektivne percepcije, je odvisna od znanja, izkušenj ter formalno določenih funkcij in pristojnosti, ki naj bi jih akter posedoval. Vsekakor pa je percepcija moči akterjev, lastne in drugih akterjev, lahko pomemben dejavnik delovanja posameznih akterjev.

5 PROBLEMATIKA IN ZAKONSKA REGULACIJA SOVRAŽNEGA GOVORA

Sovražna retorika je vedno bolj prisotna v načinu javnega komuniciranja (Motl in Bajt, 2016, str. 7). Comandini in Patti (2019, str. 163) v svojem članku povežeta porast sovražne retorike s porastom političnega populizma, ki v mnogih državah po svetu v zadnjih letih pridobiva volilno podporo. Ideologija političnega populizma temelji na prepričanju, da se družba deli glede na nacionalnost, vero, spol, spolno usmerjenost ipd. Manjšine v družbi so predstavljene kot grožnja. Sovražni govor je velikokrat uporabljen s strani voditeljev populističnih političnih strank in je uperjen proti določeni skupini ljudi z namenom določiti grešnega kozla (Comandini in Patti, 2019, str. 163). Mednarodna skupnost se tako sooča s porastom populističnega diskurza, zato so nekatere (predvsem evropske) države sprejele določene mehanizme, s pomočjo katerih bi zajezile problematiko pojava sovražnega govora. Pravna definicija in zakonska regulacija sovražnega govora pa v večini primerov ostaja točka spora med zagovorniki trdnejše regulacije sovražnega govora na eni strani ter zagovorniki mehkejše regulacije na drugi, ki poudarjajo pomembnost zaščite pravice do svobode izražanja.

S problematiko sovražnega govora se na mednarodni ravni ukvarja kar nekaj dokumentov. V prvi vrsti je potrebno omeniti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic (10. člen)¹, ki pravi: »Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.«

V drugem delu nadaljuje:

Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon, in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.

Tu lahko opazimo razlikovanje med pravico do svobode govora in sovražnim govorom. V prvem delu je definirana prava, v drugem delu pa je napisano, da je lahko pravica do svobode

¹ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, podpisana 11. maja 1994 v Strasbourgu, v veljavi od 1. novembra 1998.

govora podrejena omejitvam določenim z zakonom, med drugim zaradi javne varnosti ter ugleda in pravic drugih ljudi.

Na evropski ravni velja omeniti tudi Priporočilo Sveta Evrope, ki poda definicijo sovražnega govora kot »vsako obliko izražanja, ki širi, razpihuje, spodbuja ali opravičuje rasno sovraštvo, ksenofobijo, antisemitizem ali druge oblike sovraštva, ki temeljijo na nestrpnosti, izraženo z agresivnim nacionalizmom in etnocentrizmom, diskriminacijo in sovraštvom proti manjšinam, migrantom ali osebam z migrantskim ozadjem« (Motl in Bajt, 2016, str. 9).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic vzpostavi podlago, ki da razmišljati o obsegu pravice do svobode izražanja. Ta ni neomejena, temveč je lahko podrejena varnosti države ali ostalim pravicam državljanov. Na to podlago je nato podana bolj konkretna definicija sovražnega govora v Priporočilu Sveta Evrope kot primer, ki ga lahko države sprejmejo za zakonsko definicijo sovražnega govora.

Delno se sovražnega govora dotikata tudi Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije² v svojem 4. členu ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah³ v svojem 20. členu, ki opozarjata predvsem na rasno diskriminacijo ter zakonsko prepoved spodbujanja k diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju in s tem povezanega sovražnega govora.

Določanje mej svobode izražanja na eni strani in problematika sovražnega govora na drugi strani je eden izmed večjih problemov, s katerimi se v zadnjem času ukvarjajo demokratične države (Maussen in Grillo, 2014, str. 174). Države Evropske unije se načeloma ravna po že prej omenjenih mednarodnih dokumentih. Glede na te dokumente bi lahko definicijo sovražnega govora strnili v tri ključne točke:

- Usmerjen je proti določenemu posamezniku ali skupini na podlagi lastnosti, s katero se ta posameznik ali skupina identificira. Ta lastnost je navadno prirojena oziroma neprostovoljna.
- Stigmatizira posameznika ali skupino s poudarjanjem njihovih lastnosti kot nezaželenih.
- Posameznik ali skupina je zaradi teh lastnosti predstavljena kot grožnja družbi.

² Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, podpisana 21. decembra 1965, v veljavi od 4. januarja 1969.

³ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, podpisan 16. decembra 1966, v veljavi od 23. marca 1976.

Posameznik ali skupina v teh definicijah ponavadi predstavlja manjšino v družbi. Prav to je lahko eden izmed vzrokov za šibko nacionalno zakonodajo na področju preprečevanja sovražnega govora, ki stoji nasproti načeloma močni zakonodaji o svobodi izražanja kot človekovi pravici. Konkretno definicije sovražnega govora tako pravzaprav ni. Obstajajo le smernice za prepoznavanje sovražnega govora, primeri kršenja pa so prepuščeni sodiščem, ki počasi poskušajo ustvarjati predstavo o tem, kaj je in kaj ni sovražni govor (Teršek, 2006, str. 1—5).

Stroka je glede definicije sovražnega govora bolj jasna kot zakonodaja. Strokovna javnost tako določa, da gre pri sovražnem govoru načeloma za govor, ki je uperjen proti manjšinam v smislu izražanja predsodkov. Sovražni govor je vsako izražanje diskriminatornih mnenj, ki imajo cilj psihično ali fizično prizadeti posameznika ali skupino in jim dati občutek manjvrednosti. Na tak način se vzpodbuja nasilje, ki pa ga je težko prepoznati in tako tudi težko kaznovati (Campos Ferreira, Košič, Mavrič in Mihalič, 2012, str. 205—206).

Kot pišejo Campos Ferreira in drugi (2012, str. 208), tudi običajni argument o varovanju pravice do svobode izražanja nima prave podlage, saj je vsaka pravica omejena z okvirji drugih, kot so recimo človekovo dostojanstvo in nedotakljivost osebnosti.

Kot smo videli, na nadnacionalni ravni se različni dokumenti različno dotikajo opredelitve sovražnega govora. Slovenija je na podlagi Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah leta 2005 dobila priporočilo s strani Odbora Združenih narodov za človekove pravice za sprejetje trdnejših mehanizmov za preprečevanje sovražnega govora. V povezavi s tem je bil leta 2016 sprejet Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ki med drugim ustanavlja tudi institucijo Zagovornika načela enakosti, ki naj bi opozarjal na diskriminatorna dejanja ter tudi primere sovražnega govora.

Dejstvo je, da v slovenski zakonodaji pojem sovražnega govora ni jasno in neposredno naslovljen. Milosavljević (2012) v svojem članku poudari, da se veliko avtorjev, ki analizirajo svobodo govora ter regulacijo sovražnega govora, strinja, da je sovražni govor preveč subjektiven pojem in ga je kot takega težko postaviti znotraj zakonskih okvirjev.

Na drugi strani stojijo zagovorniki zakonske definicije sovražnega govora. Kogovšek Šalomon (2015, str. 23) je mnenja, da je sovražni govor instrument neenakosti v družbi in dokler država ščiti sovražni govor, zagovarja izključevanje.

V Sloveniji se sovražni govor (ne)posredno omenja v treh ključnih dokumentih. Ustava Republike Slovenije (2016)⁴ v svojem 63. členu piše, da je »protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti.«

Nadalje se s pregonom sovražnega govora ukvarja Kazenski zakonik (KZ-1, 2008)⁵, ki v svojem 297. členu določa zaporno kazen do dveh let za osebo, ki »javno spodbuja ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestrpnost, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali katerikoli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev.«

V Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD, 2016)⁶ je sovražni govor posredno naslovljen v 10. členu, kjer »podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovražtvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji« velja za hujšo prepoved.

Kljub temu, da zakonodaja le na zgoraj opisani način pravno regulira problematiko sovražnega govora, pa v Sloveniji v povezavi s problematiko sovražnega govora deluje kar nekaj civilnodružbenih organizacij, ki jih bomo omenili v nadaljevanju. To vlogo, sicer kot državni akter, opravlja tudi institucija Zagovornika načela enakosti, kjer je mogoče preko anonimne prijave tudi opozarjati na primere sovražnega govora.

⁴ Ustava Republike Slovenije. (2016). Uradni list Republike Slovenije št. 75/16. 30. november.

⁵ Kazenski zakonik – KZ-1. (2008). Uradni list Republike Slovenije št. 50/12. 4. junij.

⁶ Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD. (2016). Uradni list Republike Slovenije št. 33/16. 9. maj.

6 JAVNOPOLITIČNI PROCES ZAKONA O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO

Problem sovražnega govora se v raziskavah javnega mnenja v Sloveniji ni neposredno pojavljal do raziskave Slovenskega javnega mnenja 2019, kjer se pojavita dve vprašanji na temo sovražnega govora (Švara, 2020, str. 260). Rezultati so pokazali, da večina vprašanih motijo sporne oblike govora na spletu, kot so grožnje (75,6%), javno spodbujanje sovrašva zoper določene skupine ali njihove pripadnike (84,9%), žaljivke (81,2%) in neprimerne vulgarne besede (78,2%) (Hafner-Fink in skupina, 2019). Za javnopolitični proces Zakona o varstvu pred diskriminacijo pa so vendarle bolj relevantni podatki pred letom 2016, zato je vredno omeniti rezultate iz raziskave leta 2002 in 2014, ki nam vsaj posredno predstavijo mnenje javnosti o problematiki in regulaciji sovražnega govora v Sloveniji prek vprašanj, ki se nanašajo na diskriminacijo. V raziskavi Slovensko javno mnenje leta 2002 je 61,5% respondentov bilo mnenja, da bi bil zakon, ki prepoveduje širjenje rasnega ali narodnostnega sovrašva dobra stvar za državo (ESS Round 1: European Social Survey Round 1 Data, 2002). Podobno vprašanje se je pojavilo v raziskavi Slovensko javno mnenje 2014, ko je celo več, to je 73% sodelujočih v raziskavi bilo mnenja, da je za državo dobro, da ima zakon, ki prepoveduje rasno ali narodnostno diskriminacijo na delovnem mestu (ESS Round 7: European Social Survey Round 7 Data, 2014).

Na problem sovražnega govora so v Sloveniji opozarjale mnoge organizacije in interesne skupine. Varuh človekovih pravic že leta 1995 v svojem prvem letnem poročilu opozori na t.i. vprašanje etike javne besede in izpostavi primer, ki pa se bolj kot na sovražni govor nanaša na kršenje zasebnosti (Varuh človekovih pravic, 1996). V naslednjem letnem poročilu leta 1996 etiki javne besede Varuh nameni celotno poglavje, tokrat tudi izpostavi primere posameznikov, ki so bili mnenja, da jim je bila kršena pravica do osebnega dostojanstva ali pa primere, kjer posamezniki opozarjajo na kršenje načel etike javne besede v tisku (Varuh človekovih pravic, 1997). Do leta 2015 so pobude na temo etike javne besede predstavljale več kot polovico vseh pobud na področju ustavnih pravic. Prav na temo sovražnega govora je bilo v letu 2015 na Varuha naslovljeno 27 pobud. Varuh je tako predlagal sprejetje etičnega kodeksa in vzpostavitev rabsodišča po vzoru Novinarskega častnega rabsodišča društva in sindikata novinarjev kot samoregulacijskega mehanizma odzivov na sovražni govor. Posebej je poudarjeno področje sovražnega govora v politiki (Varuh človekovih pravic, 2016, str. 34—37).

V začetku leta 2015 je bilo ustanovljeno novo civilnodružbeno telo, posebej in neposredno posvečeno problematiki sovražnega govora, Svet za odziv na sovražni govor, ki ga sestavlja 9 članov, vse od strokovnjakov na področju sovražnega govora do vplivnih posameznikov, znanih oseb ipd. Svet deluje kot neodvisno in pluralno sestavljeno telo, člani pa ne zastopajo interesov nobene interesne skupine ali organizacije, temveč delujejo kot posamezniki za skupno dobro z javnim odzivanjem na primere sovražnega govora (Varuh človekovih pravic, 2016, str. 37). V okviru delovanja je Svet pripravil tudi Akcijski načrt za zmanjševanje sovražnega govora v Sloveniji, v katerem se zavzema za vzpostavitev nacionalne institucije za varstvo in promocijo človekovih pravic, ki bi se ukvarjala tudi z aktivnostmi na področju preprečevanja sovražnega govora. V tem projektu so sodelovali Mirovni inštitut, Varuh človekovih pravic RS, Spletno oko ter MMC RTVSLO (Akcijski načrt za zmanjševanje obsega sovražnega govora v Sloveniji, 2016, str. 1—2).

Svet za odziv na sovražni govor se je sicer odločil upoštevati definicijo sovražnega govora kot jo definira Svet Evrope, torej kot »vsako obliko izražanja, ki širi, razpihuje, spodbuja ali opravičuje rasno sovraštvo, ksenofobijo, antisemitizem ali druge oblike sovraštva, ki temeljijo na nestrpnosti, kar vključuje nestrpnost, izraženo z agresivnim nacionalizmom in etnocentrizmom, diskriminacijo in sovraštvom proti manjšinam, migrantom ali osebam z migrantskim ozadjem« (Motl in Bajt, 2016, str. 31).

Leta 2004 je v Sloveniji bil sprejet Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO, 2007)⁷ z namenom vzpostavitve temeljev za zagotavljanje enakega obravnavanja ter prepovedi diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin. Prav tako se je s tem zakonom ustanovilo posebno uradniško delovno mesto Zagovornika načela enakosti, ki je deloval pod okriljem Urada za enake možnosti.

Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, ki deluje v okviru Sveta Evrope je v svojem četrtem poročilu leta 2014 Sloveniji izdala priporočilo glede Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja. Ta naj ne bi bil učinkovit, predvsem pa ne ustanavlja neodvisnega organa, ki bi lahko podajal zavezujoče odločitve in sprožal sodne postopke. Prav tako v priporočilu spodbuja slovensko oblast k sprejetju zakona, ki bi izrecno prepovedoval

⁷ Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – ZUNEO. (2007). Uradni list Republike Slovenije št. 93/07. 12. oktober.

rasističen ali ksenofobičen govor (European Commission against Racism and Intolerance, 2014, str. 16—23).

Vlada se je leta 2014 v koalicijski pogodbi zavezala k ureditvi položaja novega urada zagovornika načela enakosti ter odpravo vseh vrst diskriminacije. Kot je zapisano v pogodbi, se Slovenija na tak način zavezuje k uskladitvi z evropsko zakonodajo (Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018, 2014, str. 41).

Predlog Zakona o varstvu pred diskriminacijo je 17. februarja 2016 v Državni zbor vložila Vlada Republike Slovenije (PIS, 2016). Pred tem je bil dan v javno razpravo (pod imenom Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – ZUNEO-1) že 25. maja 2015 na spletni strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Organizirana sta bila tudi 2 javna posveta, ki sta potekala na MDDSZ 2. junija 2015 in 16. junija 2015. Predlog zakona je obravnaval tudi Strokovni svet za enakost spolov na 3. seji, 1. julija 2015. V razpravo so bile povabljene nevladne organizacije, predstavniki zainteresirane javnosti, predstavniki strokovne javnosti ter občine in združenja občin. Mnenja, predloge, pripombe pa so na koncu posredovali: Zagovornik načela enakosti, Amnesty International Slovenija, Mirovni inštitut, PIC, Konfederacija sindikatov Pergam, Društvo OVCA, Center antidiskriminacije, Zveza Sožitje, YHD-Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, TransAkcija-Legebitra ter Strokovni svet za enakost spolov (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2015, str. 4—5). Za strokovno pripravo sta skrbeli Maruša Gortnar, vodja sektorja za enake možnosti, in Tatjana Strojjan, sekretarka MDDSZ-ja (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2015, str. 1).

Druga obravnava na matičnem delovnem telesu (Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide) je potekala 5. aprila 2016, kjer so bili vloženi amandmaji s strani poslanskih skupin NSi, SMC, SD, DeSUS in ZL, Komisije za narodni skupnosti, Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide ter Društva YHD. Druga obravnava v Državnem zboru je potekala na 18. redni seji 20. aprila 2016, kjer so amandmaje posredovali še poslanski skupini ZL in NSi. Naslednji dan je potekalo glasovanje o zakonu v celoti (PIS, 2016).

Predlog Zakona o varstvu pred diskriminacijo je bil sprejet 21. aprila 2016 na redni seji, in sicer je za glasovalo 50 poslancev in poslank (od tega 35 poslancev SMC, 9 poslancev DeSUS, 4 poslanci SD in oba poslanca narodnih manjšin), proti pa 17 poslancev in poslank (od tega 14 poslancev SDS in 3 poslanci NSi). Besedilo zakona je bilo nato poslano Uradnemu listu (PIS, 2016).

Po sprejetem predlogu je pobudo za vložitev zahteve za razpis referendumu podal Sindikat delavcev migrantov Slovenije. Predsednik Državnega zbora Milan Brglez takrat ni določil roka za zbiranje podpisov, skliceval se je na 15. člen Ustave RS, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih, ter na zlorabo instituta referendumu za doseg ciljev. Ustavno sodišče je pritožbo sindikata pozneje zavrnilo, prav tako s sklicem na 15. člen Ustave RS (IUS-INFO, 2016).

Z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo se je ustanovil nov samostojen državni organ Zagovornik/zagovornica načela enakosti, ki deluje v okviru ustave in zakonov samostojno (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 19. člen). Nosilci nalog, ki jih zakon določa, pa so vsi državni organi, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki morajo skrbeti za enako obravnavanje vseh oseb s sprejemanjem ukrepov v skladu s tem zakonom. Na svojem področju dela so predloge ukrepov dolžni pripraviti tudi ministrstva in vladne službe, pri čemer je potrebno sodelovanje s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 14. člen).

7 AKTERJI V JAVNOPOLITIČNEM PROCESU

Analiza sejnih zapisov kaže, da je v javnopolitičnem omrežju, ki se je oblikovalo v procesu oblikovanja in sprejemanja Zakona o varstvu pred diskriminacijo, sodelovalo več različnih akterjev. Med državnimi akterji so to bili (PIS, 2016; Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2015, str. 4—5):

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide,
- Vlada RS,
- Državni svet,
- Strokovni svet za enakost spolov,
- Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti,
- poslanske skupine parlamentarnih strank,
- Zagovornik načela enakosti,
- Komisija za narodni skupnosti,
- Zakonodajno-pravna služba,
- Varuhinja človekovih pravic,
- Ustavno sodišče RS,
- Predsednik Državnega zbora RS.

Ob državnih pa so sodelovali tudi nedržavni akterji in med njimi so bili (PIS, 2016; Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2015, str. 4—5):

- Mirovni inštitut,
- Društvo OVCA,
- Center antidiskriminacije,
- Pravno-informacijski center nevladnih organizacij,
- Amnesty International Slovenija,
- Konfederacija sindikatov Pergam,
- TransAkcija – Legebitra,
- Zveza Sožitje,
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa,
- Sindikat delavcev migrantov Slovenije,

- Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Nekateri od teh akterjev so bili manj, drugi pa bolj aktivni in so pripravili in posredovali tudi svoje predloge sprememb ter kritike. Te akterje in njihove predloge bomo v diplomskem delu podrobneje analizirali, zlasti v pogledu predlogov k zakonu, ki se (ne)posredno nanašajo na sovražni govor ali njegovo regulacijo. V osnutku predloga zakona, ki je bil dan v javno razpravo, so člani, ki se (ne)posredno nanašajo na preučevano problematiko naslednji:

- 1. člen (prvi odstavek),
- 6. člen (v končnem zakonu 7. člen),
- 7. člen (v končnem zakonu 8. člen),
- 9. člen (v končnem zakonu 10. člen).

Analiza že omenjenih dokumentov je razkrila, da je bilo v javnopolitičnem omrežje vključenih veliko akterjev, ki so med seboj raznoliki – omrežje je torej heterogeno. V omrežju je sodelovalo več različnih državnih in nedržavnih akterjev, kar je omrežje naredilo tudi relativno veliko in odprto. Ob tem pa lahko rečemo, da je očitno prevladal tudi novejši koncept oblikovanja javnih politik, ki predvideva vključevanje nedržavnih akterjev z namenom oblikovanja alternativnih rešitev javne politike in doprinosa znanja ter informacij v javnopolitični proces.

8 AKTERJI IN NJIHOVI INTERESI V JAVNOPOLITIČNEM PROCESU

Kot smo že izpostavili, bo podrobnejša analiza opravljena samo na primerih členov zakona, ki se (ne)posredno nanašajo na problematiko sovražnega govora. Najprej je predstavljena vsebina posameznih predlogov, ki so jih posamezni akterji podali na javnih posvetih ter obravnavah na matičnem delovnem telesu in v Državnem zboru. V nadaljevanju pa je nato predstavljena končna vsebina zakona in ugotovitve o tem, kateri predlogi so bili sprejeti in kateri zavrjeni.

Na prvem javnem posvetu sta svoje predloge (glej Tabela 8.1) glede obravnavanih členov skupaj posredovala Pravno-informacijski center nevladnih organizacij in Mirovni inštitut (Strojan, osebno elektronsko sporočilo, 2020, 27. maj)⁸.

Na drugem javnem posvetu pa so naslednji akterji predloge (glej Tabela 8.1) posredovali v skupnem sporočilu oblikovalcem predloga zakona (Strojan, osebno elektronsko sporočilo, 2020, 27. maj in PIC, osebno elektronsko sporočilo, 2020, 19. maj)⁹:

- Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC,
- Mirovni inštitut,
- Amnesty International Slovenija,
- Društvo SOS telefon za ženske in otroke - žrtve nasilja,
- Društvo OVCA,
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa.

Tabela 8.1: Predlogi sprememb posameznih akterjev k obravnavanim členom v obeh javnih posvetih

AKTER	PREDLOG
PIC in Mirovni inštitut	Sprememba naslova zakona v Zakon o varstvu pred diskriminacijo. Dopolnitev 1. člena glede namena zakona za zagotavljanje pravice do enakega

⁸ Osebno elektronsko sporočilo je na voljo pri avtorju.

⁹ Osebno elektronsko sporočilo je na voljo pri avtorju.

	<p>obravnovanja oseb ne glede na osebne okoliščine.</p> <p>Dopolnitev 6. člena z drugimi prepovedanimi oblikami diskriminacije, ki bi vključevale tudi netenje ali spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti.</p> <p>Dodatek novega člena, ki bi opredeljeval koncept osebnih okoliščin.</p> <p>Oprelitev posebno hudih oblik diskriminacije, ki bi vključevale tudi sovražni naklep ter netenje sovraštva in nestrpnosti.</p>
PIC, Mirovni inštitut, Amnesty International Slovenija, Društvo SOS telefon, Društvo OVCA in YHD	Dopolnitev 6. člena glede oblik diskriminacije z oblikami kot je sovražni govor in druge oblike pozivanja k diskriminaciji.

Na 21. seji matičnega delovnega telesa, tj. Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, ki je potekala 5. aprila 2016, so akterji podali naslednje predloge predstavljene v tabeli (Državni zbor, 2015):

Tabela 8.2: Predlogi sprememb posameznih akterjev k obravnavanim členom na 2. obravnavni na MDT

AKTER	PREDLOG
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	<p>Dodatek osebne okoliščine »jezik« v 1. členu.</p> <p>Razširitev definicije pozivanja k diskriminaciji v 10. členu in zapolnitev vrzeli v zakonodaji glede sovražnega govora.</p>
Komisija za narodni skupnosti	Dodatek osebne okoliščine »jezik« v 1. členu.
Poslanska skupina italijanske in madžarske narodne skupnosti	Dodatek osebne okoliščine »jezik« v 1. členu.

Poslanske skupine vladnih strank (SMC, DeSUS in SD)	Dodatek osebne okoliščine »jezik« v 1. členu. Širša opredelitev »vzbujanja nestrpnosti« v 10. členu na način, da ta zajema tudi dejanja izven javnih prostorov.
Zagovornik načela enakosti	V 1. členu vključitev osebnih okoliščin kot so politično prepričanje in mnenje, državljanstvo in starševstvo ter genetska dediščina. Dodatek drugih oblik spodbujanja k diskriminaciji v 10. členu, kot so sovražni govor in segregacija.
Poslanska skupina NSi	Izbris izrazov »spolni izraz« in »spolna identiteta« v 1. členu.
YHD	Dodatek člena, ki bi uredil vprašanje učinkovite in zadostne zaščite invalidov pred diskriminacijo.
Poslanci SDS Žan Mahnič, Jelka Godec in Marijan Pojbič	Podrobnejša opredelitev spolnega nadlegovanja v 8. členu.
Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin	Izbris izrazov »spolni izraz« in »spolna identiteta« v 1. členu. Podrobnejša opredelitev spolnega nadlegovanja v 8. členu.

Na 18. redni seji v Državnem zboru, 21. aprila 2016, je potekala druga obravnava predloga zakona, kjer je predlog posredovala le še poslanska skupina NSi (Državni zbor, 2015):

- Izbris izrazov »spolni izraz« in »spolna identiteta« v 1. členu.

Končna oblika zakona je bila sprejeta na 18. redni seji v Državnem zboru, 21. aprila 2016. Če primerjamo predloge akterjev in končno vsebino zakona, lahko opazimo, da so bili nekateri akterji pri uveljavljanju svojih interesov uspešnejši od drugih.

Upoštevan je bil predlog o spremembi naslova zakona s strani PIC in Mirovnega inštituta ter se je tako preimenoval iz Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja v Zakon o varstvu pred diskriminacijo.

Prvi del 1. člena zakona se glasi (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 1. člen):

Ta zakon določa varstvo vsakega posameznika in posameznice (v nadaljnjem besedilu: posameznik) pred diskriminacijo ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino (v nadaljnjem besedilu: osebna okoliščina) na različnih področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

Predlogi Komisije za narodni skupnosti, poslanske skupine italijanske in madžarske narodne skupnosti, SMC, DeSUS in SD ter Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide glede dodatne osebne okoliščine »jezik« so bili upoštevani. Na drugi strani nista bila upoštevana predloga izbrisa izrazov »spolna identiteta« in »spolni izraz«, ki sta bila posredovana s strani poslanske skupine NSi in Odbora za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako ni bil upoštevan predlog Zagovornika načela enakosti glede vključitve dodatnih osebnih okoliščin. Na nekoliko prilagojen način je bil upoštevan predlog PIC in Mirovnega inštituta glede namena zakona, ki bi poudarjal, da gre za zagotavljanje pravice do enakega obravnavanja oseb ne glede na osebne okoliščine.

V 7. členu zakona (6. člen v osnutku predloga zakona) je opredeljeno kaj diskriminacija vključuje (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 7. člen):

- *nadlegovanje in spolno nadlegovanje ter vsako manj ugodno obravnavanje osebe zaradi zavrnitve ali dopuščanja takega vedenja,*
- *odredbo, ukaz ali drugo navodilo, da naj se osebo diskriminira zaradi določene osebne okoliščine (v nadaljnjem besedilu: navodila za diskriminacijo),*
- *pozivanje k diskriminaciji,*
- *povračilne ukrepe (v nadaljnjem besedilu: viktimizacija).*

V tem členu se je delno upošteval predlog PIC, Mirovnega inštituta, Amnesty International Slovenija, Društva SOS in OVCA ter YHD glede dopolnitve oblik diskriminacije. Dodana je bila oblika »pozivanje k diskriminaciji«, ni pa posebno izpostavljen sovražni govor.

V 8. členu zakona sta opredeljena pojma nadlegovanje in spolno nadlegovanje (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 8. člen):

Nadlegovanje je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo.

Spolno nadlegovanje je kakršna koli oblika neželenega verbalnega, neverbalnega ali fizičnega ravnanja ali vedenja spolne narave z učinkom ali namenom prizadeti dostojanstvo osebe, zlasti kadar gre za ustvarjanje zastraševalnega, sovražnega, ponižujočega, sramotilnega ali žaljivega okolja.

V tem členu predlog Odbora za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in poslancev SDS glede podrobnejše opredelitve spolnega nadlegovanja ni bil upoštevan.

V 10. členu zakona je definirano pozivanje k diskriminaciji (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 10. člen):

Pozivanje k diskriminaciji pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija po določbah tega zakona. K hujšim prepovedanim ravnanjem šteje zlasti podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji.

Kot diskriminacija je prepovedano tudi javno opravičevanje zapostavljanja ali preziranja oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin iz 1. člena tega zakona, kot tudi opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz navedenih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine.

Predlog poslanskih skupin SMC, SD in DeSUS glede širše opredelitve vzbujanja nestrpnosti na način, da ta zajema tudi dejanja izven javnih prostorov ni bil upoštevan. Predlog Zagovornika načela enakosti glede dodatka drugih oblik spodbujanja k diskriminaciji je bil upoštevan delno, saj se je člen nekoliko razširil in tako našteva hujša prepovedana dejanja. Še vedno pa ne neposredno vsebuje izraza sovražni govor. Upoštevan je bil tudi predlog razširitve definicije pozivanja k diskriminaciji Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide. Kljub temu, da so amandma predlagali z namenom zapolnitve vrzeli v zakonodaji glede sovražnega govora, pa ta ne vsebuje dejanskega izraza sovražni govor.

V 12. členu zakona so navedene hujše oblike diskriminacije (Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD, 2016, 12. člen):

- *večkratna diskriminacija, ki je podana, kadar je oseba diskriminirana zaradi več osebnih okoliščin hkrati,*
- *množična diskriminacija, ki je podana, kadar je s spornim ravnanjem diskriminiranih več oseb hkrati, zlasti če je motivirana s sovraštvom ali prezirom do oseb z določeno osebno okoliščino,*
- *dolgotrajna oziroma ponavljajoča se diskriminacija,*
- *diskriminacija, ki vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb.*

Upoštevan je bil predlog PIC in Mirovnega inštituta glede dodatka novega člena, ki bi navajal hujše oblike diskriminacije, toda vanj niso bile vključene oblike kot so sovražni naklep ter netenje sovraštva in nestrpnosti.

Dodatno niso bili upoštevani predlogi YHD glede vprašanja učinkovite in zadostne zaščite invalidov pred diskriminacijo ter predlog PIC in Mirovnega inštituta glede dodatnega člena, ki bi pojasnjeval koncept osebnih okoliščin. Predlog PIC in Mirovnega inštituta glede hujših oblik diskriminacije je bil upoštevan delno, saj so te navedene v 12. členu, ne vsebujejo pa oblik kot so sovražni naklep ter netenje sovraštva in nestrpnosti.

Predlogi, ki so jih posredovali Komisija za narodni skupnosti, poslanska skupina italijanske in madžarske skupnosti, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, pristojno ministrstvo ter Svet EU, so bili upoštevani v celoti.

Delno so bili upoštevani predlogi vseh nedržavnih akterjev z izjemo Odbora za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Poslanski skupini NSi in SDS ter že omenjeni Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin niso uspeli uveljaviti nobenega od svojih predlogov. Poslanski skupini NSi in SDS sta nevladni poslanski skupini, ki na politični osi zagovarjata bolj konservativne politike, medtem ko poslanske skupine SMC, SD in DeSUS, ki so sestavljale vlado, zagovarjajo nekoliko bolj liberalne politike.

9 ZNAČILNOSTI JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA V IZBRANIH POGLEDIH

Glede na raziskovalno vprašanje in opravljeno analizo lahko ugotovitev o značilnostih javnopolitičnega omrežja, izpostavljenih v raziskovalnem vprašanju, v pogledu Zakona o varstvu pred diskriminacijo predstavimo tudi grafično – glej sliko 9.1.

Van Waarden (1992, str. 49) za analizo javnopolitičnega omrežja izpostavi tri ključne elemente, ki smo se jih tudi za potrebe raziskovalnega vprašanja odločili prikazati v grafičnem prikazu:

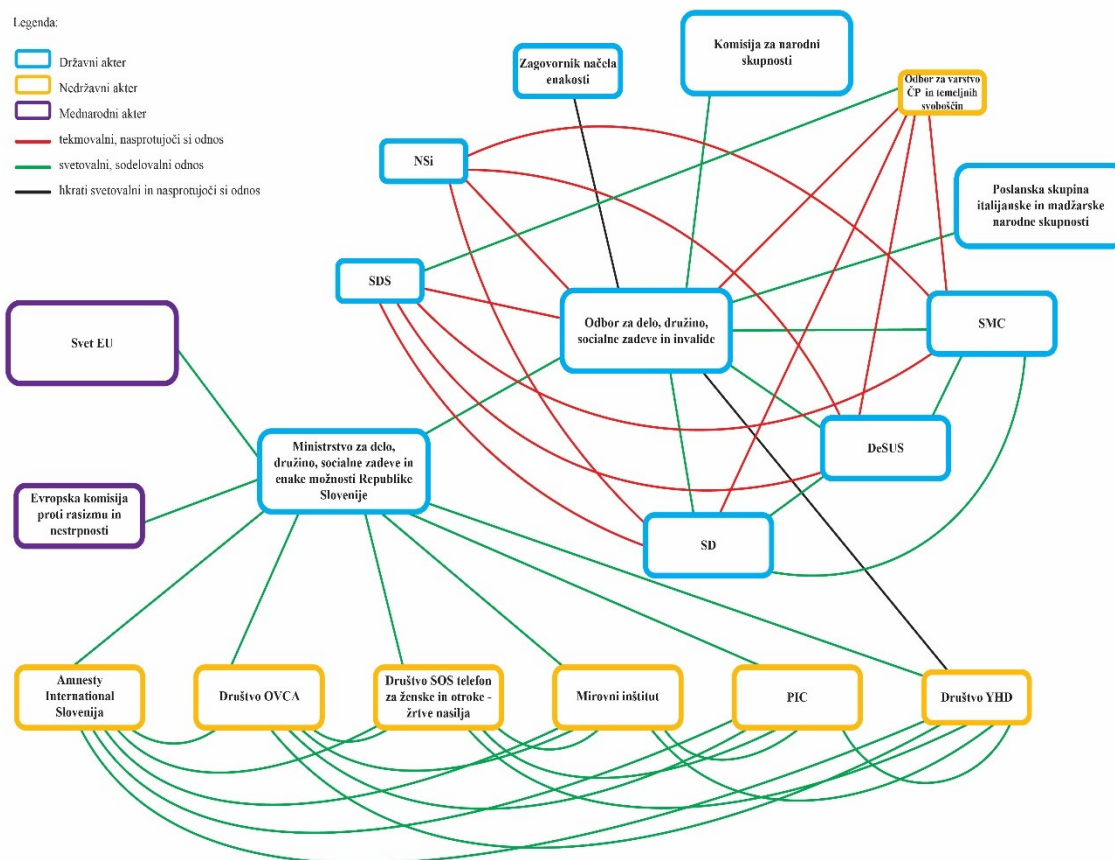
- število in tip akterjev (državni, nedržavni ali mednarodni),
- odnosi med akterji (sodelovalni/svetovalni ali tekmovalni/nasprotovalni),
- moč akterjev.

Mednarodne akterje smo posebej izpostavili zaradi priporočila Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti glede ureditve institucije na področju diskriminacije ter prepovedi rasističnega in ksenofobičnega govora ter direktive Sveta EU o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, ki jo je Slovenija z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo prenesla v svoj pravni red.

Odnose med akterji smo določili glede na zapisnike sej iz matičnega delovnega telesa in Državnega zbora ter glede na predloge na obeh javnih posvetih.

Za določitev moči akterjev smo primerjali število posredovanih predlogov posameznih akterjev in delež predlogov, ki se nato dejansko pojavijo v končni vsebini zakona. Moč akterjev je tako v grafičnem prikazu javnopolitičnega omrežja prikazana z velikostjo polja akterjev, ki so sorazmerno veliki glede na delež uveljavljenih interesov. Ob tem pa je potrebno opozoriti, da lahko tudi uveljavitev samo enega interesa, ki pa je vitalni za določenega akterja, lahko v resnici identificira njegovo veliko moč.

Slika 9.1: Grafični prikaz javnopolitičnega omrežja



Kot je razvidno iz grafičnega prikaza javnopolitičnega omrežja (glej Slika 9.1), ki se je oblikovalo pri oblikovanju in sprejemanju Zakona o varstvu pred diskriminacijo, je na področju regulacije sovražnega govora skupaj sodelovalo 19 akterjev, od tega 10 državnih, 7 nestržavnih in 2 mednarodna akterja.

V fazi pred oblikovanjem osnutka predloga zakona sta na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti vplivala Svet EU z direktivo o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost ter Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti s priporočilom glede bolj učinkovite regulacije rasističnega in ksenofobičnega govora. Kasneje so na dveh javnih posvetih skupaj z Ministrstvom sodelovali nestržavni akterji, ki so posredovali svoje predloge, nasvete in ideje; nekateri od njih so bili tudi sprejeti. Na obravnavi na matičnem delovnem telesu Državnega zbora so poleg poslanskih skupin z Odborom za delo, družino, socialne zadeve in invalide sodelovali še Zagovornik načela enakosti, Komisija za narodni skupnosti, Društvo YHD ter Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glede na zapisnike sej bi lahko akterje razdelili na 2 glavni skupini. Na eni strani poslanske skupine

SMC, DeSUS, SD in italijanske in madžarske narodne skupnosti, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide ter Komisija za narodni skupnosti, ki so med seboj sodelovale, ter na drugi strani poslanske skupine NSi in SDS ter Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so skupaj nasprotovale ostalim. Zagovornik načela enakosti in Društvo YHD imata odnos označena s črno barvo, saj sta v nekaterih točkah sodelovala z Odborom, po drugi strani pa ostro nasprotovala glede nekaterih pomanjkljivosti v zakonu.

Na koncu smo akterjem določili še moč, ki je izražena z velikostjo akterjev v javnopolitičnem omrežju. Moč se izraža skozi delež uveljavljenih interesov v končni vsebini zakona glede na vložene predloge sprememb. Upošteva ta kriterij, lahko ugotovimo, da so Komisija za narodni skupnosti, poslanska skupina italijanske in madžarske skupnosti, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, pristojno ministrstvo ter Svet EU uveljavili vse svoje interese in jih zato lahko označimo kot močne akterje. Na drugi strani poslanski skupini NSi in SDS ter Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin niso uspeli uveljaviti nobenih svojih interesov preko vloženih predlogov sprememb, zato jih lahko označimo kot šibke akterje.

Moč akterjev bi lahko pojasnili tudi prek nekaterih relevantnih dejavnikov moči. Najbolj očiten je zagotovo dejavnik politične opredeljenosti. Takratno vlado so sestavljale poslanske skupine SMC, DeSUS in SD, ki načeloma vodijo bolj liberalno oziroma libertarno politiko. To se odraža v vsebini zakona ter uspešnosti nedržavnih akterjev pri uveljavljanju interesov. Vsi nedržavni akterji razen Odbora za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin so uspeli uveljaviti vsaj del svojih interesov, saj so bili ti interesi bližje politikam takratne vlade. Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je glede na odnose v javnopolitičnem omrežju bolj sodeloval s poslanskimi skupinami SDS in NSi, ki zagovarjajo bolj konservativne politike. Svojih interesov s predlogi sprememb tako kot obe poslanski skupini ni uspel uveljaviti. Vredno je omeniti tudi, da so PIC, Mirovni inštitut, Amnesty International Slovenija, Društvo SOS, Društvo OVCA ter Društvo YHD na drugem javnem posvetu uporabili strategijo povezovanja in so predloge Odboru za delo, družino, socialne zadeve in invalide posredovali skupno v enotnem dokumentu, kar bi lahko prav tako pojasnilo uspeh teh akterjev pri uveljavitvi interesov.

Moč pa akterjem določajo tudi formalne funkcije in pristojnosti. Poslanske skupine SMC, DeSUS in SD so sestavljale takratno vlado, kot omenjeno v teoretičnem delu pa ima izvršilna oblast mehanizme za izvajanje in nadzor javnih politik ter posedovanje znanja in nadzora nad

informacijami. Prav tako v parlamentu predstavlja večino, kar ji omogoča lažje sprejemanje javnih politik in uveljavljanje svojih interesov.

10 SKLEP

V diplomskem delu smo se ukvarjali z oblikovanjem javnih politik na področju reševanja problematike sovražnega govora v Sloveniji. V povezavi s tem smo si zastavili raziskovalno vprašanje, na katerega smo želeli odgovoriti z lastno analizo: Kakšni so bili odnosi ter razmerja moči med akterji v javnopolitičnem procesu in interesi katerih akterjev se odražajo v vsebini Zakona o varstvu pred diskriminacijo? V ta namen je bil predstavljen javnopolitični proces Zakona o varstvu pred diskriminacijo, preko katerega smo lahko ugotovili kakšno vlogo so v tem procesu imeli posamezni akterji. Na problem sovražnega govora se je v Sloveniji opozarjalo že od osamosvojitve naprej, kar je razvidno iz poročil Varuha človekovih pravic. Kljub temu pa se v raziskavi Slovenskega javnega mnenja vprašanja, ki bi se neposredno nanašala na sovražni govor, pojavijo šele leta 2019. Lahko pa zasledimo vprašanja vezana na sovražni govor posredno prek pojma diskriminacija od leta 2002 naprej. Leta 2004 je bil sprejet Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, s katerim se je ustanovilo posebno uradniško mesto Zagovornika načela enakosti. Deset let pozneje je Slovenija prav glede tega zakona dobila priporočilo Sveta Evrope in leta 2016 je bil ustanovljen neodvisni organ Zagovornika načela enakosti v okviru Zakona o varstvu pred diskriminacijo, ki je bil osrednja točka analize diplomskega dela. Oblikovanje osnutka zakona je potekalo v sodelovanju z nedržavnimi akterji, ki so na dveh javnih posvetih podali svoje predloge Odboru za delo, družino, socialne zadeve in invalide. Nadalje so svoje predloge v obravnavah na matičnem delovnem telesu in v Državnem zboru poleg nedržavnih akterjev podale še poslanske skupine, Komisija za narodni skupnosti ter Zagovornik načela enakosti.

Proces implementacije je v primeru Zakona o varstvu pred diskriminacijo potekal od spodaj navzgor, kar pomeni, da je v sam proces bila vključena stroka in akterji, ki se jih ta javna politika dotika. Vzpostavilo se je javnopolitično omrežje, katerega tri izbrane lastnosti smo analizirali v diplomskem delu. Akterje in odnose med njimi smo določili glede na analizo zapisnikov sej na matičnem delovnem telesu in v Državnem zboru, prav tako pa smo upoštevali informacije o javnih posvetih, ki so nam jih posredovali nedržavni akterji. Preko evropske zakonodaje in priporočila Sloveniji lahko sklepamo, da sta Svet EU in Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti imela sodelovalni oziroma posvetovalni odnos z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Na javnih posvetih je imelo omenjeno ministrstvo z nedržavnimi akterji prav tako sodelovalne oziroma posvetovalne odnose. Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide pa je nato na obravnavah sodelovalne oziroma

posvetovalne odnose pričakovano imel z vladnimi poslanskimi skupinami SMC, SD in DeSUS, kot tudi s Komisijo za narodni skupnosti in poslanskima skupinama obeh narodnih skupnosti. Tekmovalni in nasprotujoči odnosi so se vzpostavili med vladnimi poslanskimi skupinami na eni strani in opozicijskimi poslanskimi skupinami ter Odborom za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin na drugi. Razmerja moči med akterji v javnopolitičnem omrežju smo določili glede na delež uveljavljenih interesov v končni vsebini zakona. Kot je pokazala naša analiza, so nekateri akterji uspeli uveljaviti vse svoje interese. To so Komisija za narodni skupnosti, poslanska skupina italijanske in madžarske skupnosti, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, pristojno ministrstvo ter Svet EU, ki smo jim tako določili največjo moč v tem javnopolitičnem omrežju. Poslanski skupini NSi in SDS ter Odbor za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin niso uspeli uveljaviti nobenih svojih interesov in smo jih tako določili za najšibkejše akterje v javnopolitičnem omrežju. Izpostavili smo nekaj mogočih razlogov za tako razmerje moči, in sicer politična opredeljenost akterjev ter formalne funkcije in pristojnosti akterjev, ki pa jih sicer v tem diplomskem delu nismo podrobneje analizirali.

Po koncu analize in odgovorih na raziskovalno vprašanje pa se nam je zastavilo še eno pomembno vprašanje glede pravne ureditve sovražnega govora v Sloveniji. Takratna vlada se je v koalicijski pogodbi leta 2014 zavezala k uskladitvi slovenskega pravnega reda z evropsko zakonodajo in s tem ureditvijo položaja novega urada zagovornika načela enakosti ter odpravo vseh vrst diskriminacije. Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide je z zakonom želel zapolniti vrzel v zakonodaji glede sovražnega govora. Skoraj vsi nedržavni akterji v javnopolitičnem omrežju so se zavzemali za dopolnitev Zakona o varstvu pred diskriminacijo, in sicer so med hujše oblike diskriminacije želeli vključiti tudi sovražni govor. Kljub temu pa v Zakonu o varstvu pred diskriminacijo sovražni govor neposredno sploh ni omenjen. Z namenom ugotoviti razloge za to situacijo smo opravili intervju z Janijem Möderndorferjem¹⁰, ki je v času oblikovanja in sprejemanja tega zakona kot poslanec vladne stranke SMC sodeloval v razpravah. Po mnenju Möderndorferja (osebni intervju, 2020, 5. avgust)¹¹ je razlog za izključenost neposredne regulacije sovražnega govora v zakonu znotraj zakonodajne in sodne veje oblasti, kjer nekateri posamezniki zavirajo ureditev področja sovražnega govora.

¹⁰ Prošnjo za intervju, s katerim bi ugotovili zakaj tematika sovražnega govora v Zakonu o varstvu pred diskriminacijo ni bila neposredno naslovljena, smo naslovili tudi na predstavnika pristojnega ministrstva, Zagovornika načela enakosti, Mirovni inštitut ter PIC.

¹¹ Zvočni posnetek intervjuja je v obliki surovih podatkov na voljo pri avtorju.

Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora je zavzela stališče, da je meja med sovražnim govorom in svobodo govora tako tanka, da je včasih neopazna in je zato preprosto ni mogoče preganjati. Brez odobritve Zakonodajno-pravne službe pa vlada ne more sprejeti neke javne politike. Taki zakoni bi namreč imeli težave na Ustavnem sodišču. Seveda pa je potrebno izpostaviti, da se veliko poslancev sovražnega govora tudi poslužuje in tako nimajo interesa, da bi prišlo do strožje regulacije in kaznovanja sovražnega govora (Möderndorfer, osebni intervju, 2020, 5. avgust). Problematika sovražnega govora v Sloveniji tako še vedno ni dokončno urejena, sovražna retorika pa v javnem prostoru postaja vse bolj prisotna in celo normalizirana.

Zagovornik načela enakosti, ki je bil ustanovljen z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo, v Sloveniji opozarja na primere sovražnega govora, nima pa pravih mehanizmov, preko katerih bi lahko kršitelje kaznoval in s tem mogoče vzpostavil etiko javne besede, kot v svojih poročilih to področje naslavlja Varuh človekovih pravic. Möderndorfer (osebni intervju, 2020, 5. avgust) je prepričan, da bo spremembo zakonodaje slej ko prej zahtevalo Ustavno sodišče.

Kot omenjeno se sovražnega govora poslužuje veliko poslancev, pa vendar je sovražni govor problem celotne družbe. Lahko ga hitro zasledimo na spletnih forumih, med odzivi uporabnikov spletnih portalov in njihovimi komentarji. Morebitna zakonska regulacija težav verjetno ne bo rešila v celoti. Največjo vlogo pri odpravljanju sovražnega govora mora tako imeti družba sama. Nekatere civilnodružbene organizacije, ki so bile omenjene v tem diplomskem delu, skrbijo za ozaveščanje o prisotnosti sovražnega govora ter njegovih posledicah. Želimo si živeti v strpni družbi, a družbo soustvarjamo mi sami, zato je pomembno, da se zavedamo pomena strpnosti do drugih, tako v javnem kot zasebnem življenju.

1. *Akcijski načrt za zmanjševanje obsega sovražnega govora v Sloveniji* (2016). Dostopno prek: https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2015/01/AkcijskiNa crt_prelom5.pdf
2. Bachrach, P. in Baratz, M. S. (1962, december). Two Faces of Power. *The American Political Science Review* (str. 952). Dostopno prek: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>
3. Birkland, T.A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharp.
4. Börzel, T. (1998). *Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks*. Dostopno prek: https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1C_gov_networks_babylon_borzel.pdf
5. Campos Ferreira, R., Košič, P., Mavrič, N., Mihalič, N. (2012, januar). Kriteriji za prepoznavanje sovražnega govora v jeziku: študija primera. *Teorija in praksa* (str. 204—215). Dostopno prek: https://www.spletno-oko.si/sites/default/files/teorija_in_praksa_sovrazni_govor_0.pdf
6. Comandini, G. in Patti, V. (2019). *An Impossible Dialogue! Nominal Utterances and Populist Rhetoric in an Italian Twitter Corpus of Hate Speech against Immigrants*. Dostopno prek: <https://www.aclweb.org/anthology/W19-3518.pdf>
7. Compston, H. (2009). *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
8. Dahl, R.A. (1994). The Concept of Power. V J. Scott (ur.). *Power: Critical Concepts* (str. 288 – 292). Dostopno prek: https://books.google.si/books?hl=sl&lr=&id=IlyPz2cUcAEC&oi=fnd&pg=PA288&dq=robert+dahl+power&ots=9glkjdR5yv&sig=sP7mUHBzVB24GqkaW9XvnUKsHm8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
9. Daugbjerg, C. (1998). *Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Dostopno prek: https://books.google.si/books?id=V3p_DwAAQBAJ&pg=PT104&hl=sl&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false
10. Državni zbor (2015). *1041-VII Zakon o varstvu pred diskriminacijo*. Dostopno prek: <https://www.dz->

[rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1257F5C0048D555&db=kon_zak&mandat=VII](https://www.vrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1257F5C0048D555&db=kon_zak&mandat=VII)

11. Dye, T.R. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
12. ESS Round 1: European Social Survey Round 1 Data (2002). *Data file edition 6.6. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC*. Dostopno prek: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=1>
13. ESS Round 7: European Social Survey Round 7 Data (2014). *Data file edition 2.2. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC*. Dostopno prek: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=7>
14. European Commission against Racism and Intolerance (2014). *Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji: četrta faza spremljanja*. Dostopno prek: <https://rm.coe.int/fourth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/16808b5c3a>
15. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, podpisana 11. maja 1994 v Strasbourgu, v veljavi od 1. novembra 1998. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/svet-evrope/evropska-konvencija-o-varstvu-clovekovih-pravic-in-temeljnih-svoboscin/>
16. Fink-Hafner, D. (2002). Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V D. Fink-Hafner in D. Lajh (ur.), *Analiza politik* (str. 7—28). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Fioramonti, L. in Finn Heinrich, V. (2007). *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*. Dostopno prek: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/224.pdf>
18. Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (2015). *Zakon o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046) – predlog za obravnavo*. Dostopno prek: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/086fb042941c71f6c1257f420027c3d1/\\$FILE/VG-ZVD.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/086fb042941c71f6c1257f420027c3d1/$FILE/VG-ZVD.pdf)
19. Hafner-Fink, M. in skupina (2019). *Slovensko javno mnenje 2019/1: Mednarodna raziskava o vernosti in cerkvi, Ogledalo javnega mnenja, Sovražni govor*. Datoteka podatkov. Univerza v Ljubljani, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Ljubljana: interno gradivo.

20. Hill, M. J. (2009). *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Education.
21. Hudson, J. in Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
22. IUS-INFO (2016). *Brglez ne bo določil roka za zbiranje podpisov za referendum še za tri zakone*. Dostopno prek: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/168771>
23. Kazenski zakonik – KZ-1 (2008). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 1. novembra 2018. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5050>
24. Knill, C. in Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
25. Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. Bristol: Bristol University Press.
26. Kotar, M. (2002). Država kot javnopolitični igralec. V D. Fink-Hafner in D. Lajh (ur.), *Analiza politik* (str. 49—66). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Kustec Lipicer, S. in Lajh, D. (2002). Proces oblikovanja dnevnega reda. V D. Fink-Hafner in D. Lajh (ur.), *Analiza politik* (str. 29—47). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Kustec Lipicer, S. (2002). Javnopolitična omrežja. V D. Fink-Hafner in D. Lajh (ur.), *Analiza politik* (str. 67—82). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. *Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018* (2014). Dostopno prek: https://www.strankasmc.si/wp-content/uploads/2014/09/KOALICIJSKI-SPORAZUM_koncna_podpis_20140908.pdf
30. Kogovšek Šalomon, N. (2015). *Sovražni govor kot uradno pregonljivo kaznivo dejanje*. Dostopno prek: https://www.spletno-oko.si/sites/default/files/1-3-kogovsek_salomon_0.pdf
31. Krašovec, A. (2002). *Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Lajh, D. (2003). Oblikovanje javnih politik. *Teorija in praksa* (str. 967—969). Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20035lajh.pdf>
33. Landwehr, L. J. (1982). A Discrepancy Measurement of Subjective Political Power. *Political Psychology* 3(3—4), 50—69. Dostopno prek: https://www.jstor.org/stable/3791141?seq=1#metadata_info_tab_contents
34. Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

35. Maussen, M. in Grillo, R. (2014). Regulation of Speech in Multicultural Societies: Introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (str. 174—193). Dostopno prek: https://www.researchgate.net/publication/263602996_Regulation_of_Speech_in_Multicultural_Societies_Introduction
36. Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, podpisana 21. decembra 1965, v veljavi od 4. januarja 1969. Dostopno prek: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Zakonodaja-ki-ni-na-PISRS/Kulturna-raznolikost/a948f0676d/RAS-Mednarodna-konvencija-o-odpravi-vseh-oblik-rasne-diskriminacije.pdf>
37. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, podpisan 16. decembra 1966, v veljavi od 23. marca 1976. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/mednarodni-pakt-o-drzavljskih-in-politicnih-pravicah/>
38. Milosavljević, M. (2012, januar). Regulacija in percepcija sovražnega govora: analiza dokumentov in odnosa urednikov spletnih portalov. *Teorija in praksa* (str. 112—130). Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-E9SKOOBH/7becd34fc1fd-4c64-b7ef-ef914455068a/PDF>
39. Motl, A. in Bajt, V. (2016). *Sovražni govor v Republiki Sloveniji: pregled stanja*. Dostopno prek: https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2015/01/OcenaStanja_prelomOK_splet.pdf
40. Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston: Harvard Business School.
41. PIS (2016). *Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD)*. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273#>
42. Popoola, O.O. (2016). *Actors in Decision Making and Policy Process*. Dostopno prek: <https://www.longdom.org/articles/actors-in-decision-making-and-policy-process.pdf>
43. Sandström, A. (2008). *Policy Networks: The relation between structure and performance*. Dostopno prek: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:989924/FULLTEXT01.pdf>
44. Švara, S. (2020). *Slovensko javno mnenje 1968 – 2020*. Dostopno prek: <https://www.cjm.si/wp-content/uploads/2020/06/2020-05-25-Sergio.pdf>
45. Tantivess, S. in Walt, G. (2008). *The role of state and non-state actors in the policy process: the contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand*. Dostopno prek: <https://academic.oup.com/heapol/article/23/5/328/616636>

46. Teršek, A. (2006). *Svoboda izražanja – neprepričljivo varovana in zlorabljana?!*
Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Tersek_Svoboda_izrazanja.pdf
47. Ustava Republike Slovenije (2016). Uradni list Republike Slovenije št. 75/16. 30. november. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>
48. Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29—52.
49. Varuh človekovih pravic (1996). *Letno poročilo 1995*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/letno-porocilo-1995/>
50. Varuh človekovih pravic (1997). *Letno poročilo 1996*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/letno-porocilo-1996/>
51. Varuh človekovih pravic (2016). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2015*. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2015_VARUH.pdf
52. Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – ZUNEO (2004). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 7. maja 2004. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3908>
53. Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD (2016). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 24. maja 2016. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273>