



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PRIPOROČILA ZA PREPREČEVANJE SOVRAŽNEGA GOVORA

STRATEŠKI SVET ZA PREPREČEVANJE
SOVRAŽNEGA GOVORA

PRIPOROČILA ZA PREPREČEVANJE SOVRAŽNEGA GOVORA
STRATEŠKI SVET ZA PREPREČEVANJE SOVRAŽNEGA GOVORA

1. Uvod	4
2. O definiciji sovražnega govora	8
3. Splošna priporočila Vladi RS	12
4. Vzgoja, izobraževanje in mladina	14
4.1. Podporno okolje za šolske delavce in delavke	15
4.2. Ukrepi za spremljanje in evalvacijo vzgojno-izobraževalnega procesa in šolske klime	17
4.3. Oblikovanje in razširjanje vključujočih tematik	18
5. Preventiva	21
5.1. Ozaveščanje in informiranje	21
5.2. Ukrepi na področju marginaliziranih, ogroženih in ekonomsko deprivilegiranih skupin	23
5.3. Šport	24
5.4. Podjetja	24
6. (Kaznovalno)pravni odziv	26
7. Mediji	29
7.1. Javno financiranje medijev	29
7.2. Medijska regulacija	30
7.3. Zaščita novinark in novinarjev	32
8. Splet	34
8.1. Oblikovanje politik in ukrepov	34
8.2. Sintetični mediji in generativna umetna inteligenca	36
8.3. Sklop: Splet in tradicionalni mediji	37

1. Uvod

Strateški svet za preprečevanje sovražnega govora (v nadaljnjem besedilu: strateški svet) je neodvisno posvetovalno telo predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Roberta Goloba, ki je bilo ustanovljeno 17. marca 2023 kot odziv na porast nestrpnosti, sovražnega govora in poglobljanja neenakosti v zadnjih letih. Glavni namen strateškega sveta je: priprava sistemskih predlogov za preprečevanje sovražnega govora in vzpostavitev sistemskih praks, ki so namenjene širjenju strpnosti, kulturi dialoga in solidarnosti. Sovražni govor lahko ogrozi temeljne pravice do dostojanstva, enakosti in nediskriminacije, zato so ukrepi za preprečevanje sovražnega govora ključnega pomena tudi za zagotavljanje varstva človekovih pravic.

Člani in članice strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora smo:

- Nika Kovač, Inštitut 8. marec, predsednica Strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora,
- dr. Dragan Petrovec, redni profesor na Pravni fakulteti UL,
- dr. Marko Milosavljević, redni profesor na Fakulteti za družbene vede UL,
- Katarina Bervar Sternad, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja na predlog CNVOS,
- dr. Barbara Rajgelj, Zavod za kulturo raznolikosti Open na predlog CNVOS,
- Ajda Bezenšek Špetič, Društvo Eksena na predlog CNVOS,
- mag. Brankica Petković, Mirovni inštitut na predlog CNVOS,
- Tatjana Pirc, Društvo novinarjev Slovenije na predlog CNVOS,
- Boštjan Vernik Šetinc, zagovornik načela enakosti,
- Kristina Pahor de Maiti, Inštitut za novejšo zgodovino,
- dr. Kaja Širok, državna sekretarka v Kabinetu predsednika vlade,

- Petra Kovačec, Ministrstvo za digitalno preobrazbo,
- Lenart J. Kučič, Ministrstvo za kulturo,
- Andreja Lang, Ministrstvo za pravosodje,
- Petra Bevek, Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje,
- mag. Tina Kosi, Urad Republike Slovenije za mladino,
- dr. Gregor Hudrič, Ministrstvo za notranje zadeve,
- Breda Gačnik, Generalna policijska uprava Republike Slovenije,
- Petra Bezjak Cirman, direktorica Urada vlade za komuniciranje.

Člani in članice strateškega sveta smo prepoznali ustanovitev Strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora kot izjemno pomembno gesto, s katero se je predsednik vlade Robert Golob na simbolni ravni zavezal sistematičnemu vzpostavljanju strpne in solidarne družbe.

Člani in članice strateškega sveta smo ob začetku delovanja sprejeli odločitve, da se ne bomo opredeljevali do posameznih sprotih primerov sovražnega govora. Sklenili smo, da bomo sledili svoji primarni funkciji neodvisnega posvetovalnega telesa z omejeno in jasno opredeljeno nalogo: svetovanje predsedniku vlade pri oblikovanju politik, sprememb predpisov in drugih ukrepov, ki bodo prispevali k učinkovitejšemu preprečevanju sovražnega govora, ter sodelovanje pri pripravi predlogov sistemskih sprememb.

Člani in članice strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora smo se odločili za celovito in večstransko obravnavo problematike s končnim ciljem pripraviti sistemska priporočila za posamezna področja, ki so posebej pomembna za preprečevanje sovražnega govora. Poleg splošnih priporočil vladi smo pripravili priporočila za naslednje sklope:

- vzgoja, izobraževanje in mladina,
- preventiva,
- (kaznovalno)pravni odziv,
- mediji,
- splet.

V tabelah ob priporočilih so naštetá ministrstva, ki pokrivajo posamezno

priporočilo. Ob tem poudarjamo, da je uresničevanje priporočil mogoče zgolj ob sodelovanju ministrstva za finance in ministrstva za javno upravo.

Na sejah smo posebno pozornost namenili tudi priporočilom glede politik in ukrepov proti sovražnemu govoru in definiciji sovražnega govora.

Pri pripravi priporočil smo se srečali z nekaj strukturnimi ovirami. V skladu z raznoliko sestavo sveta, v katerem smo sodelovali predstavniki in predstavnice civilne družbe, neodvisnih državnih organov, institucij in ministrstev, so razlike v pogledih ter opredelitvah povzročile, da ni bilo vselej mogoče doseči popolnega soglasja; z nekaterimi sklepi se predstavniki posameznih ministrstev ne strinjajo. V takih primerih smo člani in članice strateškega sveta ravnali po načelu, da svet pripravlja nezavezujoča priporočila. Posamezni ministri in predsednik vlade bodo presodili, ali in kako bodo priporočila upoštevali.

V tem dokumentu so za poglavjem o definiciji sovražnega govora zbrana priporočila s šestih obravnavanih področij, in sicer: splošna priporočila Vladi RS, vzgoja, izobraževanje in mladina, preventiva, (kaznovalno)pravni odziv, mediji ter splet. Nastala so na široki strokovni podlagi. Opravili smo posvete in sestanke z več kot 40 nevladnimi organizacijami, strokovnjaki in strokovnjakinjami ter skupinami; na vsaki izmed skupaj desetih sej strateškega sveta so svoje poglede predstavili gostujoči domači in mednarodni strokovnjaki in strokovnjakinje, ki s svojim delovanjem vsak dan gradijo strpnejšo in prijaznejšo družbo; svoja stališča so strateškemu svetu predstavile državne institucije, kot je Vrhovno državno tožilstvo, in neodvisni državni organi, kot je Varuh človekovih pravic.

Člani in članice strateškega sveta smo želeli za vsak sklop predlaganih priporočil pripraviti javni posvet in tako v oblikovanje vključiti tudi širšo javnost, vendar akt o ustanovitvi sveta članom in članicam tega mandata ne podeljuje.

Člani in članice strateškega sveta upamo, da bodo zbrana priporočila pomembna pomoč vladi pri uresničevanju njenih ciljev. Ob tem poudarjamo, da je prizadevanje za odpravo sovražnega govora uspešno

le, če vlada na sistemski ravni ne reproducira sovražnih dejanj.

Člane in članice strateškega sveta veseli, da so bila nekatera priporočila upoštevana že med delovanjem strateškega sveta (na primer priporočilo št. 6).

S sprejetjem teh priporočil strateški svet končuje delo, njegovi člani in članice pa se bomo ponovno sestali na seji čez eno leto in pripravili analizo napredka pri uresničevanju danih priporočil.

Priporočila, ki so zbrana v dokumentu, bodo ob ponovnem srečanju strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora dopolnjena z novimi predlogi in dobrimi praksami, ki bodo vzpostavljene v letu, ki je pred nami.

Za svoje sodelovanje so se vsi člani in članice odpovedali honorarju.

2. O definiciji sovražnega govora

Strateški svet je že na prvi seji obravnaval vprašanje definicije sovražnega govora. Pri definiciji sovražnega govora se opira na opredelitve dejanj javnega spodbujanja sovraštva, nasilja, nestrpnosti ali neenakopravnosti v ustavi in zakonih Republike Slovenije, hkrati pa upošteva definicije sovražnega govora v dokumentih Sveta Evrope, še posebej v najnovejšem Priporočilu Odbora ministrov državam članicam o zoperstavljanju sovražnemu govoru št. (2022)161 iz maja 2022.

Ustava Republike Slovenije v 63. členu kot protiustavno določa vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti; razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti ter tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni.

Kazenski zakonik (v nadaljnjem besedilu: KZ-1) v 297. členu za kaznivo dejanje določa javno spodbujanje in razpihovanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, 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 kateri koli drugi osebni okoliščini. V istem členu kot kaznivo dejanje določa tudi javno širjenje idej o večvrednosti ene rase nad drugo ali dajanje kakršne koli pomoči pri rasistični dejavnosti ali zanikanje, zmanjševanje pomena, odobravanje, opravičevanje, smešenje ali zagovarjanje genocida, holokavsta, hudodelstva zoper človečnost, vojnega hudodelstva, agresije ali drugih kaznivih dejanj zoper človečnost, kot so opredeljena v pravnem redu Republike Slovenije.

V Zakonu o javnem redu in miru (v nadaljnjem besedilu: ZJRM-1) se v 20. členu namen vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti šteje kot podlaga za višjo globo pri dejanjih nasilnega in drznega vedenja,

ki povzroči občutek ponižanosti, ogroženosti, prizadetosti ali strahu (6. člen), nedostojnega vedenja na javnem kraju (7. člen) in pisanja po objektih (13. člen).

Po Zakonu o medijih (v nadaljnjem besedilu: ZMed) v 8. členu je dejanje, ki ga je prepovedano razširjati v programskih vsebinah medijev, definirano kot spodbujanje k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivanje narodnega, rasnega, verskega, spolnega ali drugega sovraštva in nestrpnosti.

V Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah (v nadaljnjem besedilu: ZAVMS), ki je v slovenski pravni red prenesel določila prenovljene Direktive Evropske unije o avdiovizualnih medijskih storitvah (2018), je predpisana prepoved sovražnega govora (ta termin je uporabljen v opisu povzetka direktive),¹ pri čem se prepoved nanaša na: spodbujanje nasilja ali sovraštva do skupine oseb ali člana take skupine na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti, spolne usmerjenosti ali državljanstva; ščuvanje k storitvi kaznivih dejanj terorizma ter ogrožanje spoštovanja človekovega dostojanstva.

Svet Evrope je v starejših dokumentih, na primer v Priporočilu Odbora ministrov državam članicam o sovražnem govoru št. (97)20, sprejetem 30. oktobra 1997,² sovražni govor označil 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«.

¹ Evropska unija, Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), 2019, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/audiovisual-media-services-directive-avmsd.html>, obiskano 15. 7. 2023.

² Vir: Priporočilo Odbora ministrov državam članicam o sovražnem govoru št. (97)20, dostopno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b.

V novejših dokumentih Sveta Evrope, na primer v Priporočilu Odbora ministrov državam članicam o zoperstavljanju sovražnemu govoru št. (2022)161, sprejetem 20. maja 2022,³ je navedena definicija sovražnega govora:

»V tem priporočilu sovražni govor pomeni vse vrste izražanja, ki spodbujajo, podpirajo, širijo ali upravičujejo nasilje nad osebo ali skupino oseb, sovraštvo do njih ali diskriminacijo proti njim ali jih zaničujejo na podlagi njihovih resničnih ali pripisanih osebnih lastnosti ali okoliščin, kot so "rasa", barva kože, vera, narodnost, narodno ali etnično poreklo, starost, invalidnost, spol, spolna identiteta in spolna usmerjenost.

Sovražni govor vključuje različne izraze sovraštva, ki se med seboj razlikujejo glede na njihovo resnost, povzročeno škodo in njihov vpliv na pripadnike posameznih skupin v različnih okoliščinah, zato naj države članice zagotovijo paleto primernih ukrepov za učinkovito preprečevanje sovražnega govora in učinkovit boj proti sovražnemu govoru. Tak celoviti pristop naj bo v celoti v skladu z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (Sodišča) ter naj razlikuje med:

- a) i. sovražnim govorom, ki ga kazensko pravo prepoveduje, in*
- ii. sovražnim govorom, ki ni dovolj hude stopnje za kazensko odgovornost, vendar se zanj kljub temu uporablja civilno ali upravno pravo, ter*
- b) napadalnimi ali škodljivimi vrstami izražanja, ki sicer niso dovolj hude, da bi jih Evropska konvencija o človekovih pravicah legitimno omejevala, vendar kljub temu zahtevajo drugačne odzive, na primer: protigovor in druge protiukrepe; ukrepe za spodbujanje medkulturnega dialoga in razumevanja, tudi v medijih in na družbenih omrežjih, ter ustrezne dejavnosti na področju izobraževanja, širjenja informacij in ozaveščanja.«*

V navedenem priporočilu 2022(161) Sveta Evrope je v obrazložitenem memorandumu pomembna razlaga, po kateri:

³ Vir: Priporočilo Odbora ministrov državam članicam o zoperstavljanju sovražnemu govoru št. (2022)161, dostopno na: <https://edoc.coe.int/en/racism/11119-combating-hate-speech-recommendation-cmrec202216-and-explanatory-memorandum.html>.

»Na evropski ali mednarodni ravni še ni avtoritativne ali pravno zavezujoče definicije sovražnega govora. Obstoječe definicije in opisi tega izraza so pogosto politične narave in širšega pomena. Običajno vključujejo govor, ki ustvarja in krepi sovraštvo ter pogosto tudi izhaja iz nestrpnosti in sovraštva (glej priporočilo št. R(97)20. (...))

Tudi v tem priporočilu ima izraz sovražni govor širši pomen, saj je namen dokumenta pomagati državam članicam pripraviti zakonodajo, politike, strategije in akcijske načrte, ki celovito preprečujejo širjenje sovraštva in se bojujejo proti temu. To vključuje ozaveščanje, izobraževanje in ukrepe za varstvo vseh tistih, ki so tarča sovražnega govora. (...) Širša definicija zajema tudi široko paleto različnih izrazov sovražnega govora. (...) Vključujejo neposredno in javno spodbujanje h genocidu, sovraštvu, nasilju ali diskriminaciji; rasističnim, ksenofobnim, seksističnim in LGBTI-fobnim grožnjam in žalitvam; zanikanje, trivializacijo in opravičevanje genocida, hudodelstev zoper človečnost in vojnih hudodelstev, ki so jih potrdila sodišča, ter poveličevanja oseb, obsojenih za taka hudodelstva; zagovarjanje, podpiranje ali spodbujanje zaničevanja, sovraštva ali zmanjševanja ugleda osebe ali skupine oseb v kakršni koli obliki; nadlegovanje, negativno stereotipiziranje ali stigmatiziranje takih oseb ali skupine oseb; upravičevanje vseh naštetih vrst izražanja in namerno širjenje gradiva, ki vsebuje tako izražanje. (...)

Seznam v tem priporočilu zajema vrsto osebnih lastnosti ali okoliščin, na podlagi katerih se osebe ali skupine oseb med seboj razlikujejo in so na splošno nedopustne podlage za diskriminacijo. Seznam namenoma ni izčrpen. Definicija v priporočilu se razlaga v skladu z razvojno naravo pravic v konvenciji, še zlasti 14. členom.«

3. Splošna priporočila Vladi RS

»Pri svojem delu pogosto srečujem vlade, ki glede sovražnega govora pripravljajo številne načrte in akcijske plane ter o njih veliko govorijo. Do njihove implementacije pa pogosto ne pride. Prepričan sem, da Slovenija ne bo še eden izmed tovrstnih primerov.«

Bjørn Ihler, Khalifa Ihler Institute, gost seje strateškega sveta

Vlada RS in drugi državni organi s svojim delovanjem postavljajo standard komunikacije celotni družbi. Ko predstavniki in predstavnice oblasti uporabljajo ali širijo sovražni govor, to prispeva k temu, da postaja ta vedno bolj sprejemljiv.

Člani in članice strateškega sveta smo opazili velik napredek v vladni komunikaciji in kot pozitivne pripoznavamo ukrepe, ki jih je glede tega sprejel Urad Vlade RS za komuniciranje.

Vlada RS ima sistemsko odgovornost za oblikovanje ustrezne pravne ureditve, za vzpostavitev ustreznega delovanja državnih organov ter izvajanje politik in programov, ki preprečujejo sovražni govor, ter odgovornost, da ustvarja vključujoče, strpno in solidarno družbeno okolje.

Priporočilo 1: Vlada RS naj pri snovanju in vodenju politik ter izvajanju ukrepov proti sovražnemu govoru sledi enotnemu in vključujočemu pristopu, jasni komunikaciji v vseh fazah izvajanja ukrepov (vključno z izvajanjem posameznih ukrepov in komunikacijo učinkov teh ukrepov) ter zavezanosti, da bo izvajanje ukrepov ustrezno kadrovska in finančno podprto, sproti evalvirano in koordinirano.

Priporočilo 2: Vlada RS naj se v primerih sovražnega govora in sovraštvenih dejanj dosledno in hitro odziva z nedvoumnimi obsodbami sovražnih dejanj proti posameznikom ali skupinam na podlagi osebnih okoliščin.

Priporočilo 3: Vlada RS, ministrstva, javne institucije in nosilci javnih funkcij s svojim javnim komuniciranjem in delovanjem bistveno vplivajo na vrednote in raven komunikacije v družbi. Pomembno je, da komunicirajo spoštljivo, upoštevajoč načela dialoškega komuniciranja, in s tem postavljajo smernice javnega komuniciranja v družbi. To pa lahko skladno s priporočili parlamentarne skupščine Sveta Evrope zapišejo tudi v kodeks ravnanja javnih uslužbencev, kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, etični kodeks za poslance in poslanke ter etični kodeks funkcionark in funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih.

Priporočilo 4: Vlada RS naj zagotovi redne, longitudinalne raziskave o zaznavanju in odzivanju občank in občanov na sovražni govor po primerljivi metodologiji, ki bo vir informacij za razvoj politik in ukrepov.

Pristojna institucija	Številka priporočila
Vlada RS	1, 2, 3 in 4

4. Vzgoja, izobraževanje in mladina

»Nasilje ne bi smelo imeti prostora v družbi. V javnih zavodih, šolstvu, zdravstvu pa še toliko manj.«

Gregor Pečan, predsednik Združenja ravnateljev Slovenije, eden od sogovornikov pri oblikovanju priporočil

Sistem vzgoje in izobraževanja se srečuje s številnimi problemi, ki zadevajo celotno družbo, saj je šola institucija, ki je tesno vpeta v družbeno okolje in hierarhično družbeno strukturo. Na ozračje v šoli bistveno vplivajo tudi okoliščine in razmerja v neposrednem šolskem okolju. V času povečevanja družbenih neenakosti ter nespoštovanja razlik med ljudmi, ki jih je ustvarjala tudi politika, se nekateri problemi vzgojne razsežnosti, s katerimi se ali bi se morala spoprijemati šola, povečujejo. Pomemben in nujen družbeni izziv je tudi soočenje s posledicami epidemije covid-19.

Sekundarne interpretacije raziskave IEA PIRLS 2016 in IEA ICCS 2016, ki jih je pripravil Pedagoški inštitut v Ljubljani, dokazujejo, da medvrstniško nasilje v Sloveniji pri četrtošolcih in osmošolcih ni osamljen primer: norčevanja in zmerjanja je bilo nekajkrat na leto deležnih približno 26 % učencev (četrtošolcev), na tedenski ravni pa okoli 18 % učencev, fizičnega nasilja na letni ravni okoli 28 % (in na tedenski okoli 13 %) učencev. Pri osmošolcih rezultati kažejo, da je pet- ali večkrat v zadnjih treh mesecih skoraj 17 % učencev doživelo, da jih je drug učenec poklical z žaljivim vzdevkom, skoraj 13 % učencev oziroma osmošolcev v Sloveniji je bilo prav tolikokrat deležnih tega, da je neki drugi učenec o njih pripovedoval nekaj zato, da bi se jim drugi smejali.

Skrb vzbujajoči so podatki Inšpektorata RS za šolstvo in šport, ki jih je glavni inšpektor dr. Slokan predstavil na strokovnem srečanju ravnateljic in ravnateljev osnovnih in srednjih šol, da so leta 2020 na inšpektoratu obravnavali 34 primerov nasilja v šoli, leta 2021 33 primerov (pri čemer

so bile šole takrat pol leta zaprte), letos pa so številke zastrašujoče. Do decembra 2022 se je to število povzpelo že na 70 obravnav.

Razmere, predvsem po zaprtju šol zaradi epidemije covid-19, zahtevajo povečanje usposobljenega kadra v šolskih svetovalnih službah osnovnih šol ter zagotavljanje varnega in stabilnega prostora za učence in učenke. Posebej omenjamo tudi pomemben in zagotovo v javnosti premalo poudarjen problem kadrovske stiske v javnem šolskem sistemu, ki je prisoten že nekaj časa, pričakovati pa je, da se bo zaradi povečevanja povprečne starosti strokovnih delavcev še povečeval.

4.1. Podporno okolje za šolske delavce in delavke

Priporočilo 5: Vlada RS naj šolam zagotovi ustrezno podporo pri spopadanju s problemi sovražnega govora, psihičnega, fizičnega in medvrstniškega nasilja (vodstva osnovnih šol in nevladne organizacije, ki se ukvarjajo s temi področji in smo z njimi opravili pogovore, so enotnega mnenja, da država tega ne zagotavlja), kar naj izvede v dveh fazah:

1. faza: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj 1) v sodelovanju z relevantnimi strokovnjaki in strokovnjakinjami pripravi in vrtcem, šolam ter drugim vzgojno-izobraževalnim zavodom pošlje okrožnico, v kateri sistematično in z oporo na pravni in strokovni okvir, ki omogoča vzpostavljanje spodbudnega in varnega prostora za vse otroke, učence, dijake (tudi starše in strokovne delavce), zapiše, kako naj ravnajo v primerih sovražnega govora, psihičnega in fizičnega nasilja ter medvrstniškega nasilja, 2) v zvezi s tematiko sovražnega govora posodobi že pripravljen »Protokol ob zaznavi in obravnavi medvrstniškega nasilja v vzgojno-izobraževalnih zavodih«, v katerega so vpisani postopki, kako ravnati, ko do nasilja že pride; 3) vzpostavi osebo za stike, ki bo med delovnim časom vzgojno-izobraževalnim ustanovam zagotavljala pravno in strokovno pomoč pri reševanju problematike.
2. faza: Vlada RS naj kot stalno sistemsko rešitev v okviru Ministrstva za vzgojo in izobraževanje v šestih mesecih vzpostavi sistem z enotno

urgentno točko, kjer bodo javni vzgojno-izobraževalni zavodi dobili ustrezne strokovne informacije in pomoč glede sovražnega govora, psihičnega in fizičnega nasilja, medvrstniškega nasilja ter drugih vzgojnih problematik, ki zahtevajo specifična strokovna znanja. Šolskim svetovalnim službam je treba tu zagotoviti tudi pomoč pri iskanju odgovorov na vzgojna vprašanja in strokovne dileme, pri čemer morajo odgovori upoštevati konkretne vzgojne okoliščine. Pri oblikovanju systemske rešitve naj sledijo učinkovitim sistemom in praksam, ki so jih razvile druge države.

Priporočilo 6: Vlada RS naj podaljša začasno povečanje sistematizacije šolskega svetovalnega delavca v osnovnih šolah, določeno v Sklepu o nujnih kadrovskih ukrepih za nemoten delovanje vzgojno-izobraževalnih zavodov (Uradni list RS, št. 67/22 in 128/22), ki je bil uveden kot eden od načinov spopadanja z negativnimi posledicami epidemije covid-19, ki še zdaleč niso odpravljene. Ob tem naj na novo določi sistemizacijo svetovalnega delavca v Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17, 54/19, 180/20, 54/21 in 161/22) tako, da bo trajno povečala sistematizacijo na način, da bo določena najmanj na ravni začasno povečane sistematizacije. Za spopadanje s problemi sovražnega govora, psihičnega, fizičnega in medvrstniškega nasilja je namreč ključna dobro delujoča in kadrovske dovolj številčna šolska svetovalna služba.

Priporočilo 7: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj poveča sistemizacijo delovnih mest svetovalnega delavca v vrtcih, šolah in drugih vzgojno-izobraževalnih ustanovah ter ustrezno prilagodi normative. Raziskava Šolska svetovalna služba: svetovanje in perspektive (2020) se namreč zaključi s sklepom, da: »Sodobno življenje ne zmanjšuje potrebe po svetovalnih delavcih, temveč jo celo povečuje; tako pri nas kot v tujini se poudarja, da bo šolska svetovalna služba ostala 'osrednja strokovna institucija' v zagotavljanju blaginje, optimalnega razvoja in uspeha vseh otrok in mladostnikov.« V Analizi obremenjenosti šolskih svetovalnih delavcev (2020) ugotavljajo, da so svetovalni delavci na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja preobremenjeni in da so normativi določeni previsoko. Ob tem je pomembno poudariti, da so se od objave obeh

analiz stiske otrok, učencev, dijakov in drugih v vrtcih, šolah in drugih vzgojno-izobraževalnih zavodih zaradi posledic epidemije covid-19 še povečale. Povečala se je tudi pojavnost sovražnega govora, psihičnega, fizičnega in medvrstniškega nasilja. S tem se je delež potreb, ki jih šolski svetovalni delavci pri svojem delu obravnavajo, dodatno povečal.

Priporočilo 8: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj zagotovi pogoje za vzpostavitev supervizije za pedagoške in svetovalne delavce in delavke, ki jim bo dajala potrebno oporo pri spopadanju s sovražnim govorom.

4.2. Ukrepi za spremljanje in evalvacijo vzgojno-izobraževalnega procesa in šolske klime

Priporočilo 9: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj oblikuje ustrezen pripomoček za notranjo evalvacijo v vrtcih, šolah in drugih vzgojno-izobraževalnih zavodih. Služi naj evalviranju (šole lahko pripomoček uporabijo v okviru samevalvacije, kjer posebno pozornost namenijo tudi sovražnemu govoru) kakovosti pedagoškega dela na način, da posebno pozornost nameni vsebinam, ki bodo omogočile oceno dejanske varnosti in občutka varnosti deležnikov vzgojno-izobraževalnega procesa, neizključevalnega ozračja v javnih zavodih, socialne vključenosti deležnikov v oddelkih in na šoli, diskriminacije in stigmatizacije in podobno. (t. i. safety survey). To je podlaga za preventivno identificiranje vzgojnih težav in reflektiranje varnega in spodbudnega učnega okolja v vzgojno-izobraževalnih zavodih.

Priporočilo 10: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj zagotovi reprezentativno evalvacijsko študijo vsaj na ravni osnovnošolskega, srednješolskega in poklicnega izobraževanja, ki bo preučila problematiko sovražnega govora, psihičnega, fizičnega in medvrstniškega nasilja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

Priporočilo 11: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj priporoči šolam primerljiv način zbiranja podatkov o pojavnosti medvrstniškega nasilja

in njegovih posledic, kar je nujno za njegovo ustrezno in učinkovito obravnavo. Pogoj za pripravo in izvedbo ukrepov so kakovostni podatki. V šolah naj se zato vsako drugo leto izvede anketa o pojavnosti nasilja, ki jo izpolnijo učenci, starši in zaposleni. Ankete naj bodo pripravljene po enotni metodologiji za celotno Slovenijo, saj bodo le tako zbrani podatki primerljivi. Izsledki z anketo zbranih podatkov bodo osnova za vzgojna ravnanja v šoli in tudi za pripravo ustreznih sistemskih ukrepov. Pri zbiranju podatkov je nujno, da ima vsakdo zagotovljeno ustrezno količino časa, prostor in popolno zasebnost, da deli svoje izkušnje, pridobljene v šolskem prostoru.

4.3. Oblikovanje in razširjanje vključujočih tematik

Priporočilo 12: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj vsem vzgojno-izobraževalnim zavodom predlaga vključitev poglobljene obravnave problematike v letni delovni načrt, osnovni šoli pa tudi, da to vključi v svoj vzgojni načrt. Preprečevanje sovražnega govora, psihičnega, fizičnega in medvrstniškega nasilja v vseh vzgojno-izobraževalnih zavodih je stalna naloga, ki zadeva tudi sistemske rešitve vzgojno-izobraževalnega sistema. Tematika nasilja je na primer obravnavana že v prvem triletju osnovne šole v učnem načrtu za predmet Spoznavanje okolja, kjer je med cilji opredeljeno, da učenci in učenke »prepoznajo različne vrste nasilja (besedno, psihično, fizično) in vedo, kam se obrniti po pomoč«. Tema medvrstniškega nasilja je v učnih načrtih eksplicitno obravnavana tudi v 4. razredu, kjer je kot cilj navedeno, da učenci in učenke »prepoznajo vrste nasilja med otroki in nad otroki«. Cilji v zakonodaji, splošni in operativni cilji v učnih načrtih dajejo zadostno podlago, da se tema sovražnega govora, psihičnega in fizičnega nasilja ter medvrstniškega nasilja obravnavajo že ob začetku obvezne šole in potem tudi v drugem in tretjem triletju ter na višjih ravneh šolanja.

Priporočilo 13: Vlada RS naj ob vpeljevanju in promoviranju digitalizacije v vzgojno-izobraževalne ustanove pozornost nameni varovalom pred negativnimi in škodljivimi razsežnostmi digitalizacije in (ne)varnostmi, ki so z njo povezane (denimo sovražni govor, medvrstniško ter drugo

nasilje na spletu, zasvojenosti, ki so povezane z rabo tehnologije, in druge probleme, na katere opozarjajo izsledki raziskav in metaraziskav na tem področju v svetu). V zvezi s sovražnim govorom in medvrstniškim nasiljem na spletu naj pripravi tudi strokovno ustrezno pravno podlago, ki bo omogočala obravnavo nasilja, ki se dogaja na spletu, pod enakimi pogoji, kot to velja za nasilje, ki se dogaja v okviru drugih dejavnosti, povezanih z vzgojno-izobraževalnim procesom.

Priporočilo 14: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje naj v sodelovanju s področnimi strokovnjaki in neodvisnimi državnimi organi do 1. septembra 2023 preveri skladnost ciljev krovne in področne zakonodaje z vzpostavljanjem vključujočega okolja. Preveri naj torej, ali cilji krovne in področne zakonodaje morda ne ustvarjajo diskriminatorne obravnave in ne vključujočega okolja.

Priporočilo 15: Vlada RS naj zagotovi dodatne vire za programe ozaveščanja in preprečevanja sovražnega govora za javne zavode in nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z mladimi. Obravnavanje sovražnega govora mora potekati tudi zunaj vzgojno-izobraževalnih ustanov, zlasti v prostorih in organizacijah, v katere vstopajo mladi. V tem pogledu je posebno pozornost treba nameniti mladinskim organizacijam in organizacijam za mlade ne glede na njihov pravni status, ki s svojimi dejavnostmi trajno zagotavljajo aktivno ozaveščanje in preprečevanje sovražnega govora.

Priporočilo 16: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije naj za izboljšanje dosega in vidnosti spletnih vsebin sprejmeta ustrezne ukrepe in aktivnosti za posodobitev vsebin na spletnih straneh obeh ministrstev; vsebine naj vključujejo vse relevantne vire za boljšo informiranost uporabnikov oziroma ciljnih skupin v šolstvu (vodstvo šol, učitelji in svetovalni delavci) in širšo dostopnost do pomembnih informacij. Nadalje svetujemo promocijo (in t. i. upscaling) vsebin po vseh razpoložljivih kanalih, in sicer tako vsebine, ki jih izvaja resorno ministrstvo samo, kot tudi tiste, ki jih pripravljajo zavodi, s katerimi sodelujejo ali jih financirajo (ZRSŠ, NIJZ, Safe.si, ARNES in podobno). Slednje bo povečalo prepoznavnost aktivnosti in prispevalo

k boljši seznanitvi z vsebinami, že obstoječimi rešitvami in primeri dobrih praks.

Priporočilo 17: V kurikularni prenovi naj se v programih osnovnošolskega, poklicnega, strokovnega in gimnazijskega izobraževanja prouči zastopanost ciljev in vsebin s področij medijske in informacijske pismenosti ter se, če je to potrebno, dodatno umestijo v programe. Te vsebine je treba smiselno umestiti tudi v razširjene dejavnosti šol in programe izobraževanja odraslih. Večjo pozornost pa je tem vsebinam treba nameniti v javnih in medijskih razpravah ter dejavnostih civilne družbe. Zagotoviti in dodatno financirati pa je treba tudi ustrezno izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev za obravnavano področje na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja.

Pristojna institucija	Številka priporočila
Vlada RS	5, 13 in 15
Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje	5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 16 in 17
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije	12

5. Preventiva

»Zato je v sodobnih preventivnih programih veliko dela usmerjenega prav v aktiviranje prič. Ne več toliko v žrtve, da se zoperstavijo nasilju, saj vemo, da je to zelo težko. Priče imajo največ moči. Če pa ob nasilju pogledajo stran ali se celo nasmehnejo, omogočijo, da se nasilje nadaljuje.«

Katja Zabukovec Kerin, Društvo za nenasilno komunikacijo, gostja seje strateškega sveta

Za preprečevanje sovražnega govora v družbi je izjemno pomembna preventiva, ki pa se ne osredotoča samo na ozaveščanje, temveč posega tudi na področja zagotavljanja socialne varnosti, preprečevanja nasilja in vzpostavljanja strpnjše okolja. Pri tem pa so izjemno pomembni tudi pozitivni ukrepi, ki zagotavljajo bolj vključujoče okolje.

Preventiva pred sovražnim govorom in porastom nasilja zahteva dolgoročno zavezo različnih deležnikov, ki se zavedajo, da je vzpostavljanje enakopravnejše družbe in mehanizmov kolektivne solidarnosti prvi pogoj za spopadanje s problemom. Pomembno je, da pri tem sodelujejo vlada oziroma pristojna ministrstva, nevladne organizacije, pristojni neodvisni organi in posamezniki. Priporočila s področja preventive so razdeljena na sklope: ozaveščanje in medijsko opismenjevanje ter ukrepi na področju marginaliziranih, ogroženih in ekonomsko deprivilegiranih skupin, športa in podjetij.

5.1. Ozaveščanje in informiranje

Priporočilo 18: Vlada RS naj zagotovi sistemski vir financiranja za izdatno in stalno izvajanje preventivnih dejavnosti na področju sovražnega govora. Preventivne dejavnosti naj obsegajo širok spekter pristopov (izobraževanje, neformalno izobraževanje, kampanje, novi inovativni pristopi), zajamejo različne skupine (mladi, starejši, ranljive skupine in

podobno) in področja (mediji, javne institucije, kot so šole, bolnišnice, splet) ter posebno pozornost namenijo geografski pokritosti (lokalno, nacionalno, vključenost vseh regij).

Priporočilo 19: Vlada RS naj Državnemu zboru RS predlaga dopolnitev Odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države z neekonomskimi cilji ustvarjanja nediskriminatornega, varnega, nesovražnega in vključujočega delovnega in družbenega okolja. Državna podjetja kot na primer Slovenske železnice naj sodelujejo v kampanjah ozaveščanja o ravnanju ob prisotnosti sovražnega govora in širjenju spoštljive komunikacije.

Priporočilo 20: Vlada RS naj se pri snovanju in izvedbi ozaveščevalnih kampanj poveže s platformami, organizacijami in zavodi z veliko dosega in zaupanja.

Priporočilo 21: Vlada RS naj krepí informiranje in zavedanje o virih pomoči ob prisotnosti sovražnega govora. Skupaj z ustreznimi strokovnimi deležniki naj oblikuje informativno brošuro za vse udeležence vzgoje in izobraževanja, s katero krepí zavedanje o pomenu strpnosti, jih seznaní z definicijo sovražnega govora, njegovih oblikah in virih pomoči.

Priporočilo 22: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije ter Ministrstvo za digitalno preobrazbo naj za dosego cilja okrepitve ozaveščanja in informiranja o aktivnostih za preprečevanje sovražnega govora aktivno sodelujejo na nacionalno prepoznanih in uveljavljenih dogodkih (na primer redna srečanja ravnateljev, ARNES – Mreža znanja, dan varne rabe interneta, leto digitalnega državljanstva, Evropa v šoli in podobno), kjer so predstavljene ideje, strategije ter pristopi, ki jih uporabljamo v boju proti sovražnemu govoru. Tako bodo sporočene pomembne informacije o delovanju in poudarjena pomembnost boja proti sovražnemu govoru.

5.2. Ukrepi na področju marginaliziranih, ogroženih in ekonomsko deprivilegiranih skupin

Priporočilo 23: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj centrom za socialno delo (v nadaljnjem besedilu: CSD) zagotovi možnosti za okrepljeno delo z uporabniki, predvsem delo v družinah ter delo z žrtvami in povzročitelji nasilja. V ta namen naj ukrepi izobraževanja in usposabljanja na področju nasilja v družini, nasilja na podlagi spola in sovražnega govora. Vlada naj CSD-je razbremeni birokratskih opravil, administriranja in odločanja o pravicah, kjer ni elementov socialnega dela.

Priporočilo 24: Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije oziroma njegova delovna skupina za pripravo pravilnika, ki opredeljuje postopek obravnave kršitve prepovedi spolnega in drugega nadlegovanja ter trpinčenja v študijskem okolju, naj pravilnik pripravi do začetka študijskega leta 2023/2024.

Priporočilo 25: Ob zavedanju avtonomije univerze in omejenega mandata strateškega sveta svet priporoča univerzam vzpostavitev in sistemizacijo svetovalnih služb (oziroma psihosocialnih svetovalnic) na vseh višješolskih in visokošolskih zavodih po Sloveniji. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije naj zagotovi pogoje, da bi univerze lahko vzpostavile in sistemizirale svetovalne službe.

Priporočilo 26: Vlada RS naj se nemudoma loti ukrepov za kadrovske izpopolnitev centrov za duševno zdravje otrok in mladostnikov, ki naj obsegajo izobraževalni sistem, plačni sistem in sistem organizacije dela, ki bo omogočal, da delavci dolgoročno ostajajo v institucijah in jih ne zapuščajo. Centri za duševno zdravje otrok in mladostnikov, ki se vzpostavljajo, so namreč ena pomembnejših ustanov za spopadanje s tiskami, s katerimi se srečujejo otroci in mladostniki, njihovo polno delovanje pa onemogoča kadrovske manko.

Priporočilo 27: Ministrstvo za notranje zadeve naj skladno s 4. členom Zakona o organiziranosti in delu v policiji izda usmeritve za delo policije

v primerih sovražnih dejanj proti posameznikom ali skupinam na podlagi osebnih okoliščin, katerih cilj je preprečevanje normalizacije takih dejanj z doslednim delom policije, ki naj se v vseh primerih sovražnih dejanj odzove v skladu s svojimi pooblastili in kršilce preganja po uradni dolžnosti.

5.3. Šport

Priporočilo 28: Vlada RS naj spodbuja in podpira aktivnosti nacionalnih in lokalnih športnih organizacij za spoštljiv dialog. Ob upoštevanju avtonomije športnih organizacij in omejenega mandata strateškega sveta svet športnim organizacijam priporoča, da svoje disciplinske pravilnike dopolnijo z določbami o varstvu pred sovražnim govorom.

5.4. Podjetja

Priporočilo 29: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj ob prenovi delovnopravne zakonodaje preuči možnosti za vključitev ukrepov za preprečevanje sovražnega govora v delovnem okolju po vzoru ureditve trpinčenja na delovnem mestu iz 47. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljnjem besedilu: ZDR-1).

Priporočilo 30: Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport naj se loti izvedbe programov ozaveščanja o pomenu preprečevanja sovražnega govora na delovnem mestu in v gospodarstvu v sodelovanju z gospodarskimi družbami in združenji. Pri tem naj posebej poudari že vzpostavljene primere dobre prakse.

Pristojna institucija	Številka priporočila
Vlada RS	18, 19, 20, 21, 26 in 28
Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje	21 in 22
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	23 in 29
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije	22, 24 in 25
Univerze	25
Ministrstvo za notranje zadeve	27
Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport	28 in 30
Ministrstvo za digitalno preobrazbo	22

6. (Kaznovalno)pravni odziv

»Sovražni govor je družbeni pojav, ki presega meje kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti.«

Tomislav Omejec, Policija, gost seje strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora

Priporočila za preprečevanje sovražnega govora na področju pravosodja so nastala ob zavedanju, da sociološka definicija sovražnega govora ni enaka pravni opredelitvi kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, ki v skladu z načelom »ultima ratio« kot kazniva dejanja opredeljuje le najhujše manifestacije obravnavanega pojava, ter da zaradi trka s pravico do svobode govora tudi s postopki o prekršku ni mogoče zajeti vseh oblik pojava, močan dejavnik preventive so predvsem družbeni odnos do tovrstnih dejanj ter izobraževalne in preventivne aktivnosti, namenjene tako splošnim javnostim kot tudi organom, ki so pristojni za obravnavano področje.

Na prošnjo strateškega sveta je Vrhovno državno tožilstvo pripravilo Analizo državnotožilske prakse pregona storilcev kaznivega dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika od sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Ips 65803/2012 z dne 24. 7. 2019 dalje, ki je dopolnila analizo Centra za človekove pravice Varuha človekovih pravic Kazenskopravni pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1): analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018 iz leta 2021. Generalna policijska uprava pa je pripravila Analizo prekrškov vzbujanja nestrpnosti po 20. členu ZJRM-1.

Priporočilo 31: Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za pravosodje naj v okviru evalvacije in načrtovanih sprememb Zakona o varstvu javnega reda in miru ali v okviru posebne delovne skupine preučita ustreznost opisov zaradi razmejčitve prekrškov po 20. členu

ZJRM-1 in kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1, možnosti za jasnejši in določnejši zapis prekrškov po sedanjem 20. členu ZJRM-1 ter glede na ugotovitve predlagata potrebne spremembe.

Priporočilo 32: Ministrstvo za pravosodje naj v okviru aktivnosti iz priporočila 31 preuči tudi možnost za razširitev opisa kaznivega dejanja po prvem odstavku 297. člena KZ-1 iz »javnega spodbujanja ali razpihovanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti« še na »povzročitev vznemirjenja oziroma zgražanja v javnosti« ter ustreznost zapisa šestega odstavka 297. člena KZ-1, ki določa obvezno odvzem sredstev, predmetov in pripomočkov, saj veljavna določba v primeru medijev lahko pomeni odvzem tako vseh elektronskih komunikacijskih sredstev kot tudi tiskarskih strojev in podobno.

Priporočilo 33: Policija naj usklajeno z Ministrstvom za notranje zadeve oblikuje priporočila oziroma splošna navodila o ustrezni obravnavi prekrškov po 20. členu ZJRM-1 z vidika žrtev.

Priporočilo 34: Ministrstvo za kulturo naj z ustreznimi spremembami zakonodaje, ki ureja področje medijev, zagotovi učinkovitejši odziv na pojave sovražnega govora v smeri inšpekcijskih pristojnosti in oblikovanja prekrškovnih določb ter ustrezno kadrovsko okrepi Inšpektorat za kulturo in medije.

Priporočilo 35: Ministrstvo za digitalno preobrazbo v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje, upoštevajoč stališča Informacijskega pooblaščenca ter pomen ustavno zagotovljene pravice do zasebnosti in svobode izražanja, naj glede na dolgotrajne postopke mednarodne pravne pomoči v primeru anonimnih osumljencev storitve kaznivih dejanj preuči možnosti za določitev daljšega roka hrambe teh podatkov pri operaterjih za potrebe predkazenskih in kazenskih postopkov ter predlaga ustrezne spremembe. V primeru kaznivih dejanj, povezanih s sovražnim govorom na družbenih omrežjih in podobnih portalih, je namreč podatek o IP-naslovu anonimnega osumljenca pogosto treba pridobiti iz tujine, šele nato se lahko naročniški podatki o lastniku ali uporabniku določenega komunikacijskega sredstva pridobijo od

slovenskih operaterjev. Ker smejo operaterji podatke hraniti zgolj tri mesece, se pogosto zgodi, da po izvedenem postopku mednarodne pravne pomoči operaterji podatkov ne hranijo več.

Priporočilo 36: Ministrstvo za pravosodje naj v sodelovanju z drugimi organi skladno s priporočili mednarodnih organizacij preuči možnost za uvedbo ukrepov za celovitejše beleženje in zbiranje podatkov o kaznivih dejanjih z elementom sovražnosti, vključno z beleženjem specifičnih nagibov storilcev teh kaznivih dejanj, temelječih na posebnih osebnih okoliščinah žrtve (t. i. bias motives).

Pristojna institucija	Številka priporočila
Ministrstvo za pravosodje	31, 32, 35 in 36
Ministrstvo za notranje zadeve	31 in 33
Ministrstvo za kulturo	34
Ministrstvo za digitalno preobrazbo	35

7. Mediji

“Poznamo primere, ko so sovražni govor nad novinarji in novinarkami prekine, ko osebe, ki sovražni govor vršijo spoznajo svoje tarče in ugotovijo, da so tudi oni ljudje. Z dehumanizacijo žrtve lahko pomagamo preprečiti širjenje sovražnega govora. Za tiste, ki širijo sovražni govor prek spleta, so žrtve zgolj profilne slike z njihovih družbenih omrežij. Ne dojemajo jo jih kot resnične osebe. Proti temu se je potrebno boriti.”

Javier Luque Martinez, International Press Institute, gost seje strateškega sveta

Sovražni govor in mediji so povezani na dva ključna načina. Po eni strani so mediji (so)odgovorni soustvarjalci sovražnega govora, zato je treba na področju delovanja medijev dosledno uresničevati ustavne in zakonske prepovedi, krepiti je treba institucije in organe, pristojne za nadzor nad uresničevanjem zakonodaje, izrekanje sankcij in pregon. Po drugi strani pa so mediji tudi žrtve sovražnega govora, zato se je na napade na novinarje in druge medijske akterje treba odzvati z učinkovito zaščito novinarjev in novinark pred napadi.

Priporočila na področju medijev posegajo na več različnih področij: javno financiranje in sofinanciranje medijev, medijska regulacija ter zaščita novinarjev in novinark.

7.1. Javno financiranje medijev

Javna sredstva na državni in lokalni ravni so pomemben vir financiranja številnih medijev. Obstajajo številni finančni mehanizmi, s pomočjo katerih se javna sredstva lahko pretakajo v medije, med pomembnejšimi so oglasi in oglaševalske kampanje državnih organov, organov lokalne samouprave, javnih institucij in podjetij. Tudi subvencije (na primer sofinanciranje programskih vsebin medijev) so eden takšnih virov. Raziskave neodvisnih raziskovalcev, preiskave več državnoborskih

komisij in več sodnih primerov dokazujejo razširjenost praks zlorabe javnih finančnih sredstev in javnih podjetij za financiranje medijev, ki sodelujejo pri produkciji in razširjanju sovraštva.

Priporočilo 37: Vlada RS naj demonetizira sovražne vsebine v medijih in z ustreznimi ukrepi oblikuje merila za preprečitev financiranja sovražnega govora z javnimi sredstvi, torej 1) sredstvi državnih organov, javnih ustanov in javnih podjetij ter lokalnih organov, 2) subvencijami in 3) plačevanjem storitev. Na podlagi smernic, ki izhajajo iz dokumentov Evropske komisije, predvsem »The 2022 Code of Practice on Disinformation«, ki vsebuje priporočila glede demonetizacije dezinformacij, naj se pripravijo ustrezna zakonska podlaga ter ukrepi za zagotovitev demonetizacije sovražnih vsebin v medijih. Pri določanju meril in metodologije so vključeni samoregulacijski organi reprezentativnih novinarskih in medijskih združenj.

Priporočilo 38: Vlada RS naj preko Urada vlade za komuniciranje in Ministrstva za kulturo v treh mesecih sprejme priporočila in merila za financiranje oglasov in oglaševalskih kampanj ministrstev, organov v sestavi in vladnih služb ter sofinanciranje programskih vsebin medijev. Med merila za prepoved financiranja teh dejavnosti se lahko vključi sklep pristojnega regulatorja ali sodišča o tem, da je medij oziroma urednik ali novinar v tem mediju kršil zakonska določila o prepovedi spodbujanja k sovraštvu in nestrpnosti. Kot merilo za tehtanje prepovedi financiranja se lahko vključijo tudi razsodbe samoregulacijskih teles reprezentativnih novinarskih in medijskih združenj o kršitvah kodeksa glede prepovedi spodbujanja k sovraštvu in nestrpnosti.

7.2. Medijska regulacija

Pri zakonodajnem vidiku delovanja medijev ali njihovi odgovornosti pri sovražnih vsebinah ločimo tri različne ravni: 1) medijske vsebine (vsebine, ki so jih ustvarili novinarji in drugi avtorji iz samega medija), 2) komentarje na medijskih spletnih straneh (uporabniške vsebine) ter komentarje na medijskih profilih na družbenih omrežjih (uporabniške vsebine na platformah na profilih medijev). Pri tem je pomembna na eni

strani zakonska regulacija (Zakon o medijih in posamezni vidiki drugih zakonov) in na drugi strani samoregulacija. Določba 8. člena ZMed prepoveduje z razširjanjem programskih vsebin spodbujati k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost. Navedena določba taka ravnanja prepoveduje, ne določa pa kazni za kršilce oziroma možnosti za ukrepanje ob njegovi kršitvi, zato je potrebna sprememba.

Priporočilo 39: Zakonodajo na področju medijev, predvsem Zakon o medijih in Zakon o RTV Slovenija, je treba posodobiti tako, da vključuje ustrezne sankcije za ustvarjanje ali razširjanje sovražnih vsebin, podobno kot to že določa Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah.

Priporočilo 40: Vlada RS naj vzpostavi 1) zahteve in merila za učinkovitost delovanja državnih regulatornih organov s področja medijev na področju preprečevanja sovražnega govora,⁴ 2) podlage za vzpostavitev novega regulatornega organa/koordinatorja za digitalno področje v skladu z Aktom o digitalnih storitvah ter prihajajočega Akta o medijski svobodi⁵ ter 3) določi minimalna merila obsega in hitre odzivnosti teh organov na primere, ki vključujejo medijske hiše, z namenom hitrega reševanja pritožb in prijavljenih primerov.⁶

⁴ Potrebna je večja proaktivnost AKOS, ki naj pripravi pregled, ali imajo vsi mediji, ki sodijo v njihovo pristojnost, oblikovane smernice ravnanja za preprečitev spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti, ter opravi analizo primerov, trajanja postopkov in sprejetih ukrepov na tem področju.

⁵ Predstavniki Ministrstva za digitalno preobrazbo so poudarili, da na podlagi zahtev Akta o digitalnih storitvah glede koordinatorja ministrstvo ocenjuje, da bi v Sloveniji to vlogo prevzela Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS).

⁶ Na podlagi širše analize (Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za digitalno preobrazbo) naj se presodi, ali bi bilo bolje, da se te pristojnosti vežejo na organ (če bo ustanovljen), ki bo opravljal naloge koordinatorja digitalnih storitev skladno z zahtevami Akta o digitalnih storitvah in predloga Evropskega akta o svobodi medijev, strateški svet je že predlagal, da bi se na ta organ prenesle tudi pristojnosti regulacije elektronskih medijev.

Priporočilo 41: Vlada RS naj razširi področje medijske regulacije tako, da bo zakonodaja ustrezno vključevala preprečevanje sovražnih vsebin na medijskih spletnih straneh in medijskih profilih na platformah (družbenih omrežjih, platformah za deljenje vsebin). Neodstranjevanje sovražnih vsebin na spletnih straneh medijev in njihovih družbenih profilih je pogosto povezano in motivirano z ekonomskimi interesi in koristmi, saj sovražne vsebine vzbujajo veliko burnih odzivov, s tem pa povečujejo odzive uporabnikov in preživeti čas na teh straneh. Najpogosteje ne gre za tehnične ali kakšne druge ovire pri odstranjevanju. Zato mora zakonodaja od medijskih hiš zahtevati odzive in odstranjevanje sovražnih vsebin brez nepotrebne odlašanja, podobno kot to zahteva Akt o digitalnih storitvah od platform. Medijska hiša oblikuje pravila za izbiro in vključitev komentarjev na svojih spletnih straneh in družbenih profilih. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti v najkrajšem času umaknjen (kot že določa 16. člen Kodeksa novinarjev Slovenije, ki konkretizira, kar določa tudi Zakon o medijih). Odgovornost medijskih hiš se v digitalni dobi razširi na njihove profile na družbenih omrežjih, kjer nastaja velik del sovražnih vsebin oziroma komentarjev. Medijske profile na družbenih omrežjih mora zato zakonodaja ustrezno vključiti in jih regulirati na enakovreden način, kot regulira same medije (časopise, revije, radio, televizijo). V tem smislu bi bili medijski profili na družbenih omrežjih obravnavani podobno kot profili (kanali) medijskih hiš na platformah za deljenje vsebin (denimo YouTube), kjer so kanali navadnih državljanov ali akterjev obravnavani kot uporabniške vsebine, kanali medijskih hiš za deljenje avdiovizualnih vsebin pa kot avdiovizualnih medijskih storitev, ki jih regulira Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah.

7.3. Zaščita novinark in novinarjev

Napade na novinarko in novinarje je treba obravnavati nemudoma, prednostno in s strani vseh relevantnih državnih organov v skladu s priporočili Evropske komisije. Te grožnje in sovražni govor je treba učinkovito kaznovati: praksa iz drugih držav kaže, da so kazni za taka dejanja višja kot v drugih primerih. Posebna pozornost je na mestu, kadar so storilci politične, javne osebnosti, ki imajo velik vpliv na družbo, ravno zaradi tega bi morali ravnati še toliko bolj odgovorno.

Priporočilo 42: Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za notranje zadeve naj zagotovita podlage in spodbude za redno izobraževanje tožilcev, sodnikov, policije in drugih relevantnih organov v skladu s priporočili Evropske komisije.

Priporočilo 43: Vlada RS naj zagotovi pravne, finančne in kadrovske podlage, da bodo postopki državnih organov v zvezi z medijskimi akterji obravnavani prednostno in po hitrem postopku, ki bo zagotovil hitro zaščito medijskih akterjev ter hkrati preprečil njihovo oviranje pri delovanju, ponovno v skladu s priporočili Evropske komisije (EU Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists).

Priporočilo 44: Vlada RS naj pripravi predloge za učinkovito pravno ureditev za zaščito novinarjev in medijskih delavcev proti t. i. SLAPP-tožbam (strategic lawsuits against public participation), pri čemer naj čim prej uvede priporočilo Evropske komisije o SLAPP-tožbah, ki se poleg zagotavljanja ustreznega pravnega okvira nanaša tudi na usposabljanje, ozaveščanje, mehanizme podpore ter zbiranje podatkov, in pri tem sodeluje v dialogu s civilno družbo.

Pristojna institucija	Številka priporočila
Vlada RS	37, 38, 39, 40, 41, 43 in 44
Ministrstvo za kulturo	38, 39, 40 in 41
Ministrstvo za digitalno preobrazbo	40 in 41
Ministrstvo za pravosodje	42 in 44
Ministrstvo za notranje zadeve	42
UKOM	38

8. Splet

»Sovražni govor na spletu lahko odpravimo predvsem s pristnimi človeškimi stiki v resničnem življenju. Osebe, ki na spletu delijo sovražne vsebine, so pogosto depresivne in osamljene. V družbo jih je treba vključiti.«

Vidhya Rammingen, ustanoviteljica organizacije Moonshot, gostja seje strateškega sveta

Pri oblikovanju priporočil smo upoštevali predlog Vidhye Rammingen, gostje na seji Strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora, ki je v svojem predavanju poudarila, da sovražnega govora na spletu ne smemo dojemati kot osamljenega pojava. Sovražni govor na spletu je povezan s številnimi področji družbe in življenja, zato ga je treba obravnavati tudi onkraj spleta. Priporočila se v delu, ki posebej obravnava splet, osredotočajo na aktualne (globalne) izzive, vključno s tistimi, ki jih predstavljajo sintetične vsebine (kot so ustvarjanje vsebin s pomočjo umetne inteligence, manipulacija in spreminjanje podatkov z avtomatiziranimi sredstvi) ter generativna umetna inteligenca.

8.1. Oblikovanje politik in ukrepov

Priporočilo 45: Vlada RS naj pri oblikovanju politik glede sovražnega govora na spletu da prednost rešitvam, ki upoštevajo globalne perspektive, temelječe na življenjskih, praktičnih in strokovnih izkušnjah ranljivih in izključenih ljudi, ki se spopadajo s podobnimi škodljivimi učinki. Vlada RS naj se v nacionalnem, evropskem in mednarodnem okolju zavzema za tehnično infrastrukturo, norme, politike platform, zakone in predpise, ki temeljijo na človekovih pravicah. Predpisi naj določajo jasno in celovito odgovornost na področju umetne inteligence, tehnologij in posredovanja informacij.

Priporočilo 46: Vlada RS naj spodbuja oblikovanje rešitev, ki odgovornosti ne prelagajo na prejemnike informacij. Ukrepi za krepitev medijske in informacijske pismenosti so še vedno nujno potrebni, vendar ne zadoščajo pri spopadanju z izzivi, ki jih prinašajo sintetični mediji in generativna umetna inteligenca. Zakonodajca mora vzpostaviti standarde avtentičnosti, vlada pa okvir, v katerem bo vsem zagotovljen dostop do orodij za pomoč pri verificiranju vsebin.

Priporočilo 47: Vlada RS naj se zavzema, da ponudniki spletnih platform izboljšajo svoje prakse prijavljanja in odstranjevanja sovražnega govora ter preglednost delovanja, vključno z odprtim objavljanim podatkom o pritožbah zaradi sovražnega govora in njihovem reševanju ter o točnosti in delovanju njihovih sistemov za moderiranje vsebin, zlasti za raziskovalne namene. Platforme naj spodbuja, da tistim, katerih vsebina je bila odstranjena, ponudijo zanesljive možnosti za popravek. Zavzema naj se za to, da bi platforme te prakse izvajale po vsem svetu, ne le za prejemnike storitev v EU.

Priporočilo 48: Vlada RS naj spodbuja in ustrezno podpre razvoj programov odkrivanja dezinformacij kot pogostega vira in orodja razširjanja sovražnega govora. Takšni ukrepi naj se izvajajo v okviru javne službe stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu.

Priporočilo 49: Vlada RS naj na vseh portalih, ki jih upravlja, in družbenih medijih, ki jih uporablja, zagotovi ustrezno moderiranje komentarjev in preprečevanje sovražnega govora.

Priporočilo 50: Ministrstvo za digitalno preobrazbo, Ministrstvo za kulturo in drugi pristojni državni organi naj v okviru svojih pristojnosti sistematično, z dolgoročnimi finančnimi spodbudami in drugimi ukrepi podprejo dejavnosti in projekte državnih institucij s področja izobraževanja in varstva javnega zdravja ter dejavnosti civilne družbe in medijev, usmerjene v ozaveščanje in opolnomočenje uporabnic in uporabnikov spletnih orodij, vsebin in storitev za informirano in kritično uporabo le-teh, s poznavanjem in izkoriščanjem mehanizmov za prijavljanje sovražnega govora in drugih pritožbenih mehanizmov vred.

Priporočilo 51: Vlada RS naj v okviru politik za spodbujanje varnega digitalnega okolja ter medijske in informacijske pismenosti zagotovi pogoje za vzpostavitev in delovanje prijavnih točk po zgledu dobrih praks (na primer projekta Spletno oko, ki je do leta 2021 te naloge opravljalo v okviru Centra za varnejši internet, trenutno pa teh nalog ne opravlja nihče), ki naj uporabnikom in uporabnicam spleta zagotavlja enostaven mehanizem za prijavljanje sovražnega govora, ki bo povezan s pristojnimi državnimi organi ter ponudniki spletnih storitev in vsebin, z velikimi globalnimi platformami vred.

Priporočilo 52: Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvo za digitalno preobrazbo naj zagotovita dodatno izobraževanje šolskih strokovnih delavcev, učencev, dijakov in staršev o tveganjih spletnega prostora na sistemski ravni: o spletni varnosti, preprečevanju tveganjih spletnih vedenj in digitalne zasvojenosti, tveganjih vedenjih, sovražnem govoru, načinih pomoči in podobno. Za vse naštetu naj pristojni ministrstvi šolam zagotovita ustrezna dodatna finančna sredstva.

8.2. Sintetični mediji in generativna umetna inteligenca

Priporočilo 53: Vlada RS naj promovira etične standarde za uporabo slik, videoposnetkov in zvočnih posnetkov, ki jih ustvarja umetna inteligenca. Zakonodaja naj opredeli obvezno označevanje sintetičnih medijev in vsebin, ustvarjenih z umetno inteligenco, (vsaj) v medijih. Skrb za človekove pravice in dostopnost bi morala oblikovati zasnovo in uvedbo oznak in drugih rešitev, ki lahko pomagajo preverjati izvor in avtentičnost (na primer C2PA in CAI).

Priporočilo 54: Vlada RS naj podpira nacionalna in nadnacionalna prizadevanja za obravnavo sovražnega govora ter spletnega nasilja in nadlegovanja, kot so tehnični in zakonodajni odzivi za preprečevanje uporabe nekonzenzualnih spolnih deep-fake posnetkov. Orodja za zaznavanje sintetičnih vsebin in generativne umetne inteligence morajo biti dostopna tistim, ki jih najbolj potrebujejo. Enakopraven dostop do orodij in zmogljivosti za odkrivanje je ključnega pomena za to, da imajo

civilna družba in mediji na voljo orodja, ki jih potrebujejo, ter ustrezna znanja, potrebna za njihovo uporabo. Pri t. i. deepfakih, ki imajo lahko pomemben vpliv na družbo, je ključnega pomena dostop do forenzičnega strokovnega znanja.

Priporočilo 55: Vlada RS naj na ustreznih forumih zagovarja izvajanje politik, ki bodo platforme in aplikacije za sporočila zavezovale podpirati raziskave, razvoj in uporabo dostopnejših orodij za razlago in kontekstualizacijo t. i. shallowfake oziroma »plitkih ponaredkov« (npr. napačno kontekstualiziranih slik in videoposnetkov), vključno z intuitivnim povratnim iskanjem slik in videoposnetkov ter drugimi oblikami enostavnega zagotavljanja konteksta vizualnih vsebin.

8.3. Sklop: Splet in tradicionalni mediji

Priporočilo 56: Ministrstvo za kulturo naj oblikuje podlage za razširitev odgovornosti medijskih hiš na njihove profile na družbenih omrežjih, kjer nastaja velik del sovražnih vsebin oziroma komentarjev. Ureditev naj zajame tudi medijske profile na družbenih omrežjih in jih regulira na enakovreden način, kot regulira same medije (časopise, revije, radio, televizija). Ureditev naj tudi zavezuje medijske hiše, da oblikujejo pravila za izbiro in vključitev komentarjev na svojih spletnih straneh in družbenih profilih. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti v najkrajšem času umaknjen. Ministrstvo za kulturo naj posodobi Zakon o medijih tako, da bo vključeval ustrezne sankcije za ustvarjanje ali razširjanje sovražnih vsebin.

Priporočilo 57: Ministrstvo za kulturo naj z razpoložljivimi ukrepi spodbuja delujočo samoregulacijo spletnih medijev v Sloveniji in njihovo aktivno prizadevanje za preprečevanje sovražnega govora v uredniških in uporabniških vsebinah, prenos dobrih praks glede moderiranja in prijavljanja sovražnega govora ter usposabljanje in povezovanje spletnih medijev v ta namen.

Pristojna institucija	Številka priporočila
Vlada RS	45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54 in 55
Ministrstvo za digitalno preobrazbo	46, 50, 52, 53 in 54
Ministrstvo za kulturo	46, 50, 56 in 57
Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje	52
Ministrstvo za pravosodje	53

PRIPOROČILA ZA PREPREČEVANJE SOVRAŽNEGA GOVORA
STRATEŠKI SVET ZA PREPREČEVANJE SOVRAŽNEGA GOVORA



gov.si