



# TRAŽENJE RAVNOTEŽE

**ODGOVOR NA DEZINFORMACIJE I  
ZAŠTITA SLOBODE IZRAŽAVANJA**

AUTOR:  
SERGEJ SEKULOVIĆ



Government of the United States



Ovaj projekat finansira Ambasada SAD u Podgorici. Mišljenja, nalazi, zaključci ili preporuke koji su ovdje izneseni su stav autora i ne odražavaju nužno stav Stejt dipartmenta/Vlade SAD.



AUTOR:  
SERGEJ SEKULOVIĆ

# TRAŽENJE RAVNOTEŽE

—

ODGOVOR NA DEZINFORMACIJE I  
ZAŠTITA SLOBODE IZRAŽAVANJA

PODGORICA, APRIL 2023.

## LISTA SKRAĆENICA

<b>ACQUIS COMMUNAUTAIRE (ACQUIS)</b>	Pravna tekovina Europske unije
<b>EK</b>	Evropska komisija
<b>KZCG</b>	Krivični zakonik Crne Gore
<b>NATO</b>	Organizacija Sjevernoatlanskog sporazuma (North Atlantic Treaty Organization)

# SADRŽAJ

UVOD	5
<b>1.</b> DEFINISANJE POJMOVA	6
<b>2.</b> CRNA GORA, MEDIJSKO ZAKONODAVSTVO I ČLAN 398 KRIVIČNOG ZAKONIKA CRNE GORE	7
<b>3.</b> GOVOR MRŽNJE I DEZINFORMACIJE	9
<b>4.</b> ISKUSTVO EU	10
<b>5.</b> ISKUSTVA POJEDINIH DRŽAVA	11
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	12
BIBLIOGRAFIJA	14

Internet, nove tehnologije, možemo slobodno reći medijska revolucija, otvorila je prostor za participaciju, umrežavanje, širenje i primanje informacija i ideja na skoro pa nezamisliv način. Reklo bi se idealno tlo za razvoj demokratije. Međutim, čitav proces ima i svoju tamnu stranu. Dodatno su se oslobodile sile destrukcije i etički principi relativizovali. Takođe, otvoren je prostor za plansko i organizovano trovanje društva u cilju njegove destabilizacije. Interesi koji stoje iza ovakvog ponašanja su različiti. Motivacija se kreće od maksimalizacije profita, pa sve do unutarpolitičkog zarobljavanja sistema i geopolitičkih ciljeva.

Demokratija je nezamisliva bez slobode izražavanja. Iako se ne radi o apsolutnom pravu, svakom ograničenju se mora pristupiti suptilno. Možemo reći da su međunarodni standardi i praksa, posebno kroz rad Evropskog suda za ljudska prava, prilično zaokruženi. U tom kontekstu borba protiv dezinformacija je stvorila nove izazove. Dezinformacije stvaraju ili pojačavaju društvene tenzije i polarizacije, grade nepovjerenje prema institucijama, onemogućavaju kritičko promišljanje. Drugim riječima, truju demokratiju. Bilo da se radi o dezinformacijama koje svoj izvor imaju u djelovanju tzv. trećih strana ili unutrašnjih snaga, pa do privatnog sektora, borbu protiv dezinformacija moramo shvatiti ozbiljno, ali joj i prići oprezno. Na raspolaganju nam, između ostalog, stoje državna cenzura, ograničenje online govora, stvaranje raznih prepreka slobodi medija, internet uslugama i sl. Opasno oruđe. Što je pretežnije? Prevencija ili represija? Kriminalizacija (u kom obliku) ili ne? Centralizovati procedure u okviru državnih organa ili decentralizovati sistem? Ovo su samo neka od pitanja.

Postoji li razlika između dezinformacija, lažnih informacija i malignih informacija? Koliko je važna namjera i kontekst? U ovom radu pokušaćemo da definišemo ove pojmove. Takođe, u osnovnim crtama ukazaćemo na iskustvo i pravce borbe koje preduzima EU i pojedine države. Osvrnućemo se na nacionalni kontekst i uvesti u priču govor mržnje. Preporuke će u izvjesnom smislu više biti teze za razmišljanje i debatu, nego zaokruženi stavovi.

Bolni kompromisi su na stolu. Nepredvidivost kretanja nas vodi na zaljučak da se svaki potez mora vući hirurškom preciznošću, oprezno, ali i odlučno, čuvajući ljudska prava i demokratiju.

## 1. DEFINISANJE POJMOVA

Da bi odgovorili na pitanje koja je najbolja strategija za adekvatan odgovor na dezinformacije potrebno je učiniti napor da se pojmovi jasno uobliče. U javnosti cirkulišu izrazi **dezinformacije**, **lažna vijest**, **pogrešna informacija** i **zlonamjerna informacija**. Pod **dezinformacijama** se podrazumijevaju lažne, netačne ili zavaravajuće informacije dizajnirane, predstavljene i distribuirane s ciljem namjernog izazivanja štete ili ostvarivanja dobiti. Pod **lažnim vijestima** podrazumijevaju se objave i članci utemeljeni na lažnim informacijama, upakovani da izgledaju kao prava vijest, s ciljem da zavaraju konzumente radi finansijske ili ideološke dobiti. **Pogrešne informacije** su informacije koje su neistinite, ali nisu stvorene s namjerom nanošenja štete; zavaravajuće ili netačne informacije koje ljudi dijele, a da ih nisu prepoznale kao takve. **Zlonamjerne informacije** su informacije koje se temelje na stvarnosti, ali se koriste za nanošenje štete nekoj osobi, organizaciji ili zemlji.<sup>1</sup> O drugim definicijama šire pogledati i u studiji *Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States* (2021).<sup>2</sup>

Kao što se može uočiti radi se o komplikovanim pojmovima koji ulaze u polje osnovnih ustavnih vrijednosti, od sajber bezbjednosti do govora mržnje. U narednom tekstu ćemo iznijeti na koji način se u ovom trenutku Crne Gora bori, odnosno, kakav je strateško-normativni okvir. Posebno naglašavamo da pitanje represije nosi sa sobom rizike od mogućih zloupotreba od strane nacionalnih vlada, pa do teške dokazivosti. Iz ugla slobode izražavanja podsjećamo da se neistinitost same tvrdnje ne smatra dovoljnim osnovom za zabranu, da namjera za strateškom manipulacijom je teško dokaziva, te da uticaj na društvene vrijednosti većeg obima iako nekad očigledan, nije jednostavan element i može poslužiti za arbitrarno postupanje. Ovo bi u najkraćem bili izazovi za kriminalizaciju (definisanje elemenata bića krivičnog djela) širenja dezinformacija.

Pitanja prevencije i represije, u slučaju Crne Gore, primarno su regulisana Strategijom sajber bezbjednosti, Nacrtom medijske strategije, Krivičnim zakonikom, Zakonom o medijima i drugim propisima.<sup>3</sup> Postavljena je solidna osnova, ali potreba za unapređenjem postoji. Uz sve rizike mislimo da postoji prostor za definisanje posebnog krivičnog djela, naravno uz veliku opreznost i preciznost objektivnih elemenata inkriminacije ovog djela. Kako dezinformacije mogu biti važan dio govora mržnje, moramo i ovom fenomenu posvetiti posebnu pažnju, posebno zbog toga što mislimo da bi Crnoj Gori bila potrebna posebna strategija koja bi se objedinjeno bavila dezinformacijama i govorom mržnje.

<sup>1</sup> Nenadić I, Vučković M, *Dezinformacije: Edukativna brošura i vježbe za razumijevanje problema dezinformacija*, 2021, str. 6

<sup>2</sup> Npr. operacije uticaja trećih zemalja se definišu kao koordinisani naponi da se utiče na metu koristeći niz nezakonitih i obmanjujućih sredstava. Strano miješanje se definiše kao niz prinudnih, obmanjujućih ili netransparentnih napora stranog državnog aktera ili njegovih agenata da ometaju slobodno formiranje i izražavanje političke volje.

<sup>3</sup> *Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026* (Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 2021), *Nacrt Medijske strategije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom za 2022. i 2023. godinu*, (Ministarstvo javne uprave, 2022), *Krivični zakonik Crne Gore* ("Službeni list Crne Gore", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020), *Zakon o medijima* („Službeni list Crne Gore“ br. 82/2020)

Za početak, problemom dezinformacija i govora mržnje bi morala dublje i sistematičnije da se bavi Medijska strategija. Dakle, kako je cilj organizovane kampanje dezinformacijama unošenje razdora, jačanje polarizacija i tenzija, to se govor mržnje i dezinformacije preklapaju. U ovom leži osnovni argument da im je potreban objedinjen pristup.

## 2. CRNA GORA, MEDIJSKO ZAKONODAVSTVO I ČLAN 398 KRIVIČNOG ZAKONIKA CRNE GORE

Rekli smo da Crna Gora ima solidnu normativnu i stratešku osnovu za borbu protiv dezinformacija. Za potrebe ovog rada je važno da se *Strategija sajber bezbjednosti*, kroz operativne ciljeve 4.2 i 4.3 bavi potrebom izmjena Krivičnog zakonika Crne Gore u pravcu sankcionisanja krivičnog djela koje se tiče širenja i prenošenja lažnih vijesti i dezinformacija na internetu, kao i izmjene Zakona o elektronskim komunikacijama u pravcu omogućavanja gašenja internet stranica s kojih se vrše krivična djela, posebno dječje pornografije, ksenofobije, terorizma, širenja vjerske i nacionalne mržnje i krivičnih djela koja se tiču sive ekonomije.<sup>4</sup>

Podsjećanja radi, EK je u decembru 2020. godine predstavila novu Strategiju sajber bezbjednosti. Šefovi država i vlada članica NATO-a 2016. godine, na Samitu u Varšavi, prepoznali su sajber prostor kao četvrti domen operacije u kome se odbrana mora efikasno postaviti na način kako se to čini u vazduhu, na zemlji i u moru. Sajber napadi i prijetnje su prepoznati kao dio sve češćeg hibridnog ratovanja. Strategija prepoznaje kroz strateški cilj potrebu da Crna Gora izgradi održiv sistem za efikasno otkrivanje i odbranu od kompleksnih sajber napada i prijetnji. Priznaje se da u ovom trenutku Crna Gora to nema.

Nacrtom Medijske strategije prepoznate su oblasti u kojima je nužna dalja izgradnja medijskog ekosistema. U tom smislu potrebno je dalje razvijati samoregulaciju medija, osnažiti koregulaciju, jačati nezavisnost javnog servisa uključujući i lokalne javne emitere, podsticati pluralizam i kvalitet medijskog sadržaja uz aktivniju ulogu države<sup>5</sup>, efikasno istraživati napade na novinare, dalje usklađivati propisa sa ACQUIS, povećati transparentnost medijskog vlasništva i efikasno sprečavati medijsku koncentraciju. Izmjenama sistemskih zakona u ovoj oblasti učenjeni su određeni pomaci. Očekivanja su da će se dodatnim normativnim unapređenjem ići korak naprijed. U osnovi, relevantni članovi Zakona o medijima (članovi 41-47) ovlašćuju nadležni sud da na predlog državnog tužioca može ograničiti širenje medijskog sadržaja koji predstavlja direktno i namjerno podsticanje na činjenje krivičnih djela koja su taksativno nabrojana. Sud može ograničiti širenje medijskog sadržaja koji je već objavljen ili povezanog medijskog sadržaja koji bude objavljen naknadno i naložiti njegovo uklanjanje ili ograničavanje dostupnosti.

<sup>4</sup> *Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026*, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 2021, str. 59

<sup>5</sup> Na koje sve načine država može pomoći i osnažiti profesionalizam medija pogledati: Maraš V, *Profesionalizacijom medija i unapređenjem zakonskog okvira do manje dezinformacija*, 2022.



Zakon prepoznaje i donošenje hitne privremene mjere, te obavezuje sud da prilikom donošenja odluke vodi računa da mjera bude, ukoliko je to moguće, što manje restriktivna.<sup>6</sup> Krivično djelo izazivanje panike i nereda čini onaj ko iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, dok se kvalifikovanim oblikom ovog djela smatra ako je učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu.<sup>7</sup> Za potrebe ovog rada učinimo poseban osvrt na član 42 Zakona o medijima<sup>8</sup> i član 398 KZCC<sup>9</sup>.

Iako krivično djelo izazivanje panike širenjem lažnih vijesti nije nepoznato uporednoj praksi (npr. Francuska), podložno je arbitrarnom tumačenju, politizaciji i u krajnjem nesrazmjernom ograničenju slobode izražavanja. Primjena ovog člana u praksi naših državnih organa bila je rijetka, ali i kada se preduzimalo gonjenje otvaralo je oštre debate u javnosti, sve do osporavanja ustavnosti ovog člana.<sup>10</sup> Mislimo da ovaj član treba da pretrpi izmjene i dopune što bi paralelno sa obukama unutar policije, tužilaštva i sudova moglo da bude jedno od efikasnih oruđa u borbi protiv dezinformacija. Naravno, pojmovi moraju biti jasno definisani, precizni i sama primjena ne smije biti nauštrb slobode izražavanja.

Što se tiče postupka predviđenog Zakonom o medijima, on je trpio kritike koje su se kretale od previše restriktivnog pristupa u dijelu pokretanja postupka (zašto „samo“ državno tužilaštvo) do njegove neučinkovitosti, pogotovo u eri digitalnih medija i toga da predstavlja relikv prošliosti koji direktno ili indirektno vodi do cenzure i nije kompatibilan sa savremenim konceptom slobode izražavanja. S obzirom na to da za ovaj član postoji jasno ustavno utemeljenje mislimo da ga treba zadržati, ali takođe uz izmjene i dopune. Osim državnog tužioca treba razmisliti da aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka dobiju i samoregulatorna medijska tijela. Dalje širenje legitimacije bi moguće dovelo do prenatrpavanja sudova ovim predmetima, probijanja rokova i obesmišljavanja postupka. Ovo, takođe, mora da prati i adekvatan sistem obuka.

<sup>6</sup> Zakon o medijima („Službeni list Crne Gore“ br. 82/2020), čl. 41-47

<sup>7</sup> Krivični zakonik Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020), čl. 398

<sup>8</sup> Nadležni sud može, na predlog državnog tužioca i na osnovu posebnog opravdanja za hitnost mjere, donijeti rješenje o privremenom ograničavanju širenja medijskog sadržaja do pravosnažnosti odluke o trajnom ograničavanju. Po predlogu iz stava 1 ovog člana sud odlučuje u roku od šest časova od njegovog podnošenja.

Nadležni sud je dužan da rješenje o privremenom ograničavanju širenja medijskog sadržaja odmah dostavi osnivaču, odgovornom uredniku, štampariji, distributeru i operateru koji pruža uslugu pristupa internetu, kao i autoru sadržaja u slučajevima da isti može biti identifikovan.

<sup>9</sup> Ko iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

<sup>10</sup> Ko iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

### 3. GOVOR MRŽNJE I DEZINFORMACIJE

Kako definisati govor mržnje? Postoji li konsenzus? Gdje su granice između govora mržnje i slobode govora? Podsjetimo da Evropski sud za ljudska prava uzima u obzir politički i društveni kontekst u vrijeme govora, cilj govornika, ulogu i status govornika u društvu, sadržaj govora, formu distribuiranja govora, prirodu publike. Sud gradira govor mržnje na *teški govor mržnje*, *manje težak* i *vulgarni govor* ispitujući „glavni sadržaj, generalni ton, odnosno smisao izjave, kao i njen neposredni širi kontekst”. U ekstremnim slučajevima (teški antisemitski govor, islamofobija i sl) Sud se pozvao na čl. 17 Konvencije tretirajući ga kao napad na osnovne vrijednosti demokratskog društva.<sup>11</sup>

Kako ulazimo u polje sajber bezbjednosti, medijskog ekosistema i govora mržnje, moramo se dotaći i toga koliko je pravni sistem efikasno postavljen. U Crnoj Gori ga čine odredbe *Ustava Crne Gore*, *Zakon o zabrani diskriminacije*, *Zakon o medijima*, *Zakon o elektronskim medijima* i *Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima*, *Zakon o javnom redu i miru*, *Zakon o sprječavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, *Zakon o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica*, *Zakon o izboru odbornika i poslanika* i *Krivični zakonik* kroz krivična djela izazivanje rasne, nacionalne i vjerske mržnje, rasna i druga diskriminacija i povreda ravnopravnosti.<sup>12</sup>

Dok se u studiji HRA<sup>13</sup> akcenat stavlja na područje primjene gdje se posebno problematizuje dominacija prekršajne odgovornosti i blaga kaznena politika, u studiji *Analiza okvira o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji*<sup>14</sup> se fokus stavlja na potrebu jasnijeg definisanja pojmova krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje kao autonomnog krivičnog djela, ujednačenog pristupa tumačenju čl. 42a Krivičnog zakonika Crne Gore, te neadekvatno upravljanje ovim predmetima i nužnosti osnaženja međuinstitucionalne koordinacije. Opšte poznata je činjenica da Crna Gora ima problem sa govorom mržnje i to od eskalacije javnih oblika koji se javljaju u talasima, pa do nedostatka adekvatne reakcije. Još jednom ukazujemo na potrebu da pored Medijske strategije i Strategije sajber bezbjednosti u perspektivni mora postojati posebna strategija koja će se odnositi na dezinformacije i govor mržnje.

<sup>11</sup> Noorlander P, Gračanica L, Gorjanc-Prelević T, *Suzbijanje govora mržnje: evropski standardi i praksa – priručnik*, 2022, str. 14-19

<sup>12</sup> *Ustav Crne Gore* („Službeni list Crne Gore“ br. 1/2007 i 38/2013), *Zakon o zabrani diskriminacije* („Službeni list Crne Gore“ br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 18/2014 i 42/2017), *Zakon o medijima* („Službeni list Crne Gore“ br. 82/2020), *Zakon o elektronskim medijima* („Službeni list Crne Gore“ br. 46/2010, 40/2011, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020), *Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima* („Službeni list Crne Gore“, br. 035/11 od 21.07.2011, 007/16 od 29.01.2016), *Zakon o javnom redu i miru* („Službeni list Crne Gore“, br. 064/11 od 29.12.2011, 056/20 od 15.06.2020), *Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama* („Službeni list Crne Gore“ br. 051/17 od 03.08.2017), *Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica* („Službeni list Crne Gore“, br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021), *Zakon o izboru odbornika i poslanika* („Službeni list Crne Gore“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i “Sl. list CG”, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US), *Krivični zakonik Crne Gore* (“Službeni list Crne Gore“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

<sup>13</sup> Noorlander P, Gračanica L, Gorjanc-Prelević T, *Suzbijanje govora mržnje: evropski standardi i praksa – priručnik*, 2022.

<sup>14</sup> Marković M, Perry J, *Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku II 2019-2022: Promocija različitosti i ravnopravnosti u Crnoj Gori*, 2020.

## 4. ISKUSTVO EU

Iako ima svoje preteče, možemo konstatovati da su temelji EU pristupa uspostavljeni *Akcionim planom EU za borbu protiv dezinformacija* kojim se utvrđuje deset posebnih mjera koje se oslanjaju na četiri prioritetna područja usmjerena na društvo u cjelini. Vrijedi ih pobrojati:

1. Poboljšati sposobnost institucija EU za prepoznavanje, analizu i razotkrivanje dezinformacija;
2. Jačati koordinisane i zajedničke odgovore na dezinformacije;
3. Mobilizacija privatnog sektora radi borbe protiv dezinformacija;
4. Podizati nivo osviještenosti i društvenu otpornost.<sup>15</sup>

Što se mjera tiče, u suštini se odnose na jačanje strateške komunikacije, te finansijsko i kadrovsko osnaživanje, uspostavljanje sistema brzog uzbunjivanja, Kodeksa dobre prakse za borbu protiv dezinformacija, međjskog osnaživanja, formiranja timova stručnjaka za provjeru činjenica i istraživanja radi prepoznavanja i razotkrivanja dezinformacionih kampanja, podizanje medijske pismenosti, djelotvorno praćanje izbornog procesa i dr.<sup>16</sup> Sistem je nesporno dao određene rezultate. Međutim, pokazao je i brojne manjkavosti, nedorečenosti, nepreciznosti, kao i nejednak učinak uspješnosti.<sup>17</sup>

Moramo naglasiti da primarnu odgovornost nose države članice. Pravni okvir EU gradi se na osnovu *Povelje o osnovnim pravima* i niza političkih inicijativa koje treba da osnaže države članice i da ih usmjeri izgradnjom zajedničke vizije i koordinacije u usvajanju i primjeni dobrih praksi.

Kako je sistem dao određene rezultate, ali i pokazao slabosti, Evropska komisija je 2020. godine predstavila *Akcionu plan za evropsku demokratiju*. Usvojen je unaprijeđeni Kodeks dobre prakse, te su velika očekivanja usmjerena na *Akt o digitalnim tržištima i digitalnim uslugama* kojim se dodatno gradi okvir za regulatorni nadzor, kontrolu odgovornosti, transparentnost internet prostora i dr.<sup>18</sup>

U osnovi, cilj je restriktivnim mjerama razotkrivati dezinformacije i smanjiti vidljivost sadržaja, dok bi se proaktivnim mjerama ojačala medijska pismenost i poboljšala društvena otpornost kao dugoročnih strateško-sistemskih napora.

<sup>15</sup> *Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen*, str. 9.

<sup>16</sup> Šire pogledati: *Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States, Regulatory and self-regulatory frameworks against hate speech and disinformation in the European Union: examples and challenges* i *Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen*.

<sup>17</sup> Projekat Strat.com - istočno-južno partnerstvo i Zapadni Balkan sa nosećim projektom EU vs. Disinfo dao je rezultate pogotovo u odnosu na istočno partnerstvo; sistem brzog uzbunjivanja je okupio države na jednom mjestu, ali iz istog razloga nije ostvario puni potencijal; saradnja sa internet platformama je neformalna, Kodeks dobre prakse odlikuje neujednačena primjena i nejasnoće u području primjene uz nesporne pozitivne iskorake. Ostaje da se vide efekti unaprijeđenog Kodeksa. Ukazuje se na nedostatak dosljedne Strategije za medijsku pismenost i rascjepkanost aktivnosti EU, različiti rezultati projekta uključujući SOMA i EDMO. Šire pogledati u studiji: *Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen*.

<sup>18</sup> Projekat Strat.com - istočno-južno partnerstvo i Zapadni Balkan sa nosećim projektom EU vs. Disinfo dao je rezultate pogotovo u odnosu na istočno partnerstvo; sistem brzog uzbunjivanja je okupio države na jednom mjestu, ali iz istog razloga nije ostvario puni potencijal; saradnja sa internet platformama je neformalna, Kodeks dobre prakse odlikuje neujednačena primjena i nejasnoće u području primjene uz nesporne pozitivne iskorake. Ostaje da se vide efekti unaprijeđenog Kodeksa. Ukazuje se na nedostatak dosljedne Strategije za medijsku pismenost i rascjepkanost aktivnosti EU, različiti rezultati projekta uključujući SOMA i EDMO. Šire pogledati u studiji: *Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen*.

## 5. ISKUSTVA POJEDINIH DRŽAVA

Države različito pristupaju ovom problemu. Tačke razdvajanja primarno se ogledaju u odnosu prema društvenim platformama i donošenju posebnih propisa, uključujući i krivično zakonodavstvo. Prema američkoj doktrini, grubo posmatrajući, između slobode govora i poštovanja privatne imovine, težište je stavljeno na zaštiti privatnih kompanija i njihovog autonomnog prava da određuju granice prihvatljivog govora, dok evropsko iskustvo i praksa u nastajanju idu u drugom pravcu. Nacionalna iskustva možemo staviti u ovaj kontekst. Traženje ravnoteže između potrebe za regulacijom i njegovanja osnovnih sloboda je veliki izazov. Ne postoji utvrđeni statični i fiksirani model, već se države naslanjaju na svoje tradicije i trenutni politički kontekst.

Njemačka tako težište stavlja na širenje dužne novinarske pažnje na sve aktere u sferi informisanja. Ovo naravno uključuje potrebu za jačanje profesionalizma novih (netradicionalnih) medija. U tom kontekstu najnovija inicijativa njemačkog državnog medija ZDF-a koji u saradnji sa informativnim kućama iz Kanade, Švajcarske i Belgije radi na razvitku online rješenja koje bi omogućilo demokratski diskurs u digitalnom prostoru. Ovakva inicijativa i pored plemenite namjere nosi sa sobom opasnosti od prevelikog državnog uplitanja u medijske slobode koje može voditi različitim oblicima (auto)cenzure.<sup>19</sup> Polazeći od činjenice da su faktori koji utiču na slabljenje otpornosti prema dezinformacijama nisko povjerenje javnosti u javne medije i društvena polarizacija, potreba za snažnim javnim servisom stavljena je u fokus uz snaženje uloge civilnog društva.

U Francuskoj je donijet poseban *Zakon o borbi protiv manipulisanja informacijama* u periodima predizbornih kampanja. Naglasićemo da Francuska još od druge polovine XIX vijeka kao dio svog krivičnog zakonodavstva ima zabranu širenja lažnih vijesti. Navedeni zakon je izazvao oprečne reakcije. Zbog kratkog roka za odlučivanje o mogućoj lažnosti nekog sadržaja, argumenti su se kretali da će to dovesti do preopterećenja sudova uz nedostatak specijalizacije, pa sve do ugrožavanja slobode izražavanja. Francuska ima i *Zakon o mržnji na društvenim mrežama* kojim se nalaže online platformama da brišu nelegalne sadržaje, redovno objavljuju izvještaje o transparentnosti i imenuju odgovorna lica. Međutim, Ustavni savjet je veliki dio ovog Zakona ukinuo smatrajući ga prijetnjom slobodi govora.

Dok je Estonija stavila težište na Zakon o sajber bezbjednosti, Mađarska je ušla u izmjene krivičnog zakonodavstva slično francuskom iskustvu kroz čl. 337, uvodeći širenje lažnih vijesti po mnogima, preširoko postavljenim definicijama koje otvaraju prostor za proizvoljno tumačenje, što može dovesti do autocenzure. Finska nije posebnom zakonskom regulativom ciljala dezinformacije, već je strategiju usmjerila da se na dezinformacije odgovori pouzdanim informacijama, stavljajući težište na samoregulaciju medija i oslanjajući se da će regulativa u vezi s online platformama biti riješena na evropskom nivou.

<sup>19</sup> Ponovo?! Nemački državni medij kreira Svetski projekat borbe protiv dezinformacija

Slovačka je najavila da će borbu protiv dezinformacija temeljiti akcionim planom za koordinaciju borbe protiv hibridnih prijetnji i širenja dezinformacija. Efekti još uvijek nisu jasni. Španija je naglasak stavila na sajber bezbjednost i provjeru činjenica. Tako je tokom 2020. godine Savjet za nacionalnu bezbjednost donio Akt o sprječavanju širenja dezinformacija koji dozvoljava vladi da pokrene komunikacione kampanje protiv lažnih vijesti, što je izazvalo kontraverze jer se njime vlada ovlastila da donese odluke o tome što je lažna vijest u konkretnom slučaju. Švedska je prišla kriminalizaciji širenja dezinformacija, ali nije vlastima dozvolila da blokira medijski sadržaj jer je to tretirano kao nesrazmjerno ograničenje slobode izražavanja.<sup>20</sup>

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Dezinformacije je nemoguće potpuno eliminisati iz javnog života. Ciljevi bi se trebali postaviti na sljedeći način: sloboda izražavanja je sačuvana, rizici su svedeni na najmanju moguću mjeru, društvo je u stanju da se sa dezinformacijama nosi, došlo je do povećanja transparentnosti i odgovornosti.

Opasnosti su ogromne, bilo da se radi o organizovanom miješanju trećih strana s ciljem uticaja na javno mnjenje i izborni proces ili zloupotrebi borbe protiv dezinformacija od strane nacionalnih vlasti u cilju gušenja opozicije i učvršćivanja sopstvene moći, pa sve do ograničenja slobode govora od strane korporacija na proizvoljan način sa ciljem promovisanja sopstvene ideološke pozicije.

Živimo u vremenu ogromnih izazova za demokratiju. Rizici će se dodatno izoštravati. Odgovori moraju biti jasni i vrijednosno orjentisani. Saglasni smo sa Josipom Popovcem<sup>21</sup> da se dezinformacijama možemo najefikasnije suprotstaviti aktivnim nuđenjem istine i borbom za istinom, a ne primarno borbom protiv laži. Borbom “za”, ne borbom “protiv”.

Naveli smo da crnogorsko zakonodavstvo uz sve protivrječnosti pruža solidan pravni okvir, ali je nužno prići njegovom unapređenju, kao i strateškom osnaživanju. Polarizacija u crnogorskom društvu, partijske borbe i teškoće postizanja konsenzusa oko osnovnih vrijednosti otvara prostor za razne maligne uticaje. Na stolu je „dilema demokrata“<sup>22</sup>: da li da se kontroliše tok informacija i time dovode u pitanje osnovni postulati demokratije ili da se dozvoli širenje nedozvoljenih vijesti i informacija kojima se podriva crnogorsko društvo. Demokratija i ljudska prava se moraju braniti. Zato ovaj odgovor mora biti ozbiljan i dobro izbalansiran.

<sup>20</sup> Šire pogledati u studijama: Bayer J, Holznagel B, LUBIANIEC K, Pinteá A, etc, *Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States*, 2021, str. 43-58, Colomna C, Sánchez Margalef H, Youngs R, *The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world*, 2021, str. 39 -45

<sup>21</sup> Popovac J, *Dezinformacije u digitalnom dobu: Borba za istinu*, Medijsko istraživanje (god. 26, br. 2, str. 59-76), 2020, str. 16

<sup>22</sup> Rogač A, Darmanović S, *Riječi kao oružje: ruski digitalni tragovi na zapadnom balkanu*, 2022, str. 17

Iz svega navedenog izvodimo sledeće preporuke:

- Izmijeniti i/ili dopuniti član 42 i 43 Zakon o medijima;
- Izmijeniti i/ili dopuniti član 398 KZCG;
- Raditi na preciziranju govora mržnje kroz krivično zakonodavstvo i poboljšati upravljanje predmetima;
- Jačati medijski profesionalizam i medijsku pismenost uz aktivnu ulogu države;
- Uspostaviti parlamentarni odbor koji bi se bavio dezinformacijama;
- Državni organi da razvijaju svoje komunikacione strategije dajući tačne i brze informacije;
- Ubrzati implementaciju Strategije sajber bezbijednosti i donijeti Zakon o informacionoj bezbijednosti (koji je trenutno u fazi nacрта);
- Usvojiti Medijsku strategiju koja će u sebi uključiti na adekvatan način pitanja dezinformacija i govora mržnje.

## BIBLIOGRAFIJA

1. **Krivični zakonik Crne Gore** („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)
2. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, **Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026**, Crna Gora, 2021.
3. Ministarstvo javne uprave, **Nacrt Medijske strategije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom za 2022. i 2023. godinu**, Crna Gora, 2022.
4. **Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima** („Službeni list Crne Gore“, br. 035/11 od 21.07.2011, 007/16 od 29.01.2016)
5. **Ustav Crne Gore** („Službeni list Crne Gore“ br. 1/2007 i 38/2013)
6. **Zakon o elektronskim medijima** („Službeni list Crne Gore“ br. 46/2010, 40/2011, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020)
7. **Zakon o izboru odbornika i poslanika** („Službeni list Crne Gore“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i “Sl. list CG”, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)
8. **Zakon o javnom redu i miru** („Službeni list Crne Gore“, br. 064/11 od 29.12.2011, 056/20 od 15.06.2020)
9. **Zakon o medijima** („Službeni list Crne Gore“ br. 82/2020)
10. **Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica** („Službeni list Crne Gore“, br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021)
11. **Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama** („Službeni list Crne Gore“ br. 051/17 od 03.08.2017)
12. **Zakon o zabrani diskriminacije** („Službeni list Crne Gore“ br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 18/2014 i 42/2017)

## ČASOPISI I PUBLIKACIJE:

1. Bayer J, Holznagel B, LUBIANIEC K, Pinteá A, etc, **Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States**, European Union, 2021.
2. Brkić D, **Praćenje pluralizma medija u digitalnoj eri: Primjena monitora medijskog pluralizma u Evropskoj Uniji, Albaniji, Crnoj Gori, Republici Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj za 2021. godinu - Izveštaj za zemlju: Crna Gora**, Evropski univerzitetski institut, 2022.
3. Chapman M, Castellini da Silva R, Avadani I, **Osnove digitalne medijske pismenosti - Informacijski poremećaj i dezinformisanje u kontekstu Bosne i Hercegovine**, Savjet Evrope, 2021.
4. Colomna C, Sánchez Margalef H, Youngs R, **The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world**, European Union, 2021.
5. Evropski revizorski sud, **Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen**, Evropski revizorski sud, 2021.
6. Kin E, Georgesku M, Bukmarks: **Priručnik za borbu protiv govora mržnje kroz obrazovanje o ljudskim pravima**, Evropska Unija, 2015.
7. Koprivica D, Kovačević M, Velimirović T, **Mreža dezinformacija i neadekvatna reakcija države**, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

8. Maraš V, **Profesionalizacijom medija i unapređenjem zakonskog okvira do manje dezinformacija**, Digitalni forenzički centar, 2022.
9. Marković M, Perry J, **Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku II 2019-2022: Promocija različitosti i ravnopravnosti u Crnoj Gori**, Savjet Evrope, 2020.
10. Nenadić I, Vučković M, **Dezinformacije: Edukativna brošura i vježbe za razumijevanje problema dezinformacija**, Agencija za elektroničke medije i UNICEF, Zagreb, 2021.
11. Noorlander P, Gračanica L, Gorjanc-Prelević T, **Suzbijanje govora mržnje: evropski standardi i praksa - priručnik**, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2022.
12. Petković B, Novak B, **Regulatory and self-regulatory frameworks against hate speech and disinformation in the European Union: examples and challenges**, Peace Institute, Ljubljana, 2021.
13. Popovac J, **Dezinformacije u digitalnom dobu: Borba za istinu**, Medijsko istraživanje (god. 26, br. 2, str. 59-76), Zagreb, 2020.
14. Rogač A, Darmanović S, **Riječi kao oružje: ruski digitalni tragovi na zapadnom balkanu**, Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM, 2022.

### INTERNET ADRESE:

1. Akt o digitalnim uslugama: za sigurno i odgovorno internetsko okruženje
2. Brisel postavlja nova pravila za regulaciju interneta
3. Crna Gora između „verbalnog delikta” i „širenja panike”
4. EU Digital Markets Act and Digital Services Act explained
5. EU u akciji – može li se stati na kraj govoru mržnje na internetu
6. Ponovo?! Nemački državni medij kreira Svetski projekat borbe protiv dezinformacija
7. Povodom primjebrijske krivičnog djela „izazivanje panike i nereda” i zatvaranja novinara tim povodom
8. Različito o članu koji se odnosi na izazivanje panike
9. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance)
10. The 2022 Code of Practice on Disinformation



