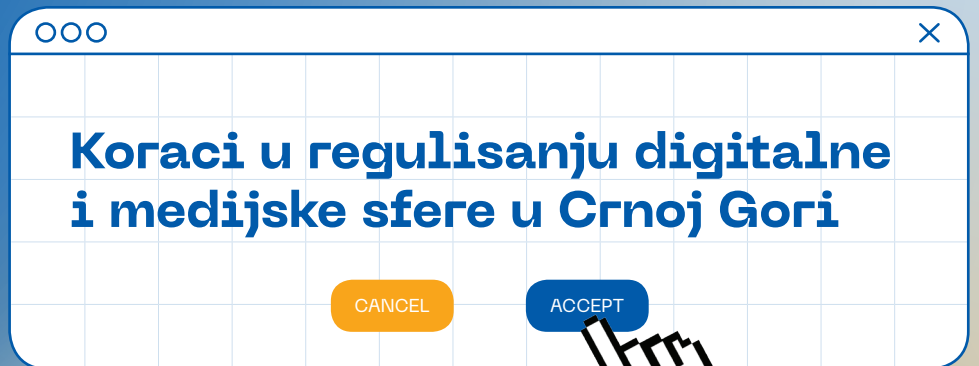
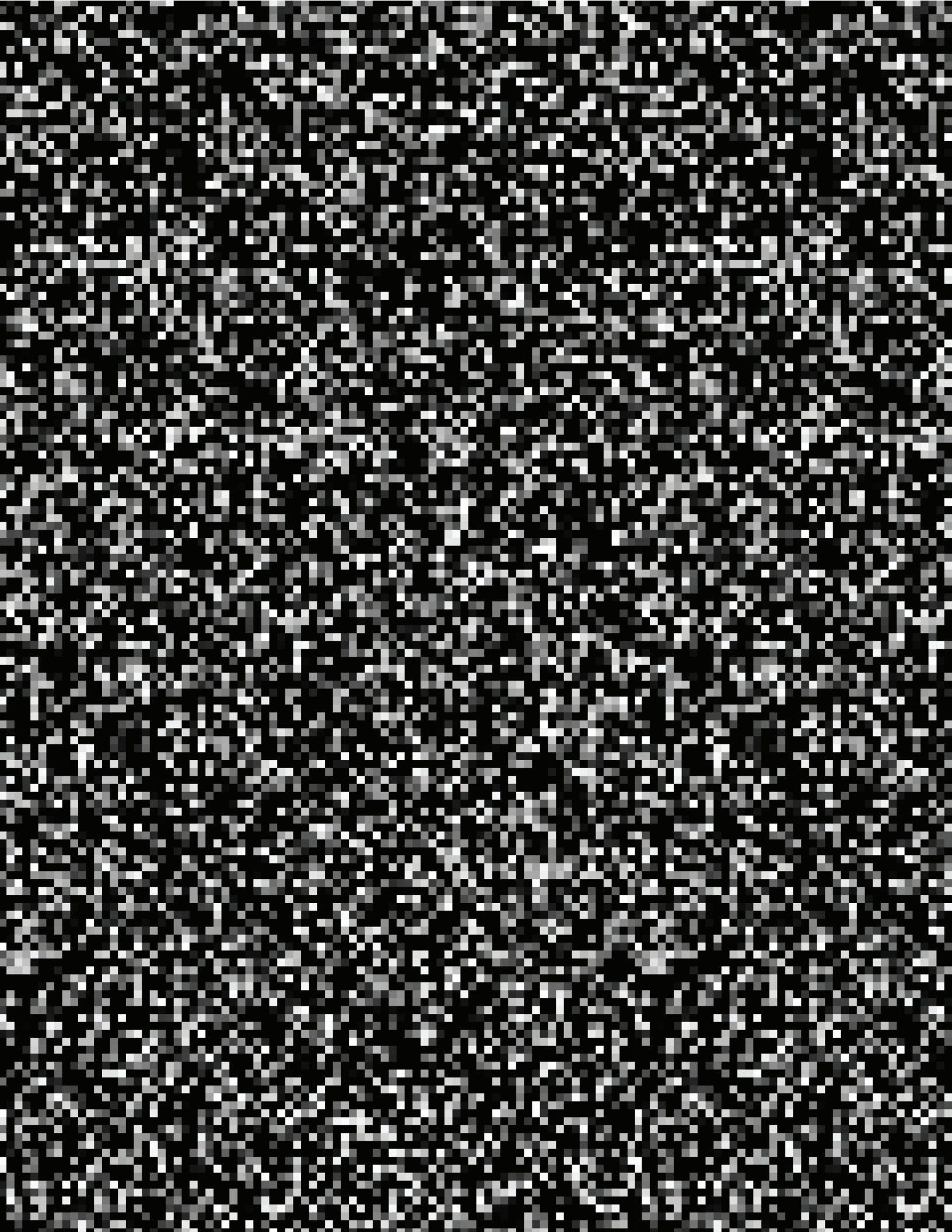


# BORBA PROTIV DEZINFORMACIJA I SLOBODA IZRAŽAVANJA



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU



# **BORBA PROTIV DEZINFORMACIJA I SLOBODA IZRAŽAVANJA**

**Koraci u regulisanju digitalne  
i medijske sfere u Crnoj Gori**

NASLOV:

**BORBA PROTIV DEZINFORMACIJA  
I SLOBODA IZRAŽAVANJA**

Koraci u regulisanju digitalne  
i medijske sfere u Crnoj Gori

IMPRESUM:

Izdavač: **Centar za demokratsku tranziciju**

Za izdavača: **Dragan Koprivica**

Urednica: **Milica Kovačević**

Autori/ke: **Jelena Berković i Siniša Gazivoda**



Izradu ove publikacije podržala je Ambasada SAD u Podgorici. Mišljenja, nalazi, zaključci ili preporuke koji su ovdje iznešeni su stav autora i ne odražavaju nužno stav Stejt dipartmenta/Vlade SAD.

# Sadržaj

Predgovor izdavača.....	4
I. Dezinformacije u digitalnom dobu: izazovi definisanja i (samo)regulisanja.....	6
II. Evropske politike i borba protiv dezinformacija: snalaženje na nepoznatoj teritoriji.....	12
III. Pravni okvir u Crnoj Gori: prazna stranica.....	17
IV. Sudar vrijednosti: pravni okvir za suzbijanje dezinformacija u svjetlu slobode izražavanja.....	20
V. Mapiranje nepoznatog: koraci za (samo) regulaciju digitalne i medijske sfere u Crnoj Gori.....	24
V.1. Kontinuirano praćenje i usklađivanje sa politikama EU.....	25
V.2. Definisanje strateškog okvira za borbu protiv dezinformacija.....	25
V.3. Povećanje transparentnost medijskog sektora kroz zakonodavnu intervenciju.....	26
V.4. Jačanje medijskog profesionalizma i medijske pismenosti uz aktivnu ulogu države.....	26
V.5. Analizirati potrebu uvođenja ograničavajućih mjera.....	27
VI. Umjesto zaključka – rezime preporuka.....	28



# Lista korišćenih skraćenica

<b>AI</b>	vještačka inteligencija (eng. artificial intelligence)
<b>Big Tech</b>	velike tehnološke kompanije
<b>CDT</b>	Centar za demokratsku tranziciju
<b>DMA</b>	Akt o digitalnim tržištima (eng. Digital Markets Act)
<b>DSA</b>	Akt o digitalnim uslugama (eng. Digital Services Act)
<b>ECRI</b>	Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (eng. European Commission against Racism and Intolerance)
<b>EDAP</b>	Akcioni plan za evropsku demokratiju (eng. European Democracy Action Plan)
<b>EEA</b>	Evropski ekonomski prostor (eng. European Economic Area)
<b>EMFA</b>	Evropski akt o slobodi medija (eng. European Media Freedom Act)
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>HLEG</b>	Stručna grupa na visokom nivou o lažnim vijestima i online dezinformacijama (eng. High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation)
<b>INGE</b>	Posebni odbor za vanjsko uplitanje u sve demokratske procese u Evropskoj uniji, uključujući dezinformacije (eng. Special Committee for foreign interference in all democratic processes in the EU, including disinformation)
<b>NetzDG</b>	Zakon za sprovođenje na društvenim mrežama (ger. Netzwerkdurchsetzungsgesetz)
<b>SAD</b>	Sjedinjene Američke Države
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije

# Predgovor

U posljednjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru istaknuto je da Crna Gora treba da uloži dodatne napore kako bi zatvorila prostor za strano miješanje i manipulaciju informacijama, uključujući dezinformacije, upućujući na preuzete obaveze iz Deklaracije sa Samita EU-Zapadni Balkan održanog u Tirani 2022. godine. I u prošlogodišnjoj rezoluciji Evropskog parlamenta iskazuje se zabrinutost zbog malignih stranih uticaja, pokušaja destabilizacije i dezinformacionih kampanja usmjerenih na podrivanje evropskog puta Crne Gore i podsticanje podjela i tenzija. Crna Gora se stoga poziva da učini značajne i sistematske napore za identifikaciju i raskrinkavanje fabrika dezinformacija, uz isticanje važnosti slobode i nezavisnosti medija, kvalitetnog izvještavanja i unapređenja medijske pismenosti kao ključnih elemenata u borbi protiv dezinformacija.

Međutim, u Crnoj Gori na ovom polju nema vidljivih napora koji bi se mogli opisati kao značajni i sistematski. Trenutni pravni okvir koji reguliše pitanje medija, poznat kao “medijski zakoni”, uopšte ne pokriva temu dezinformacija, niti se u njima pominje taj termin. Digitalni medijski sadržaji i platforme, koji se distribuiraju i

konzumiraju putem digitalnih tehnologija i interneta, gotovo su u potpunosti neregulisani. Strateški dokumenti koji su trenutno na snazi nisu međusobno usaglašeni, a iako se prva Medijska strategija dotiče problema dezinformacija, nudi vrlo malo konkretnih rješenja i mjerljivih pokazatelja učinka.

Dok se na evropskom nivou dešavaju vrlo važni procesi na polju regulacije digitalnog medijskog prostora, i dok mnoge demokratije tragaju za efikasnim mehanizmima za zaštitu svojih društava od pogubnog uticaja dezinformacija, Crna Gora djeluje kao da je zaglavljena u dobu analognih medija. Nagomilani problemi koji se tiču političkih i ekonomskih uticaja na medije, manjka uredničke samostalnosti i nedostatka samoregulacije, debatu o potrebi za boljom regulacijom medijskog prostora drže zarobljenom u okvirima suprotstavljenih političkih i/ili vlasničkih interesa, potpuno zapostavljajući savremene izazove i odgovore na njih. A ti izazovi nijesu mali, niti su odgovori jednostavna rješenja koja se mogu odnekud prepisati, bez rizika izazivanja negativnih posljedica po slobodu izražavanja i demokratiju.





Centar za demokratsku tranziciju (CDT) kroz ovu analizu želi podstaći neophodni dijalog o načinima za obuzdavanje nekontrolisanog širenja dezinformacija kroz strateški pristup i nova zakonska rješenja.

Osnovni zaključci analize ukazuju na potrebu promjene dosadašnjeg pristupa u borbi protiv dezinformacija. Predlaže se izbjegavanje nedosljednih i često kontradiktornih planova i djelovanja različitih aktera te usvajanje holističkog pristupa. Takođe, preporučuje se razmatranje izrade posebne strategije za suzbijanje dezinformacija, kao i uspostavljanje parlamentarnog odbora posvećenog ovoj temi.

Ključno je kontinuirano praćenje politika Evropske unije u borbi protiv dezinformacija i pažljiva implementacija, kao i harmonizacija sa novim evropskim regulativama.

Nadalje, važno je unaprijediti medijsko zakonodavstvo kako bi se osigurala transparentnost vlasništva i finansiranja medija te jačanje medijskih sloboda i pluralizma. Planiranje i dosljedna implementacija mjera za jačanje medijske pismenosti takođe su od ključnog značaja.

Konačno, analiza dosadašnjih strategija za sankcionisanje dezinformacija treba da bude temeljita, a eventualne mjere koje ograničavaju slobodu izražavanja treba da se planiraju i primjenjuju uz poštovanje standarda EU i Savjeta Evrope, uz osiguranje srazmjernosti i obuke za sve relevantne predstavnike javnih vlasti.

Nadamo se da će ova analiza poslužiti kao inspiracija kreatorima politika i donosiocima odluka, podstičući ih na razmišljanje o inicijativama za promjene i unapređenja zakonodavnog i institucionalnog okvira. Otvoreni smo za sve konstruktivne kritike, predloge i sugestije kako bismo zajedno doprinijeli ostvarivanju boljih i efikasnijih rješenja u borbi protiv dezinformacija.

**CDT tim**



# I. Dezinformacije u digitalnom dobu: izazovi definisanja i(samo)regulisanja

Iz globalne perspektive gledano, u posljednjih nekoliko decenija tehnološki razvoj toliko je ubrzan da se tek sada, nakon što se u praksi uviđaju rizici od novih digitalnih tehnologija, počinje oblikovati njihov pravni okvir. Uz to, otkad su se na internetu pojavile prve društvene mreže, njihovi vlasnici tvrde da oni samo omogućavaju tehnologiju za komunikaciju, kao posljednja u nizu iteracija štampara i predajnika, dok sa samim medijskim sadržajem baš i nemaju veze. Zakonodavstvo Sjedinjenih Američkih Država, u kojima su tehnološke kompanije većinom pokrenute, upravo to i omogućava Paragraf 230<sup>1</sup> Zakona o telekomunikacijama iz 1996. koji im, kao pružiocima interaktivne računarske usluge, daje imunitet da neće biti tretirani „kao izdavači ili govornik bilo koje informacije koju je pružio drugi pružalac informativnog sadržaja”. Na sličnom je tragu i novi regulatorni okvir EU: online platforme „imaju ključnu ulogu u organizaciji sadržaja, među ostalim automatizovanim sredstvima ili algoritmima, ali nemaju uredničku odgovornost za sadržaj kojem omogućuju pristup”<sup>2</sup>. Tehnologija je dostupna svima pod jednakim uslovima i svaka članica nekog društva može objavljivati što želi i pratiti što drugi objavljuju, nikakvi medijski urednici niti ministarstva istine neće im se naći na putu – tako je glasila mantra.

Međutim, tehnologija koja je demokratizovala izvore informacija omogućavajući svima s pristupom mobilnom telefonu i internetu da objavljuju svoje sadržaje globalnoj javnosti i time doprinijela, na primjer, Arapskom proljeću (2010-2012),<sup>3</sup> u međuvremenu je razbuktala mržnju u krvavom konfliktu u Mjanmaru,<sup>4</sup> a u demokratskim režimima uplela se u izborne procese - omogućila zloupotrebe ličnih podataka korisnika u predizborne svrhe,<sup>5</sup> potpomogla širenje opasnih teorija zavjera poput Picagejta (*Pizzagate*)<sup>6</sup> i pokušaje nasilnog održavanja na vlasti,<sup>7</sup> pa čak i otvoreno zauzima strane u predizbornim periodima.<sup>8</sup> Neki pokušaji samoregulacije društvenih mreža, poput Metinog Nadzornog odbora<sup>9</sup> (*Oversight Board*) pokazali su se korisnima, mada je njihova (im)potentnost izazvala i formiranje Stvarnog nadzornog odbora,<sup>10</sup> dok o neslavnim propastima drugih svjedoče bivši radnici i zviždači Facebooka,<sup>11</sup> Googlea,<sup>12</sup> Twittera<sup>13</sup> i ostalih Big Tech kompanija baziranih uglavnom u Kaliforniji, kao i TikTok<sup>14</sup> koji se povezuje s Kinom.<sup>15</sup>

1 Više vidjeti na: [https://en.wikipedia.org/wiki/Section\\_230](https://en.wikipedia.org/wiki/Section_230)

2 Više vidjeti na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401083](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401083)

3 Jason Kelley, „A Decade After the Arab Spring, Platforms Have Turned Their Backs on Critical Voices in the Middle East”, *Electronic Frontier Foundation*, 17.12.2020, [www.eff.org/deeplinks/2020/12/decade-after-arab-spring-platforms-have-turned-their-backs-critical-voices-middle](http://www.eff.org/deeplinks/2020/12/decade-after-arab-spring-platforms-have-turned-their-backs-critical-voices-middle)

4 „Myanmar: Facebook’s Systems Promoted Violence Against Rohingya - Meta Owes Reparations: New Report”, *Amnesty International*, 29.09.2022, [www.amnesty.org/en/latest/news/2022/09/myanmar-facebooks-systems-promoted-violence-against-rohingya-meta-owes-reparations-new-report/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/09/myanmar-facebooks-systems-promoted-violence-against-rohingya-meta-owes-reparations-new-report/)

5 Carole Cadwalladr and Emma Graham-Harrison, “Cambridge Analytica: The Story So Far”, *The Guardian*, 17.03.2018, <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>

6 Više vidjeti na: [https://en.wikipedia.org/wiki/Pizzagate\\_conspiracy\\_theory](https://en.wikipedia.org/wiki/Pizzagate_conspiracy_theory)

7 „Jan. 6 Committee Report: Social Media Fueled Right-Wing Extremism”, *The Washington Post*, 17.01.2023, <https://www.washingtonpost.com/technology/2023/01/17/jan6-committee-report-social-media/>

8 Barbara Ortutay, „Elon Musk buys 9% stake in Twitter after hinting at shake-up”, *AP News*, 08.11.2022, <https://apnews.com/article/elon-musk-twitter-inc-technology-cbd873f1bd81fa4356b81f89c4c5ebed>

9 Više vidjeti na: <https://informationisbeautiful.net/visualizations/facebook-meta-oversight-board-decisions-major-rulings/>

10 Više vidjeti na: <https://the-citizens.com/campaign/real-facebook-oversight-board/>

11 „Frances Haugen to MEPs: EU digital rules can be a game changer for the world”, *European Parliament News*, 07.11. 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211107IPR16801/frances-haugen-to-meps-eu-digital-rules-can-be-a-game-changer-for-the-world>

12 Matthew Taylor, „There was all sorts of toxic behaviour: Timnit Gebru on her sacking by Google, AI’s dangers and Big Tech’s biases”, *The Guardian*, 22.05.2023, <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2023/may/22/there-was-all-sorts-of-toxic-behaviour-timnit-gebru-on-her-sacking-by-google-ais-dangers-and-big-techs-biases>

13 Julia Carpenter, „Twitter’s head of site integrity Yoel Roth is leaving for cryptocurrency company”, *CNN*, 29.11.2022, <https://edition.cnn.com/2022/11/29/tech/yoel-roth-twitter-elon-musk>

14 Craig Timberg, „TikTok whistleblower will meet with congressional investigators”, *The Washington Post*, 10.03.2023, <https://www.washingtonpost.com/technology/2023/03/10/tiktok-data-whistleblower-congress-investigators/>

15 Casey Newton, „TikTok’s China Problem Is Back”, *Platformer*, 01.08.2022, <https://www.platformer.news/tiktoks-china-problem-is-back/>

No, nezavisno od toga jesu li nove tehnologije, tj. njihovi algoritmi vrhunski prilagođeni da pojačavaju angažman korisnika društvenih mreža sami po sebi neutralni ili nijesu, njihovo masovno korišćenje izaziva dovoljno interesa da se apsolutna sloboda širenja sadržaja počne pravno balansirati sa drugim slobodama. Nakon nekoliko decenija u kojima je vladao pristup tehnoloških kompanija iz Silicijumske doline - „ako ne razbiješ nešto dok se krećeš, ne krećeš se dovoljno brzo“ („*Move fast and break things*“), postali su jasniji glasovi koji traže promjene, kao i reakcije brojnih država van SAD - kako demokratskih, tako i autokratskih režima.

Na nivou Ujedinjenih nacija, koje od kraja 2. svjetskog rata oblikuju zajedničke principe svih svojih članica, i dalje su relevantne međunarodne konvencije poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima,<sup>16</sup> Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,<sup>17</sup> a i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>18</sup> Od 1966. kad su ove Konvencije usvojene, poštovanje osnovnih ljudskih prava definisano je ne samo kao obaveza država, nego od 2011. i preduzeća koja su odgovorna za svoje (ne)djelovanje, uključujući i izbor svojih poslovnih partnera, kako to pojašnjavaju Vodeća načela poslovanja i ljudskih prava (*Guiding Principles on Business and Human Rights*)<sup>19</sup>.

Pored toga, o slobodi informacija i izražavanja u digitalnoj sferi 2021. je usvojena i Deklaracija o informacijama kao javnom dobru Windhoek +30: informacija kao javno dobro<sup>20</sup> (*Windhoek +30: information as a public good*) – kojom se države pozivaju da osiguraju podsticajno okruženje za slobodu izražavanja i pristupa informacijama online i offline, dok se tehnološke kompanije pozivaju da, između ostalog, budu transparentnije o svojim automatizovanim sistemima i da proaktivno preveniraju prijetnje slobodi izražavanja i pristupa informacijama. Za legalna i legitimna ograničenja tih sloboda, poput npr. u slučajevima podsticanja mržnje, UN je razvio i praktične smjernice, poput *Rabat testa* na podsticanje mržnje,<sup>21</sup> dok se na nivou Savjeta Evrope primjenjuju ECRI kriterijumi<sup>22</sup> za utvrđivanje govora mržnje

Međutim, u prvom talasu regulacije na nivou pojedinih država između 2011. i 2022. godine, kad je više od 70 država pokušalo regulisati društvene mreže, brojni su „zapeli“ na regulaciji sadržaja. Štoviše, kada kriminalizovanje stvaranja i distribucije diskutabilnog pojma „lažnih vijesti“ ima temelj u nejasnim definicijama, može biti različito tumačeno i korišćeno upravo kao oružje „pretvarajući zakonodavstvo u alat za suzbijanje nezavisnih medija“, kako je zaključila analiza *Chilling Legislation: Press Freedom and the Battle against Fake News*.<sup>23</sup>

Osim toga, treba imati na umu da je ekonomska moć Big Tech kompanija puno veća i od samih država koje bi imale ambiciju nametnuti im obaveze pod prijetnjom sankcija. Čak i zajednice država poput Evropske unije koje su uvele značajne sankcije online platformama nijesu se pokazale značajno učinkovitima, na primjer, u implementaciji Regulative o zaštiti ličnih podataka.<sup>24</sup> O moći Big Techa svjedoče i milioni uloženi u lobiranje: 113 miliona eura samo prošle godine u Evropskoj uniji,<sup>25</sup> pri čemu se kao lobisti angažuju ljudi koji dolaze direktno s visokih pozicija u javnim tijelima EU.

Ipak na evropskom kontinentu, što kroz Savjet Evrope, što kroz Evropsku uniju, problemu se pristupilo tako se prvo definiše, i to naučno-istraživačkim pristupom. Ključnim se pokazao rad dr Claire Wardle i Hosseina Derakhshana iz 2017. godine „Informacioni poremećaj: prema interdisciplinarnom okviru za istraživanje i oblikovanje

16 Više vidjeti na: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

17 Više vidjeti na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

18 Više vidjeti na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

19 Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)

20 Više vidjeti na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378158>

21 Više vidjeti na: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat\\_threshold\\_test.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_threshold_test.pdf)

22 ECRI General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech, Council of Europe, 2016, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>

23 Gabrielle Lim and Samantha Bradshaw, Chilling Legislation: Navigating the State of Media Laws Worldwide, Center for International Media Assistance, 2023. [https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2023/06/CIMA-Chilling-Legislation\\_web\\_150ppi.pdf](https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2023/06/CIMA-Chilling-Legislation_web_150ppi.pdf)

24 Florian Zandt, „Highest fines for GDPR breaches“, *Statista*, 23.05.2023, <https://www.statista.com/chart/25691/highest-fines-for-gdpr-breaches/>

25 „Big Tech Lobby Power in Brussels Continues to Grow“, *Corporate Europe Observatory*, 07.09.2023, <https://corporateeurope.org/en/2023/09/big-tech-lobby-power-brussels-continues-grow>

javnih politika”.<sup>26</sup> I oni odbacuju pojam lažnih vijesti (*fake news*) kao neadekvatan za kompleksan fenomen informacionog zagađenja, a ističu i da je preuzet od političara koji ga koriste za opisivanje medija koji im se ne sviđaju. Uostalom, misinformacije nijesu ništa novo, nego to što su internet i društvene tehnologije temeljno promijenile način na koji se informacije proizvode, komuniciraju i distribuiraju. U novom konceptualnom okviru ističu da se informacioni poremećaji zbivaju u tri faze: kreiranje, medijska produkcija i distribucija, i da su ključna tri elementa: kreator (kreira ih i dijeli), poruka i primalac (tumači). A za novu tipologiju tih poremećaja bitno je razlikovati koliko su štetni i netačni, pri čemu je bitna uloga namjere:

*“Misinformacija je kada se dijele lažne informacije, ali se ne želi nanijeti šteta. Dezinformacija je kada se lažne informacije svjesno dijele kako bi se nanijela šteta. Malinformacija je kada se prave informacije dijele kako bi se nanijela šteta, često premještanjem informacija koje su dizajnirane da ostanu privatne u javnu sferu.”*

## INFORMACIONI POREMEĆAJ



Ovaj koncept EU je preuzela 2018. godine prvo kroz multidisciplinarnu<sup>27</sup> Stručnu grupu na visokom nivou (*High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation - HLEG*) koja je objavila izvještaj “Multidimenzionalni pristup dezinformacijama”:<sup>28</sup>

*“Dezinformacije kako su ovdje definisane uključuju oblike govora koji ne spadaju u već nezakonite oblike govora, posebno klevetu, govor mržnje, podsticanje na nasilje itd, ali uprkos tome mogu biti štetni. To je problem aktera - državnih ili nedržavnih političkih aktera, profitnih aktera, građana pojedinačno ili u grupama - kao i infrastrukture kruženja i pojačavanja putem medija vijesti, platformi i temeljnih mreža, protokola i algoritama. U bliskoj će budućnosti sve više uključivati komunikaciju putem aplikacija za razmjenu privatnih poruka, chat botova i glasovno upravljanih sistema, kao i proširenu stvarnost i virtualnu stvarnost te sadržaj koji generiše ili manipuliše AI.”*

<sup>26</sup> Claire Wardle, PhD & Hossein Derakhshan, Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making, Council of Europe, 2017, <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>

<sup>27</sup> Raegan MacDonald, „The High-Level Group on Fake News and Online Disinformation“, Mozilla NetPolicy Blog, 26.03.2018, <https://blog.mozilla.org/netpolicy/2018/03/26/hlegonfakenews/>

<sup>28</sup> A Multi-Dimensional Approach to Disinformation: Report of the Independent High-Level Group on Fake News and Online Disinformation, European Commission, 2018, <https://www.ecsite.eu/sites/default/files/amulti-dimensionalapproachtodisinformation-reportoftheindependenthighlevelgrouponfakenewsandonlinedisinformation.pdf>

# II. Evropske politike i borba protiv dezinformacija: snalaženje na nepoznatoj teritoriji

Demokratski režimi i društva poput onih u Evropskoj uniji zavise od mogućnosti građana i građanki da pristupaju različitim informacijama, tačnim, potpunim i pravovremenim, kako bi mogli sami oblikovati svoje stavove i informisano učestvovati u javnim raspravama, pa tako i slobodnim i poštenim političkim procesima donošenja odluka koje se na njih odnose. Stoga se i pravna regulativa i praksa razvijaju tako da štite demokratsko uređenje, mada na različite načine u različitim državama članicama.

U Slovačkoj, gdje se digitalno tržište svodi na 5,4 miliona stanovnika koji govore slovački, nema nikakvih posljedica, na primjer, ni za jedan od slučajeva uplitanja u izborne procese. Na predsjedničkim izborima 2019. godine dezinformacije su toliko masovno korišćene da je, prema istraživanju Globseca, jedna od kandidatkinja bila meta intenzivne kampanje defamacije ličnosti putem Facebooka, i to od strane dezinformacionih profila i stranica na Facebooku povezanih s Rusijom<sup>29</sup>. A pred samu izbornu ćutnju krajem 2023, zahvaljujući tehnološkom napretku, AI fabrikovani audio snimci na online platformama lažno su uvjerali da jedni od kandidata planiraju poskupljenje piva, kao i da se cijenjena novinarka s njima upliće u manipulacije glasovima<sup>30</sup>.

U Francuskoj su zakonodavni iskoraci još 2018. godine fokusirani na izbore,<sup>31</sup>tako da je Zakon protiv manipulisanja informacijama (*La loi contre la manipulation de l'information*) u predizborne kampanje uveo ubrzanu proceduru za "skidanje" (*interrompre la diffusion*) očitih lažnih vijesti koje se masovno i vještački distribuiraju, te bi mogle uticati na rezultat izbora.

U Njemačkoj je legislativa ojačana još 2017. godine Zakonom za sprovođenje na društvenim mrežama (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG*).<sup>32</sup> Tako je još 2019. Savezni ustavni sud<sup>33</sup> naložio Facebooku da privremeno, dok traje predizborna kampanja, vrati pristup maloj desničarskoj stranci Treći put (*Der Dritte Weg*), koja je bila blokirana uoči evropskih izbora zbog statusa koji je procijenjen kao govor mržnje. Dodatno, njen Savezni sud pravde<sup>34</sup> je 2021. godine proglasio ništavim dio Facebookovih pravila na osnovu kojih je skinut rasistički sadržaj i blokirao autor – jer Facebook ne informiše niti objašnjava zašto uklanja objave i blokira račune, niti daje pravo na žalbu. Međutim, taj je zakon kritikovan jer od platformi zahtijeva da bez sudskog naloga vlastima otkrivaju identitet korisnika<sup>35</sup>, a i sud u Kelnu usvojio je tužbe Mete i Googla zaključkom da taj njemački zakon krši EU pravo, konkretno Direktivu o e-trgovini jer nameće obaveze kompanijama koje nijesu registrovane u Njemačkoj, i Direktivu o audio-vizuelnim medijima jer implementaciono tijelo nije funkcionalno nezavisno od državnog ministarstva<sup>36</sup>. U svakom slučaju, njemački zakon treba da bude usklađen s novim evropskim Aktom o digitalnim uslugama.

29 Miroslava Sawiris and Katarína Klingová, Presidential Election Monitoring Report, GLOBSEC, 2019, <https://www.globsec.org/sites/default/files/2019-04/Presidential-Election-Monitoring-report.pdf>

30 Karin Kóváry Sólymos „Slovakia: Deepfake Audio of Dennik N Journalist Offers Worrying Example of AI Abuse“, *IPI Media, International Press Institute*, 31.10.2023, <https://ipi.media/slovakia-deepfake-audio-of-dennik-n-journalist-offers-worrying-example-of-ai-abuse/>

31 Više vidjeti na: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_contre\\_la\\_manipulation\\_de\\_l%27information](https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_contre_la_manipulation_de_l%27information)

32 Mark Scott and Janosch Delcker, „Germany's Hate Speech Law Forces Big Tech to Clean Up Its Act“, *Politico*, 06.07. 2021, <https://www.politico.eu/article/germany-hate-speech-netzdg-facebook-youtube-google-twitter-free-speech/>

33 „Der Dritte Weg v. Facebook Ireland Ltd“, *Global Freedom of Expression*, Columbia University, <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/der-dritte-weg-v-facebook-ireland-ltd/>

34 „Top German court strikes down Facebook rules on hate speech“, *Euractiv*, 02.06.2020, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/top-german-court-strikes-down-facebook-rules-on-hate-speech/>

35 Janosch Delcker, „Germany's controversial online hate speech law turns 3“, *Politico*, 01.06.2020. <https://www.politico.eu/article/germany-hate-speech-internet-netzdg-controversial-legislation/>

36 <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?q=442d7097-d4ca-4ad7-93da-043fbc33b619>

U Poljskoj je u proljeće 2024. godine donesena prva presuda koja društvenoj mreži nešto nameće na osnovu poljskog zakona, konkretno da ne smije blokirati samo navodeći da su “prekršeni standardi zajednice”, bez opravdanja i mogućnosti žalbe. Pet godina trajao je slučaj koji je pokrenula Inicijativa civilnog društva za politiku droga (*Spółeczna Inicjatywa Narkopolityki, SIN*), uz podršku Fondacije Panoptykon,<sup>37</sup> i to bez pozivanja na evropsku regulativu koja je u međuvremenu usvojena.

Zanimljivo je još spomenuti i Irsku u kojoj se većina Big Tech kompanija registrovala za djelovanje na teritoriji Evropske unije. Njen nacionalni Zakon o bezbjednosti na internetu i regulaciji medija<sup>38</sup> reformisao je regulatorno tijelo za elektronske medije u Komisiju za medije sastavljenu od više osoba među kojima je i povjerenik za bezbjednost na internetu,<sup>39</sup> te uveo kodekse koji određuju kako se nositi sa štetnim sadržajem na svim audiovizuelnim medijima - kako tradicionalnim TV programima tako i uslugama na zahtjev.

## II.1. Legislativni iskoraci na nivou zajedničkih politika EU

Krajem 2020. usvojen je paket koji bi trebao ojačati otpornost demokratije. Uz novi evropski mehanizam vladavine prava, novu Strategiju za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima i Akcioni plan za medije, Akcioni plan za evropsku demokratiju<sup>40</sup> (EDAP) usmjerio je aktivnosti u tri smjera:

- unapređivati slobodne i poštene izbore uvođenjem zakonodavstva o transparentnosti političkog oglašavanja i revizijom pravila o finansiranju evropskih političkih stranaka;
- jačati medijske slobode i pluralizam pripremom preporuka o bezbjednosti novinara, inicijative za suzbijanje zloupotrebe tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP), uvođenjem finansijske podrške medijskom pluralizmu, kao i pravnoj i praktičnoj podršci novinarima, te jačanjem transparentnosti medijskog vlasništva i državnog oglašavanja kroz novi Monitor vlasništva medija;<sup>41</sup>
- suzbijati dezinformacije nametanjem troškova počiniocima i revizijom Kodeksa prakse o dezinformacijama u koregulatorni okvir obaveza i odgovornosti internet platformi.

37 Više vidjeti na: <https://edri.org/our-work/win-against-facebook-giant-not-allowed-to-censor-content-at-will/>

38 Više vidjeti na: <https://www.gov.ie/en/publication/88404-publication-of-the-online-safety-and-media-regulation-bill/>

39 Više vidjeti na: <https://www.citizensinformation.ie/en/consumer/buying-digital-content-and-services/online-safety/#2c479e>

40 „Questions and Answers: Digital Services Act package”, *European Commission*, 15.20.2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2250](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250)

41 Više vidjeti na: <https://media-ownership.eu/>

## ● INSTRUMENTI I IZAZOVI SAMOREGULACIJE

Prvi Kodeks prakse protiv dezinformacija<sup>42</sup> iz 2018. godine na koji su se, bar načelno, obavezale i brojne online platforme, nije imao jasna mjerila poput kvantitativnih ciljeva na osnovu kojih bi se mogao pratiti eventualni napredak. Ni Evropska komisija ni civilno društvo nijesu bili zadovoljni rezultatima, a i Evropski revizorski sud je zaključio da,<sup>43</sup> iako je bio relevantan i na dobrom putu, Kodeks je ostao nedovršen i nedostatan – od neadekvatnih ljudskih kapaciteta u institucijama do nepolaganja računa platformi.

Kodeks u svom ojačanom izdanju iz 2022. godine puno preciznije definiše 44 obaveze s pripadajućim mjerama, elementima kvalitativnog izvještavanja i pokazateljima nivoa usluge svakog servisa, razvrstano prema državama članicama EU i EEA i/ili jezicima. Njegova poglavlja tematizuju demonetizaciju provjeravanjem oglasa (scrutiny of ads), političko i problemsko oglašavanje (political and issue advertising) i integritet usluga koje omogućava AI.

Tri grupe aktera posebno se osnažuju: korisnici, provjerena istraživačka zajednica, a i regulišu se standardi saradnje sa zajednicom koja se bavi provjerom činjenica. Stoga su i potpisnici<sup>44</sup> tog Kodeksa upravo organizacije koje predstavljaju te aktere, kao i velika većina velikih online platformi, osim X-a (bivši Twitter) koji se, nakon preuzimanja od Elona Muska, povukao iz Kodeksa<sup>45</sup>.

Transparentnost prema javnosti obezbjeđuje se objavom redovnih izvještaja<sup>46</sup> i podataka svih potpisnika Kodeksa, pri čemu vrlo velike online platforme objavljuju svoje izvještaje svakih šest mjeseci na [www.Disinfocode.eu](http://www.Disinfocode.eu).

Na osnovu tih izvještaja mjeriće se i uspjeh ovog Kodeksa – ukoliko bude zadovoljavao kriterijume iz Akta o digitalnim uslugama, Evropska komisija i Evropski odbor za digitalne usluge prihvatit će ga kao Kodeks ponašanja koji je usklađen s Aktom o digitalnim uslugama.

Na rezultatima prvog plana, idući Paket za odbranu demokratije<sup>47</sup> (*Defence of Democracy Package*) dodatno je precizirao ambicije, no s obzirom na predstojeće europarlamentarne izbore u junu 2024. očekuje se da će novi sastav evropskih tijela najveće izazove imati ne u oblikovanju novih regulativa, nego u implementaciji postojećih – kako Akta o digitalnim uslugama i pratećem Kodeksu prakse protiv dezinformacija, tako i Akta o slobodi medija. A oni će prvo veliko testiranje imati upravo na predstojećim izborima.

Regulisanju digitalne sfere EU je pristupila kroz prizmu jedinstvenog evropskog tržišta i prava potrošača na njemu. Prvo je Akt o digitalnim tržištima<sup>48</sup> (*Digital Markets Act, DMA*) regulisao tržište na kojem se online platforme međusobno takmiče, pa ih zbog pozicije „čuvara kapije“ (*gatekeepers*) tjera na transparentnost i interoperabilnost. Nakon što je priznata posebna uloga „čuvara kapije“ velikih online platformi čije usluge se masovno koriste u EU, one su dodatno regulisane Aktom o digitalnim uslugama (*Digital Services Act, DSA*).<sup>49</sup>

42 Više vidjeti na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/strengthened-eu-code-practice-disinformation\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/strengthened-eu-code-practice-disinformation_en)

43 Special Report: Combating disinformation – EU efforts are fragmented and fail to counteract disinformation effectively, European Court of Auditors, 2021, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_09/SR\\_Disinformation\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_09/SR_Disinformation_EN.pdf)

44 Više vidjeti na: <https://disinfocode.eu/signatories-archive/>

45 „Twitter’s retreat from the Code of Practice on Disinformation raises a crucial question: Are DSA codes of conduct really voluntary?“, *DSA Observatory*, 12.06.2023, <https://dsa-observatory.eu/2023/06/12/twitters-retreat-from-the-code-of-practice-on-disinformation-raises-a-crucial-question-are-dsa-codes-of-conduct-really-voluntary/>

46 Više vidjeti na: <https://disinfocode.eu/reports-archive/?years=2024>

47 Više vidjeti na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_en)

48 Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>

49 Više vidjeti na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en)



DSA reguliše sistemsku pravila za online ekosisteme - platformama kao posrednicima u širenju dezinformacija priznaje da ne mogu biti odgovorne za svaku pojedinačnu posljedicu svoje digitalne usluge, ali im uvodi obavezu da preveniraju sistemske rizike i osiguraju primjerene uslove za borbu protiv dezinformacija – ako je potrebno i da redizajniraju svoju uslugu.

Iako DSA ne uvodi nikakve novosti oko odgovornosti za sadržaj, platforme vidi kao svojevrstne pružaoce online usluga (*hosting providers*) koji daju uslugu skladištenja i javne distribucije informacija. Stoga je pravna odgovornost takvih tehnoloških kompanija za širenje sadržaja zavisna od toga znaju li da je neki sadržaj ili aktivnost eksplicitno zabranjena, jer jedino takav sadržaj imaju obavezu uklanjati. Ukoliko je sadržaj štetan, ali ne i zabranjen, kao što je slučaj s dezinformacijama i manipulativnim aktivnostima, onda se to definiše kao sistemski rizik koji moraju smanjivati.

Ukupno 156 recitala i 93 člana u tekstu DSA precizira prava korisnika i istraživača,<sup>50</sup> definiše obaveze online platformi i oblikuje nova javna tijela na nacionalnim i nadnacionalnom nivou, pri čemu je odredba o kazni vrlo kratka, ali sasvim jasna i primjenjiva: do 6 % svog svjetskog godišnjeg prometa u prethodnoj finansijskoj godini.

Korisnicima se uvode mehanizmi za zaštitu njihovih prava, poput prava na objašnjenje kako funkcionišu algoritamski sistemi za preporučivanje (*recommender systems*). Nadalje, mora im se omogućiti da obavijeste platformu kad primijete ilegalni sadržaj, pri čemu se posebno definiše i uloga pouzdanih prijavljivača (*trusted flaggers*). Platforme su obavezane dati i jasno i specifično izjašnjenje o razlozima svakog poremećaja u korišćenju usluge, poput privremene ili trajne restrikcije sadržaja, oglašavanja i pristupa usluzi i korisničkom računu. Potom, moraju imati efikasan sistem za podnošenje žalbi, a i učestvovati u vansudskom procesu mirenja, te o svemu tome javno izvještavati – prvi put su tako postale jasne, makar i neočekivano velike, količine raznih prigovora korisnika na online platforme.<sup>51</sup>

Dodatne su obaveze uvedene vrlo velikim online platformama i online pretraživačima koje mjesečno u prosjeku koristi barem 45 miliona korisnika u EU: moraju barem jednom godišnje identifikovati, analizirati i procijeniti sve sistemske rizike, uspostaviti mjere za smanjenje tih rizika, te posebno odgovarati u kriznim situacijama. Ključni rizici o kojima trebaju voditi računa odnose se na širenje ilegalnog sadržaja, negativne učinke na temeljna prava iz Povelje EU, kao i uticaj na građanski diskurs i izborne procese te na javnu bezbjednost, a i na rodno zasnovano nasilje, zaštitu javnog zdravlja i maloljetnika, te ozbiljne negativne posljedice po fizičku i mentalnu dobrobit lica.

Shodno DSA, nadzor nad sprovođenjem ovih obaveza u prvom koraku sprovodiće nezavisne revizorske kompanije koje će platforme angažovati, a potom objaviti njihove izvještaje. Istovremeno i verifikovanim istraživačima treba da omoguće pristup podacima neophodnim za analizu sistemskih rizika platformi.

Uz to, uspostavlja se sistem javnih tijela – Evropskog odbora za digitalne usluge (*European Board for Digital Services*) kojeg čine nacionalni Koordinator digitalnih usluga (*Digital Services Coordinators*) koje imenuje svaka država članica - kao novo tijelo ili funkciju već postojećeg, ali politički nezavisnog tijela. Njima se u nadzoru pridružuje i Evropska komisija koja ima i obavezu facilitiranja izrade “podzakonskih” kodeksa, ali i pravo pristupa podacima platformi u realnom vremenu i pokretanja istraga i inspekcija.

Transparentnost svih ovih procesa trebalo bi omogućiti javnosti da sama procjenjuje učinke i vrši nadzor nad radom nadzornih tijela. No, već prve poruke s evropskog nivoa izazvale su upitnike, možda upravo zato što su izrečene usred protesta u Francuskoj. Najavljujući stupanje na snagu DSA, povjerenik Evropske Komisije za unutrašnje tržište Thierry Breton u intervjuu za France Info<sup>52</sup> pojednostavio je da će velike online platforme, pod prijetnjom hitnih sankcija, morati odmah “izbrisati sadržaj pun mržnje, sadržaj koji poziva npr. na pobunu, koji takođe poziva na ubijanje... ili paljenje automobila”. Ubrzo su stigle i negativne reakcije<sup>53</sup> civilnog društva zbog rizika da se prekomjernim djelovanjem protiv štetnog govora ugrozi sloboda izražavanja.

50 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), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2022.277.01.0001.01.ENG#d1e40-1-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.277.01.0001.01.ENG#d1e40-1-1)

51 Više vidjeti na: <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/>

52 Više vidjeti na: <https://youtu.be/1f1Nh2fGDal?feature=shared&t=947>

53 Karen Gullo, „International Rights Groups to Thierry Breton: You Need to Make Clear Under the DSA States“, *Electronic Frontier Foundation*, 17.07.2023, <https://www.eff.org/deeplinks/2023/07/international-rights-groups-thierry-breton-you-need-make-clear-under-dsa-states>

## ● SMJERNICE ZA EVROPSKE IZBORE

Manje od tri mjeseca uoči europarlamentarnih izbora, Evropska komisija objavila je Smjernice za velike platforme i pretraživače o smanjenju sistemskih rizika za izborne procese.<sup>54</sup> Smjernice nijesu obavezujuće, ali Komisija ih vidi kao svoju listu za provjeravanje koliko se platforme uistinu trude. Od njih očekuje da imaju dovoljno lokalnih stručnjaka koji dovoljno znaju o specifičnostima svake platforme i uticaja na lokalne specifičnosti, a sve kako bi mogli dobro balansirati u odlučivanju o moderaciji političkog sadržaja — npr. razlikovati dopuštenu političku satiru od zlonamjerne političke dezinformacije.

Konkretno, ove smjernice ističu dobre prakse: političke reklame bi trebalo moći jasno identifikovati, sadržaj generisan vještačkom inteligencijom poput deepfakeova trebao bi biti jasno označen, treba postojati plan za brzo rješavanje neočekivanih događaja i minimiziranje njihovog uticaja na ishod izbora. Koliko će ove Smjernice biti poštovane platforme će nakon izbora morati analizirati, a onda i te evaluacije objaviti kako bi se javnost o njima mogla izjasniti.

Pri kraju svog aktuelnog mandata u martu 2024. godine Evropski parlament usvojio je još dva akta koja su relevantna za regulaciju ovog kompleksnog područja: Akt o vještačkoj inteligenciji koji će postupno stupati na snagu, ali pružiti minimalne zaštite korisnicima novih AI tehnologija, te Evropski akt o slobodi medija (*European Media Freedom Act, EMFA*).<sup>55</sup> EMFA uspostavlja zajednička načela i minimalne standarde za sve države članice kako bi se mogle učinkovito suočiti s prijetnjama slobodnom, nezavisnom i aktivnom novinarstvu u Evropi uključujući, između ostalog, zarobljavanje medija, nametljivi nadzor, političko uplitanje, opadajući medijski pluralizam i nekontrolisanu moć platformi društvenih medija.

Na primjer, EMFA propisuje mjere zaštite nezavisnosti urednika i političkog uplitanja u uredničke odluke te zabranjuje vladama da postavljaju špijunske softvere na telefone novinara. Istovremeno, EMFA uvodi viši nivo transparentnosti vlasništva nad medijima, ali i državnog, to jest javnog oglašavanja u medijima. Povećava i transparentnost u mjerenju publike, a medijima omogućava i svojevrsnu zaštitu od proizvoljnih odluka velikih internet platformi o uklanjanju medijskih sadržaja. Za nadzor sprovođenja biće nadležno novo i politički nezavisno tijelo - Evropski odbor za medijske usluge, koji će se sastojati od nacionalnih medijskih regulatornih tijela. Iako EMFA ne odgovara na sva pitanja koja se postavljaju oko budućnosti novinarstva i medija u EU, poput njihovih poslovnih modela koji nijesu održivi u digitalnoj sferi, brojne organizacije civilnog društva,<sup>56</sup> uključujući i novinarska udruženja,<sup>57</sup> pozdravile su usvajanje akta – očekivanja od implementacije su velika.

54 Više vidjeti na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-providers-vlops-and-vloses-mitigation-systemic-risks-electoral-processes>

55 Više vidjeti na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en)

56 „Coalition calls for effective implementation as the Parliament adopts the European Media Freedom Act“, *International Press Institute*, 13.03.2024, <https://ipi.media/coalition-calls-for-effective-implementation-as-the-parliament-adopts-the-european-media-freedom-act/>

57 „EFJ calls for immediate and ambitious implementation of the European Media Freedom Act“, *European Federation of Journalists*, 26.03.2024, <https://europeanjournalists.org/blog/2024/03/26/efj-calls-for-immediate-and-ambitious-implementation-of-the-european-media-freedom-act/>

# III. Pravni okvir u Crnoj Gori: prazna stranica

Važeći pravni okvir koji reguliše pitanje medija, odnosno takozvani “*medijski zakoni*” i to Zakon o medijima,<sup>58</sup> Zakon o elektronskim medijima<sup>59</sup> i Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore,<sup>60</sup> uopšte se ne bave temom dezinformacija, niti se u njima pominje taj pojam.

Zakon o medijima propisuje da nadležni sud može na predlog državnog tužioca ograničiti dalje širenje medijskog sadržaja koje predstavlja direktno i namjerno podsticanje na činjenje krivičnih djela definisanih u Krivičnom zakoniku Crne Gore u sljedećim oblastima: nasilno ugrožavanje ili nezakonite promjene ustavnog uređenja, terorizam, narušavanje teritorijalne cjelovitosti Crne Gore, nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti ili nekog drugog ličnog svojstva.

Prema zakonskom određenju ovakav postupak je hitan i za njegovo pokretanje, kao što se to i vidi iz norme, ovlašćen je samo državni tužilac.

Razumije se da se da bi se, u hipotetičkim situacijama, kroz ovaj pravni okvir mogle tretirati i dezinformacije, ali, naravno, samo u ekstremnim slučajevima. Takođe, očigledno je i da ove odredbe nijesu ni dizajnirane prvenstveno za borbu protiv dezinformacija, već sa drugim ciljem. Prednje potvrđuje i obrazloženje<sup>61</sup> koje je Vlada dala u procesu uvođenja ovih odredbi u pravni sistem u kojem se *inter alia* navodi da je cilj zaštita “legitimnih interesa države”, zaštita od govora mržnje itd., bez jasnog specificiranja da je uvođenje ovih odredbi usmjereno na suzbijanje dezinformacija.

Treba napomenuti i da važeći Zakon o medijima prepoznaje instrumente za uklanjanje komentara čitalaca na internet portalima ukoliko se radi o očigledno nezakonitom sadržaju. U određenoj, ograničenoj mjeri, dezinformacije, pod određenim uslovima, mogu biti tretirane i kroz ovaj pravni okvir. Ponovo, nespecificirano, niti posebno dizajnirano za suzbijanje dezinformacija.

Javno dostupni nacrti novih “*medijskih zakona*” i to Nacrt zakona o medijima, Nacrt zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama i Nacrt zakona o javnom medijskom servisu Crne Gore, takođe se ne bave temom dezinformacija. Ipak, treba napomenuti da Nacrt zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama uvodi određena pravila o platformama za razmjenu video sadržaja (u skladu sa Direktivom (EU) 2018/1808), te nadležnosti Agencije za audiovizuelne medijske usluge po pitanju, registracije, vođenja registra i određene nadzorne uloge.

Medijska strategija 2023-2027 usvojena kao strateški dokument od Vlade Crne Gore, kao jedan od strateških ciljeva navodi “*poboljšan kvalitet informisanja građana/ki i unaprijeđena medijska pismenost*”. Povodom toga jedan od operativnih ciljeva je postavljen kao poboljšan sistem za efikasnu borbu protiv govora mržnje, online uznemiravanja i dezinformacija. Međutim, Medijska strategija ne sadrži indikatore učinka vezane za dezinformacije.

58 Zakon o medijima (Službeni Crne Gore list br. 82/2020)

59 Zakon o elektronskim medijima (Službeni list Crne Gore br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020)

60 Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore (Službeni list Crne Gore br. 080/20)

61 Više vidjeti na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/895/2195-13750-10-3-19-2-12.pdf>

Akциони plan za period 2023-2024 za implementaciju Medijske strategije 2023-2027, kao planirane aktivnosti predviđa:

- pripremu analize potreba za izmjenama postojećih mehanizama u cilju sankcionisanja širenja dezinformacija (do kraja II kvartala 2024. godine);
- izrada Predloga zakona o medijima sa ciljem efikasnijeg suprostavljanja govoru mržnje, online uznemiravanju i dezinformacijama (do kraja I kvartala 2024. godine);
- uspostavljanje mehanizama tijesne koordinacije za borbu protiv govora mržnje, online uznemiravanja i dezinformacija sa obavezom izvještavanja o ovim slučajevima i pripremu preporuka za unapređenje stanja u medijima (do kraja IV kvartala 2024. godine);
- razvijanje analize o pravcima saradnje sa globalnim internetskim kompanijama i društvenim mrežama u cilju borbe protiv dezinformacija i govora mržnje (do kraja IV kvartala 2024. godine).

Strategija Sajber bezbjednosti 2022-2026 usvojena kao strateški dokument od strane Vlade Crne Gore, u odnosu na operativni cilj koji se odnosi na poboljšanje odgovora na sajber kriminal navodi:

*“Prioritet u narednom periodu biće dat izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, 100% proširenju kapaciteta u Grupi za borbu protiv visokotehnološkog kriminala Uprave policije i specifičnim obukama na polju sajber kriminala, odnosno čuvanja, prepoznavanja i izuzimanja digitalnih dokaza za zaposlene Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije i nosilaca pravosudnih funkcija. Izmjenama Krivičnog zakonika bi se išlo u pravcu sankcionisanja krivičnog djela koja se tiču širenja i prenošenja lažnih vijesti i dezinformacija, dok bi se izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku unaprijedio i olakšao istražni postupak”.*

U Akcionom planu Strategije sajber bezbjednosti Crne Gore 2022-2026 za period 2022-2023. godine, kao aktivnost koja je trebala biti završena do kraja III kvartala 2023. godine planirane su izmjene Krivičnog zakonika Crne Gore kako bi se prepoznalo i sankcionisalo krivično djelo kreiranja i širenja lažnih vijesti i dezinformacija na internetu.

U stvarnosti razvoj situacije bio je krajnje suprotan u odnosu na prethodno pomenuti strateški plan.

Naime, u periodu od 2003. do kraja 2023. godine, krivično djelo “izazivanje panike i nereda” iz člana 398 Krivičnog zakonika Crne Gore, bilo je određeno na sljedeći način:

*“(1) Ko iznošenjem ili pronošenjem 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.*

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

Međutim, Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore iz decembra 2023. godine, određenje ovog krivičnog djela je u potpunosti izmijenjeno pa sada glasi:

*„(1) Ko prijeti većem broju građana da će izvršiti krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna i time izazove paniku ili značajnije uznemirenje građana, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.*

*(2) 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>62</sup>*

Prema tome, suprotno strateškim planovima Krivični zakonik je izmijenjen na način da sada krivično djelo izazivanje panike i nereda nema veze sa iznošenjem ili pronošanjem lažnih vijesti ili tvrđenja. Takvo ponašanje je prema tome, dekriminalizovano.

Sve navedeno upućuje na to da postojeći pravni okvir ne tretira, niti direktno targetira dezinformacije, a da zakonodavne intervencije koje su u pripremi, ne nude hvale vrijedan napredak. Takođe, pojedini strateški pravci u smislu suzbijanja dezinformacija postoje, ali praksa pokazuje i da se zna desiti da stvarno djelovanje ide u sasvim drugačijem pravcu od strateški planiranog.

---

62 Krivični zakonik Crne Gore (“Službeni list RCG”, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i “Službeni list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021 i 110/2023)

# IV. Sudar vrijednosti: pravni okvir za suzbijanje dezinformacija u svjetlu slobode izražavanja

*Sloboda izražavanja* zaštićena je Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Kako je Evropska konvencija po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovor, propisno potvrđen i objavljen, prema Ustavu Crne Gore ona ima primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuje kada odnose uređuje drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Takođe, Ustav nalaže da svaki zakon mora biti u skladu sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, pa među njima i Evropskom konvencijom.

To znači da svaka mjera koja zadire u slobodu izražavanja mora biti u skladu sa standardima konvencijskog prava. Te standarde u svojoj praksi uspostavlja i razrađuje Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, u skladu sa *doktrinom autonomnog tumačenja* prema kojoj je taj Sud jedini nadležan da daje značenje pojmovima upotrijebljenim u Evropskoj konvenciji. U svojoj bogatoj praksi, nastaloj u postupanju po pojedinačnim predmetima Sud u Strazburu, razvio je brojne standarde i testove koji zajedno sa tekstom Evropske konvencije čine konvencijsko pravo.

Iako su štetne posljedice dezinformacija brojne i raznorodne, mehanizmi za borbu protiv njih tek su u povoju. Zbog toga, Sud u Strazburu još uvijek nije bio u prilici da razvija standarde na ovu konkretnu temu. Vrijeme za to doći će tek daljim razvojem mjera za borbu protiv dezinformacija i pokretanjem postupaka pred Sudom u Strazburu vezanim za pojedinačna pitanja.

Do tada, na nivou pretpostavke, uz sve rizike i ograničenja takvog sagledavanja stvari, analizom opštih standarda po pitanju slobode izražavanja i razvoja sudske prakse, možemo da pokušamo da sagledamo gdje bi se mjere za borbu protiv dezinformacija morale zaustaviti kako ne bi predstavljale kršenje slobode izražavanja.

Sloboda izražavanja štiti se članom 10 Evropske konvencije koji propisuje:

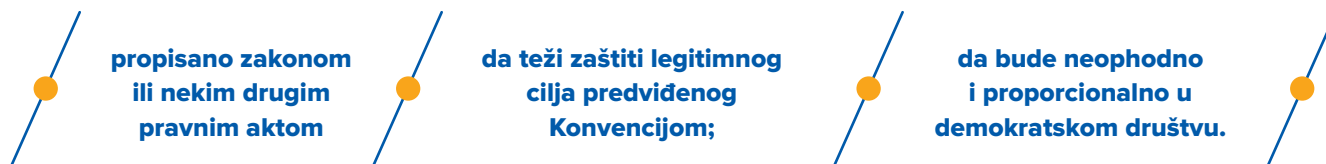
*“1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtjevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.*

*2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”*

Kako je i vidljivo iz same odredbe, Evropska konvencija definiše sadržinu samog prava na slobodu izražavanja (posjedovanje sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanje informacija i ideja), kao i uslove za njeno ograničenje.

Na osnovu teksta člana 10 stav 2 Evropske konvencije Sud u Strazburu razvio je takozvani *trodjelni test*. Taj test služi za provjeru da li je neko ograničenje slobode izražavanja u skladu sa Evropskom konvencijom ili nije, u slučaju da nije takvo ograničenje bi predstavljalo kršenje prava na slobodu izražavanja.

Trodjelni test podrazumijeva da svako ograničenje slobode izražavanja mora da bude:



Ukoliko neka mjera ne ispunjava sva tri uslova iz trodjelnog testa radilo bi se o povredi prava na slobodu izražavanja.

U odnosu na prvi uslov da mjera mora biti *propisana*, standardi Suda za ljudska prava podrazumijevaju i norma mora da ima određene kvalitete, odnosno, da konkretna odredba kojom se ograničava sloboda izražavanja bude jasna i nedvosmislena kako bi svi mogli da prilagode svoje ponašanje i djelovanje takvoj normi.

Drugi uslov - težnja zaštiti legitimnog cilja - podrazumijeva da se sloboda izražavanja može ograničiti samo i isključivo ako je to u interesu vrijednosti taksativno pobrojanih u članu 10 stav 2 Evropske konvencije. Odnosno mjere za ograničenje slobode izražavanja mogu biti samo u interesu:

- nacionalne bezbjednosti;
- teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti;
- radi sprečavanja nereda ili kriminala;
- zaštite zdravlja ili morala;
- zaštite ugleda ili prava drugih;
- sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju;
- ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Već ovdje možemo vidjeti da bilo koja mjera koja bi podrazumijevala ograničenje slobode izražavanja ne može biti upotrijebljena protiv neke informacije samo zbog toga što ona nije tačna. Dakle, dezinformacija mora da pogađa neki od pobrojanih interesa da bi mjera protiv nje bila opravdana.

Uslov neophodnosti u demokratskom društvu najapstraktniji je dio trodjelnog testa i u odnosu na razne okolnosti po ovom pitanju Sud u Strazburu iznio je razna zapažanja. On ne podrazumijeva da samo mjera (zakonska odredba) mora da prođe ovaj test, već i da njena primjena u svakom pojedinačnom slučaju mora da bude neophodna u demokratskom društvu. Kroz praksu Suda ovaj uslov podrazumijeva da mora da postoji snažna društvena potreba da se neko izražavanje ograniči. Uslov neophodnosti u demokratskom društvu podrazumijeva i primjenu *principa proporcionalnosti* odnosno da svaka mjera koja se primjenjuje mora da bude proporcionalna mogućoj ugroženosti interesa kojem se teži. U skladu sa *principom proporcionalnosti* sigurno neće biti mjere kao što su zatvorske kazne, nesrazmjerne novčane kazne i druge mjere koje bi odvrćajuće uticale na buduće uživanje slobode izražavanja itd.

Sve navedeno znači da mjere protiv dezinformacija koje bi podrazumijevale ograničenje slobode izražavanja moraju da budu takve da štite ranije pobrojane legitimne interese onoliko koliko je dovoljno da se postigne svrha i ne pređe granica proporcionalnosti.

U odnosu na to prema kome su mjere usmjerene ili primijenjene mora se takođe imati u vidu da posebnu zaštitu Sud u Strazburu daje "čuvarima javnosti" (*public watchdogs*). Novinari, civilni aktivisti, blogeri, istraživači javnih politika, autori naučnih i stručnih radova uživaju posebnu zaštitu slobode izražavanja naročito kada se bave pitanjima od javnog interesa i pokreću debate o pitanjima od javnog interesa.<sup>63</sup>

63 Key theme - Article 10 Contributions to public debate: Journalists and other actors, European Court of Human Rights (ECtHR), 2023, <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/contributions-to-public-debate-journalists-and-other-actors>

Takođe, u odnosu na način manifestacije slobode izražavanja, Sud u Strazburu ukazuje na bitnost razlikovanja činjeničnih navoda od vrijednosnih sudova/mišljenja. Činjenični navodi po svom karakteru su takvi da su podobni da se dokazuje njihova istinitosti ili neistinitost. Suprotno tome, vrijednosni sudovi/mišljenja predstavljaju takve iskaze koji nijesu podobni za dokazivanje njihove istinitosti ili neistinitosti. Upravo zbog toga odgovornost za vrijednosne sudove/mišljenja ograničena je na izuzetne situacije. Ipak, da bi neki iskaz bio nesumnjivo dozvoljen čak i kad se radi o vrijednosnom sudu/mišljenju on bi trebao da ima neku činjeničnu osnovu.

Vezano za uživanje slobode izražavanja i internet u dosadašnjoj praksi Sud u Strazburu bavio se različitim pitanjima.

U tom kontekstu Sud iznosi zapažanje da je Internet postao jedno od osnovnih sredstava putem kojih pojedinci ostvaruju svoje pravo na primanje i saopštavanje informacija i ideja, pružajući alate za učešće u aktivnostima i diskusijama koje se tiču političkih pitanja i drugih pitanja od opšteg interesa.<sup>64</sup> Zbog dostupnosti, te mogućnosti pohranjivanja ogromne količine informacija i komunikacija internet, po mišljenju Suda, igra važnu ulogu u poboljšanju pristupa javnosti vijestima i uopšteno olakšava širenje informacija.<sup>65</sup>

Po pitanju ograničenja pristupa pojedinoj Internet stranici, pa makar i privremeno, Sud u Strazburu je naglasio da je to moguće ako postoji jasan pravni okvir koji reguliše obim zabrane pristupa uz davanje garancije sudskog preispitivanja takve mjere kako bi se spriječile moguće zloupotrebe i arbitrarno postupanje.<sup>66</sup>

Sud u Strazburu razmatrao je i situacije odgovornosti internet portala za komentare koje čitaoci javno postavljaju ispod tekstova. U jednom od takvih predmeta<sup>67</sup> Sud je našao da su u skladu sa standardima domaće pravne mjere koje unaprijed jasno određuju da izdavač medijskog portala osnovanog za komercijalne svrhe može biti odgovoran za očigledno nezakonit sadržaj objavljen na njegovom portalu. Kako je presuda u ovom predmetu izazvala posebnu pažnju i nedoumice u drugom predmetu<sup>68</sup> na istu temu Sud u Strazburu je prikazao okolnosti koje je uzeo kao naročito bitne kad je procjenjivao eventualnu odgovornost izdavača Internet portala za objavljen sadržaj. Te okolnosti odnosile su se na: kontekst u kojem su komentari postavljeni, sadržaj samih komentara, mogućnost odgovornosti autora komentara, mjere preduzete od strane portala (uklanjanje komentara), ponašanje onoga čija su prava eventualno povrijeđena (prijavljivanje, traženje uklanjanja komentara) i posljedice koje je trpio onaj čija su prava povrijeđena komentarom i posljedice koje sankcionisanjem trpi portal, odnosno, njegov izdavač.

Sud u Strazburu takođe je utvrdio da **nije u suprotnosti sa standardima slobode izražavanja sankcionisanje političara koji je propustio da obriše javno dostupne komentare** napisane na otvorenom Facebook nalogu koji je on koristio za svoju izbornu kampanju, a koji su sadržali govor mržnje.<sup>69</sup>

Treba napomenuti da Evropska konvencija propisuje (član 17) i zabranu zloupotrebe prava. Shodno toj zabrani ništa u Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili da izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom. To znači da ni država, ali ni bilo ko drugi, ne može sa pozivom na Evropsku konvenciju djelovati na način koji je usmjeren protiv bilo kojeg konvencijskog prava ili slobode.

U praksi ova zabrana ima svoj značaj najviše u kontekstu slobode izražavanja. Pojednostavljeno, u ekstremnim situacijama kada neko zloupotrebljava slobodu izražavanja protiv samih konvencijskih prava onda mu Konvencija ne nudi zaštitu ukoliko zbog toga bude sankcionisan, odnosno, ukoliko mu sloboda izražavanja bude ograničena.

Kroz tekst Konvencije, a naročito kroz praksu Evropskog suda mogu se identifikovati vrijednosti koje štiti Konvencija i uživanje konvencijskih prava ne smije biti usmjeren protiv tih vrijednosti. Te vrijednosti su pravda i mir,

64 Factsheet - Acces to Internet and freedom to receive and impart information and ideas, European Court of Human Rights (ECtHR), 2022, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS\\_Access\\_Internet\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Access_Internet_ENG)

65 Ibid.

66 Ydrim protiv Turske, predstavka br. 3111/10.

67 Delfi AS protiv Estonije, predstavka br. 64569/09.

68 Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt protiv Mađarske, predstavka br. 22947/13.

69 Sanchez protiv Francuske, predstavka br. 45581/15



djelotvorna politička demokratija, mirno rješavanje međunarodnih sukoba i nepovredivost ljudskog života, tolerancija, društveni mir i nediskriminacija, rodna ravnopravnost, koegzistencija pripadnika društva bez rasne segregacije itd.<sup>70</sup>

Zabrana zloupotrebe prava, prema dosadašnjoj praksi Suda u Strazburu, neće štiti one koji koriste slobodu izražavanja da bi širili ili podsticali na: mržnju, nasilje, ksenofobiju i rasnu diskriminaciju, antisemitizam, islamofobiju, terorizam i ratne zločine, poricanje i reviziju jasno utvrđenih historijskih činjenica (Holokaust), totalitarnu ideologiju i druge političke ideologije nespojive sa demokratijom.<sup>71</sup>

Imajući u vidu kakvu prijetnju dezinformacije predstavljaju po demokratiju, nije isključeno da će u daljem toku razvoja konvencijskog prava Sud u Strazburu i na dezinformacije u nekom kontekstu gledati kao na zloupotrebu prava na slobodu izražavanja.

Međutim, Sud u Strazburu prilikom odlučivanja uvijek uzima u obzir kontekst, pa i društveni, te je moguće da će širi prostor za ograničenje slobode izražavanja, pa i sankcionisanje, biti dozvoljen razvijenim demokratijama koje podrazumijeva se imaju i razvijeni mehanizmi za sprečavanje zloupotrebe represivnih mjera. Sa druge strane, od fragilnih demokratija vjerovatno će se očekivati mjere koje su pažljivo skrojene, izbalansirane, sasvim precizne i koje se još pažljivije i preciznije primjenjuju.

---

70 Guide on Article 17 of the European Convention on Human Rights, Prohibition of abuse of rights, European Court of Human Rights (ECtHR) 2022, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide\\_Art\\_17\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_17_ENG)

71 Ibid.

# V. Mapiranje nepoznatog: koraci za (samo) regulaciju digitalne i medijske sfere u Crnoj Gori

U ovom tekstu vidjeli smo da trenutni pravni okvir na bilo koji način ne prepoznaje mjere za borbu protiv dezinformacija.

Sa druge strane strateška promišljanja postoje, ali su ona nedovoljno određena. Takođe, na različite načine potrebu za borbom protiv dezinformacija tretiraju različiti strateški dokumenti, odnosno Medijska strategija i Strategija za sajber bezbjednost. Praksa, opet, pokazuje da se strateški zacrtane aktivnosti ne sprovode već u nekim slučajevima praktične aktivnosti su u potpunosti različite od strateški planiranog.

Prethodno navedeno nameće prostor da se pitanje borbe protiv dezinformacija sagleda i tretira holistički. Ovo kako različite politike koje se sprovode ne bi bile međusobno kontradiktorne. Takođe, ne bi bilo viška ni da se razmotri donošenje posebnog strateškog dokumenta za borbu protiv dezinformacija, naravno polazeći od pretpostavke da bi se realizacija tog dokumenta sprovodila i pratila.

Jasno je da postoji čitav korpus mogućih aktivnosti. Prvo, aktivnosti **podsticajnog** karaktera. Zatim, mjere koje bi bile implementirane u medijsko **zakonodavstvo**. Mjere koje bi bile vezane za ostvarivanje **izbornih prava** i borbu protiv dezinformacija u izbornom procesu. Konačno, mjere **prekršajne** i **krivične** prirode.

Aktivnosti koje su podsticajnog karaktera za zdravo informaciono okruženje ne nose sa sobom bilo kakav rizik i njihovo sprovođenje može dati samo pozitivne efekte. U tom smislu misli se na mjere koje podižu svijest svih aktera javnog prostora ali i podižu nivo medijske pismenosti. Takve aktivnosti takođe su preduslov da bi se uvodile i mjere koje mogu da ograniče slobodu izdržavanja. Ukoliko država uvodi samo ograničavajuće, bez podsticajnih mjera to bi moglo biti suprotno standardima za borbu protiv dezinformacija.

Mjere koje mogu ograničiti slobodu izražavanja moraju biti vrlo pažljivo osmišljene. One prije uvođenja moraju biti pažljivo analizirane u pogledu svoje usklađenosti sa standardima zaštite ljudskih prava. Zakonske norme koje bi ih definisale morale bi biti jasne i nedvosmislene adresatima takve norme. Morale bi težiti zaštiti legitimnih ciljeva i morale bi biti proporcionalne. Posebno je potrebno voditi računa da mjere nemaju odvrćajući efekat na medije i njihovu ulogu u demokratskom društvu.

Poseban značaj i ulogu u analizi potrebe i mjera za borbu protiv dezinformacijama treba da imaju civilni sektor i regulatorna tijela medija, medijska udruženja kroz samoregulatorne i druge fasilitirajuće alatke. Pri tome je vrlo relevantna Preporuka Evropske komisije o internim zaštitnim mjerama za uredničku nezavisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru<sup>72</sup>.

U nastavku predstavljamo petostruku šemu djelovanja u efikasnoj borbi protiv dezinformacija nekoliko najvažnijih koraka za početak (samo) regulacije u ovoj oblasti:

72 Preporuka Komisije (EU) 2022/1634 d 16. rujna 2022. o internim zaštitnim mjerama za uredničku neovisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.245.01.0056.01.HRV&toc=O-J%3AL%3A2022%3A245%3AFULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.245.01.0056.01.HRV&toc=O-J%3AL%3A2022%3A245%3AFULL)

## V.1. Kontinuirano praćenje i usklađivanje sa politikama EU

Crna Gora ne može sama efikasno regulisati odnose sa velikim tehnološkim platformama, što predstavlja savremeni izazov čak i za ekonomski najrazvijenije zajednice. Zbog toga je od ključnog značaja da Crna Gora prati politike Evropske unije i usklađuje svoje zakonodavstvo i prakse s njima.

To ne znači samo preuzimanje direktiva EU u nacionalno zakonodavstvo po automatizmu, već zahtijeva pažljivo pripremanje transponovanih tabela implementiranja evropskih pravila u propise na način da budu stvarno primjenjiva. Crna Gora treba odmah početi harmonizaciju zakonodavstva sa Aktom o digitalnim uslugama, tražeći najbolji institucionalni dizajn za njegovu primjenu.

U novom modelu pregovora, koji već primjenjuju Albanija i Sjeverna Makedonija, suzbijanje negativnog uticaja dezinformacija na demokratske procese, posebno na izbore, postalo je dio fundamentalnog klastera pregovora o funkcionisanju demokratskih institucija. Stoga, zbog ovog i drugih izazova u ovoj oblasti, važno je razmotriti izradu mape puta za unapređenje demokratskih institucija, iako formalno to nije obaveza.

## V.2. Definisane strateškog okvira za borbu protiv dezinformacija

Standardi i uporedna iskustva opisana u ovom dokumentu jasno ukazuju na to da je regulacija dezinformacija puno više od upisivanja nekoliko članova u medijske zakone, ili nepromišljeno propisivanje krivičnih sankcija čija će primjena biti problematična, iz ugla nedozvoljene interferencije u slobodu izražavanja.

Uspješno odupiranje negativnom uticaju dezinformacija uveliko nadilazi regulaciju tradicionalnih medija, duboko zalazeći u sferu digitalnih usluga, digitalne bezbjednosti, te potrebe za zaštitom demokratskih institucija ali i ekonomskih sistema, uz istovremeno očuvanje stečenog nivoa temeljnih prava i sloboda.

Važeća Medijska strategija se dotakla problema dezinformacija, ali je njen krajnji domet u tome što ga je po prvi put opisala u nekom službenom dokumentu, ne nudeći adekvatne mjere za njegovo rješavanje. Ovakav pristup ne iznenađuje jer i problem i rješenja uveliko nadilaze ono što se može uraditi u okviru konzervativnog shvatanja dezinformacionog ekosistema kao pitanja isključivo medijske scene.

Kompleksnost problematike iziskuje multisektorski i inkluzivni dijalog o izradi jedinstvene strategije borbe protiv dezinformacija, koja bi iz različitih uglova sagledala ovaj problem u cjelosti. Strateški pristup je puno više od dokumenta sa ciljevima i mjerama, on uključuje i uspostavljanje institucionalne infrastrukture koja bi mogla da iznese implementaciju novih rješenja, sačinjene od postojećih ili novih institucija.

U tom kontekstu podsjećamo na raniju inicijativu CDT-a za uspostavljanje parlamentarnog odbora koji bi se bavio stranim uplitanjima u demokratske procese, uključujući dezinformacije, po uzoru na INGE odbor Evropskog parlamenta, koji bi mogao da pruži ne samo političku već i sadržajnu podršku ovim naporima.

Mandat INGE odbora je da radi na procjeni nivoa stranih prijetnji u različitim sferama: glavni nacionalni i evropski izbori širom EU; kampanje dezinformacija na tradicionalnim i društvenim medijima radi oblikovanja javnog mnijenja; sajber napadi koji ciljaju kritičnu infrastrukturu; direktna i indirektna finansijska podrška i ekonomska prinuda političkih aktera i subverzija civilnog društva. Nakon analize problema, zadatak odbora je da identifikuje rješenja i predloži alate koji će se suprotstaviti ovim pokušajima sabotaze demokratskih procesa.

## V.3. Povećanje transparentnost medijskog sektora kroz zakonodavnu intervenciju

Dok u sferi regulacije odgovornosti za objavljivanje dezinformacija, naročito digitalnoj, i demokratska društva još uvijek imaju brojne nedoumice, zahtjev za povećanjem transparentnosti medijskih ekosistema je već dobro regulisan, sa mnoštvom dobrih praksi na koje se moguće nasloniti.

Zakonom je potrebno uspostaviti jedinstvenu i funkcionalnu platformu za objavljivanje detaljnih podataka o vlasništvu i finansiranju medija. Pored podataka o pravnom vlasništvu, neophodno je prikupljati i objavljivati informacije o direktnim, indirektnim, kontrolnim ili stvarnim vlasnicima i podatke o veličini njihovog vlasničkog udjela. Medijima kod kojih nije moguće utvrditi porijeklo osnivačkog kapitala ne treba odobravati licence za emitovanje. Medijskim zakonima je potrebno propisati i obavezu objavljivanja podataka o upravljačkoj i uredničkoj strukturi medija, te propisati obaveznu registraciju za online portale.

Za implementaciju ovih odredbi potrebno je definisati i učinkovit mehanizam nadzora, sa efektivnim sankcijama, i odgovornošću za primjenu pravila.

## V.4. Jačanje medijskog profesionalizma i medijske pismenosti uz aktivnu ulogu države

Dobre međunarodne prakse jednoglasno upućuju da u holističkom pristupu regulacije zaštite društva od dezinformacijama, odnos između uvođenja ograničenja i podsticajnih mjera treba da bude u velikoj mjeri u korist ovih drugih.

Podsticajne mjere uključuju i ulaganje u novinarstvo kao djelatnost u javnom interesu, ali u širem smislu uključuju i ulaganje u obrazovanje, kulturu, nauku, u cilju podizanja medijske pismenosti društva.

Kroz izmjene medijskog zakonodavstva potrebno je unaprijediti postojeći sistem dodjele projekata namijenjenih razvoju medijskog profesionalizma i podsticanju medijskog pluralizma. Potrebno je redefinisati listu prioriternih tema za koje se dodjeljuju sredstva iz Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, kako bi se finansijska podrška usmjerila na društveno važne teme koje ne donose profit, za razliku od npr. promocije poljoprivrede i turizma ili afirmacije preduzetništva, za čiju proizvodnju mediji mogu naći podršku u profitnom sektoru. Uvođenjem jasnih kriterijuma u proces dodjele projekata potrebno je napraviti radikalni otklon od dosadašnjeg pristupa koji nije pravio razliku između kvalitetnih i nekvalitetnih projekata, i nije vodio računa o integritetu aplikanta, budući da nije ni bio motivisan integritetom već željom da javnim novcem zadovolji sve aplikante, ili čak kupi naklonost sedme sile.

Novim zakonskim rješenjima treba onemogućiti da ni najmanji iznosi ne budu opredijeljeni proizvođačima i distributerima govora mržnje, dezinformacija i netolerancije. Njegovi korisnici treba da budu pružaoci medijskih usluga koji imaju i primjenjuju interna pravila i procedure provjere tačnosti, pravne i etičke usklađenosti i verifikacije svih sadržaja.

## V.5. Analizirati potrebu uvođenja ograničavajućih mjera

Važeći strateški dokumenti upućuju na moguće uvođenje mjera koje bi značile ograničavanje slobode izražavanja. Tako, kao što je već navedeno u ovom tekstu Akcioni plan za period 2023-2024 za sprovođenje Medijske strategije 2023-2027, planira aktivnost pripreme analize potreba za izmjenama postojećih mehanizama u cilju sankcionisanja širenja dezinformacija. Sa druge strane Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026 predviđa izmjenu Krivičnog zakonika Crne Gore u pravcu sankcionisanja dezinformacija.

Ovakvi koraci trebalo bi započeti analizom da li druge mjere mogu dati željene rezultate ili je potrebno uvoditi ograničavajuće mjere. Ukoliko analiza pokaže da je potrebno uvoditi ograničavajuće mjere, one se moraju pažljivo dizajnirati kako ne bi bile u suprotnosti sa standardima slobode izražavanja nastalim u pravnom okviru Evropske unije i Savjeta Evrope.

Čak i dobro osmišljene mjere, normativno adekvatno postavljene, mogu ugroziti standarde slobode izražavanja prilikom njihove praktične primjene. Takođe, standardi Suda u Strazburu upućuju da aspekte svakog pojedinačnog slučaja treba i pojedinačno razmatrati sa svim njihovim specifičnostima. Zbog toga, svi oni koji bi takve norme potencijalno sprovodili u praksi u ime države moraju biti adekvatno edukovani o standardima slobode izražavanja.

# VI. Umjesto zaključka — rezime preporuka

- Izbjegavati dosadašnji pristup u kojem različiti akteri imaju međusobno neusklađene, ponekad kontradiktorne, planove i djelovanja u borbi protiv dezinformacija;
- Usvojiti holistički pristup, razmotriti izradu posebne strategije za borbu protiv dezinformacija;
- Uspostaviti poseban parlamentarni odbor koji će se baviti stranim uplitanjima u demokratske procese, uključujući dezinformacije, po uzoru na INGE odbor EP;
- Kontinuirano pratiti politike EU u borbi protiv dezinformacija i sprovesti pažljivu i temeljnu implementaciju;
- Krenuti u harmonizaciju zakonodavstva sa DSA;
- Kroz unapređenje medijskog zakonodavstva poseban akcenat staviti na transparentnost vlasništva i finansiranja medija;
- Unaprijediti postojeći sistem dodjele projekata namijenjenih razvoju medijskog profesionalizma i podsticanju medijskog pluralizma;
- Analizirati dosadašnje strateške pravce usmjerene na sankcionisanje dezinformacija u pogledu opravdanosti i izvodljivosti;
- U slučaju uvođenja mjera koje ograničavaju slobodu izražavanja voditi računa o standardima EU i Savjeta Evrope, naročito voditi računa da se takve eventualne mjere uvode samo radi zaštite legitimnih ciljeva predviđenih Evropskom konvencijom i da njihova primjena garantuje srazmjernost;
- U slučaju uvođenja mjera koje ograničavaju slobodu izražavanja planirati posebne obuke o njihovoj primjeni i relevantnim standardima za sve predstavnike javne vlasti koji sprovode ili u ime države učestvuju u takvim postupcima.



