



**KAKO DEZINFORMACIJE MIJENJAJU  
POLITIČKI PEJZAŽ CRNE GORE  
IZBORNA REFORMA KAO ODGOVOR  
NA DEZINFORMACIJE**



---

**Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale**

Projekat "Doprinos procesu EU integracija" sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR). Ovaj projekat je finansiran uz doprinos Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja stavove njegovih autora i ne predstavlja stav Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije.

*Finansirano od strane Ministarstva vanjskih  
poslova i međunarodne saradnje Italije.*



# SADRŽAJ:

- 04** Uvod
- 06** Udarne taktike dezinformisanja u izborima 2020-2023
- 06** Atmosfera straha: orkestrirane laži pred izborni dan
- 07** Fantomske agencije: lažna istraživanja i njihov uticaj
- 08** Medijska manipulacija: skriveni saveznici u izbornim bitkama
- 09** Izbori, dezinformacije i ljudska prava
- 09** Politička participacija: pravo na informisani izbor
- 10** Privatnost na udaru: zaštita ličnih podataka i ugleda
- 11** Balansiranje slobode izražavanja i zaštite od dezinformacija
- 12** Strategije demokratskih zemalja u zaštiti izbora od dezinformacija
- 15** Izazovi i rješenja za izbornu reformu
- 19** Preporuke
- 20** Izvori i literatura

# UVOD

Izborni procesi u savremenom dobu suočavaju se s novim i opasnim neprijateljem – dezinformacijama. U Crnoj Gori, ovaj problem je postao naročito izražen tokom posljednjih nekoliko godina, kada su dezinformatori na društvenim mrežama i tabloidni mediji ujedinili snage kako bi širili neistinite i senzacionalističke priče. Ove kampanje, često usmjerene na izazivanje straha i nepovjerenja kod birača, postale su ključna karakteristika izbora, značajno utičući na percepciju javnosti i sam tok izbornih procesa, ali i rezultat izbora.

Analize pokazuju da strategije dezinformisanja uključuju kreiranje panike putem izmišljenih priča, objavljivanje lažnih istraživanja javnog mnjenja i pristrasno medijsko izvještavanje, koje rezultira objavljivanjem dezinformacija. Ovi naponi nijesu samo puki pokušaji obmanjivanja - oni predstavljaju ozbiljan napad na demokratski proces, utičući na pravo birača da donose informisane odluke i podrivajući temelje političkog sistema.

Ovaj rad istražuje različite aspekte dezinformacija u crnogorskim izbornim procesima, identifikujući ključne taktike i strategije, te predlaže neophodne reforme za zaštitu integriteta izbora. Kroz analizu primjera iz prakse i pregled relevantnih pravnih okvira, cilj nam je da osvijetlimo kompleksnost ovog problema i ukažemo na hitnost preduzimanja konkretnih koraka ka njegovom rješavanju.

Umjesto kažnjavanja za objavljivanje dezinformacija, prioritet u izbornoj reformi treba dati uvođenju reda i transparentnosti u izborne kampanje. Pravila o medijskoj kampanji treba uskladiti sa medijskim zakonima radi sveobuhvatnog i konzistentnog pristupa. Regulaciju je potrebno proširiti na štampane i online medije, kao i na digitalne platforme i društvene mreže, uz uvođenje obaveza transparentnosti i pravila za učešće trećih strana. Političke partije moraju biti transparentne u digitalnom mikrotargetiranju, u skladu sa standardima zaštite ličnih podataka.

Predlažemo i ukidanje ili preciziranje odredbi o izbornoj ćutnji i skraćenje perioda zabrane objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja radi suzbijanja lažnih istraživanja. Moguće je i podstaći uvođenje internih redakcijskih pravila za urednički nadzor i verifikaciju sadržaja u medijima tokom izbornih kampanja. Dio besplatnog prostora na javnim emiterima treba preusmjeriti na edukativne, informativne i dijaloške sadržaje, uz podsticaje za privatne medije za proizvodnju takvih sadržaja.

Potrebno je razmotriti kapacitete postojećih institucija za primjenu novih odredbi i definisati nadležnu instituciju za nadzor nad medijima u izborima. Po uzoru na dobra uporedna iskustva treba uvesti mehanizme monitoringa informacionog okruženja u izbornim kampanjama, uključujući dezinformacije, strane uticaje i govor mržnje. Obavezna edukacija za organe za sprovođenje izbora, policiju i tužilaštva o postupanju u slučajevima govora mržnje, te edukativni programi za političke partije, novinare i društvo, su nužni kao odgovor na dezinformacije. Konačno, izborna reforma može i da podstakne dobrovoljne kodekse političkih subjekata za fer kampanju bez dezinformacija i stranih uticaja.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta “Doprinos procesu EU integracija”, koji sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR), uz podršku Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije.

Otvoreni smo za javni dijalog vezan za sadržaj naših publikacija i za sve dobronamjerne sugestije i kritike.

**CDT tim**

## UDARNE TAKTIKE DEZINFORMISANJA U IZBORIMA 2020-2023

---

Izborni procesi u Crnoj Gori u posljednjih nekoliko godina obilježeni su snažnim talasima dezinformacija koje su se širile kroz društvene mreže i medije. Tokom cijelog izbornog procesa, a posebno na dan izbora, desničarski portali i tabloidi iz Srbije objavljivali su brojne senzacionalističke i neosnovane priče s ciljem širenja straha. Mreža povezanih naloga na društvenim medijima i tabloida stvorila je moćan mehanizam za dezinformacije, šireći lažne vijesti brzo i sa širokim dosegom. Tradicionalni mediji registrovani u Crnoj Gori su u manjoj mjeri kreirali lažne vijesti, ali su ovom ambijentu dali svoj doprinos kroz izraženo pristrasno izvještavanje.

Analiza obimne dokumentarne građe portala Raskrinkavanje.me pokazala je da se u poplavi dezinformacija u izborima izdvaja nekoliko osnovnih strategija ovih organizovanih kampanja.

### • ATMOSFERA STRAHA: ORKESTRIRANE LAŽI PRED IZBORNI DAN

Najopasnija od identifikovanih strategija je usmjerena na kreiranje atmosfere straha i panike uoči i u toku izbornog dana, sa ciljem zastrašivanja birača i podsticanja nepovjerenja u izborni proces i njegov ishod. Na primjer, pred parlamentarne izbore 2020. godine su članci tvrdili da u Crnu Goru dolaze hrvatski huligani kako bi izazvali nasilje i postavljali pitanje hoće li Đukanović koristiti oružje za zadržavanje vlasti. Na Facebooku su se viralno širile obmanjujuće slike policijskih vozila, lažno tvrdeći da DPS pravi haos u Budvi. Ovi članci, bez ikakvih dokaza i oslanjajući se na anonimne izvore sa društvenih mreža, kreirali su paniku najavljujući neredu u Crnoj Gori, iako se takvi incidenti nijesu dogodili.

Ova metoda dezinformacija postavila je presedan za mehanizam koji je doveden do savršenstva na lokalnim izborima u Nikšiću 2021. Tada su objavljivane izmišljene priče o tome kako tadašnja crnogorska vlast priprema vatrogasne kamione za razbijanje demonstracija i gaženje demonstranata. Uticajni tabloidi su dezinformisali javnost da Milo Đukanović planira isključenje struje na biračkim mjestima, kako bi se u mraku vršile izborne zloupotrebe. Građani su plašeni izmišljenim pričama o opasnim momcima koji spremaju neredu, hapšenjima policajaca zbog kupovine glasova, incidentima na biračkim mjestima.

Provjere od strane platforme Raskrinkavanje.me su kasnije pokazale da su ove objave bile u cjelosti izmišljene. Međutim, koordinirana akcija u kojoj su u kratkim intervalima na desetinama portala i stotinama naloga na društvenim mrežama sinhronizovano širene ove dezinformacije, pokazala je da Crna Gora nema adekvatan odgovor na ovakve organizovane akcije.

## • FANTOMSKE AGENCIJE: LAŽNA ISTRAŽIVANJA I NJIHOV UTICAJ

Drugi uobičajeni način manipulacije informacijama, koji se bilježi u svim izbornim ciklusima, je objavljivanje izmišljenih rezultata istraživanja javnog mnjenja. Uobičajeni način je objavljivanje, na društvenim medijima a zatim i na portalima, navodnih istraživanja rejtinga partija i kandidata, čije se autorstvo pripisivalo poznatim agencijama za istraživanje javnog mnjenja, kredibilnim NVO, ili stranim ambasadama. Tako je platforma Raskrinkavanje.me u posljednjih nekoliko izbornih ciklusa zabilježila da su izmišljena istraživanja pripisavana agencijama IPSOS, Damar, House of Win, Mediana, nevladinim organizacijama CEDEM, CEMI, CDT, ali i ambasadama Njemačke i Velike Britanije.

Najzanimljiviji je slučaj nepostojeće agencije iz Beograda pod nazivom Centar samostalnih istraživača (CSI), koja se pojavljuje isključivo pred izbore u Crnoj Gori. Ova fantomska agencija je pred predsjedničke izbore 2023. godine objavila navodno istraživanje tvrdeći da je sprovedeno na 323.658 građana Crne Gore, što je više od polovine stanovništva. Redakcija Raskrinkavanja je istraživanjem utvrdila da agencija CSI ne postoji – nije registrovana ni u Srbiji ni u Crnoj Gori, nema svoj sajt, i saopštenja šalje samo „odabranim“ medijima koji podržavaju jednu političku partiju pred izbore.

Objavljivanje lažnih informacija o javnom mnjenju tokom izbora usmjereno je na manipulaciju percepcije javnosti i uticaj na ponašanje birača i percepcijom javnosti. Takve dezinformacione kampanje imaju za cilj stvaranje efekta povinovanja uticaju mase, gdje su ljudi skloniji da podrže kandidata ili partiju koja se percipira kao popularna. Širenjem lažnih anketa ili izmišljenih podrški, dezinformatori nastoje uticati na neodlučne birače, demoralizovati pristalice političkih protivnika i stvoriti osjećaj neizbježnosti određenih ishoda. Ova taktika podriva demokratski proces iskrivljujući informacioni pejzaž, na kraju utičući na izborne rezultate u korist onih koji kontrolišu narativ.



## • MEDIJSKA MANIPULACIJA: SKRIVENI SAVEZNICI U IZBORNIM BITKAMA

Još jedna forma dezinformisanja koja karakteriše izborne procese u Crnoj Gori je ogromna pristrasnost medija, kako iz zemlje tako i iz regiona. U ovom kontekstu pristrasno izvještavanje nije prosto izraz ideološke ili političke obojenosti i određene uređivačke politike, već potpuno odustajanje od bazičnih profesionalnih standarda u korist jedne opcije, u mjeri da objavljeni sadržaji toliko favorizuju jedan narativ da prestaju da budu informacija i postaju dezinformacija. U metodologiji Raskrinkavanja ovu ocjenu dobijaju medijski izvještaji koji favorizuju činjenice, stavove i zaključke koji odgovaraju određenom narativu, ne poštujući pravilo kontaktiranja druge strane, iznose tvrdnje koje štete nečijem ugledu i selektivno prikazuju činjenice ne dajući cijelu sliku i sve strane priče.

Ovakvo izvještavanje je prisutno u svim izbornim ciklusima, a naročito je bilo zapaženo u predsjedničkim izborima 2023. godine u tabloidima i medijima pod kontrolom vlasti u Srbiji. Oni su tada apsolutno favorizovali kandidata Andriju Mandića, do mjere da su njihovi čitaoci teško mogli shvatiti da ima i drugih učesnika izbora. Kandidat Jakov Milatović je ili ignorisan ili diskreditovan, dok je kandidat Đukanović već tradicionalno objekat potpune demonizacije od strane ovih medija. Nije puno bolja bila ni situacija u nekim crnogorskim medijima, koji su strasno navijali za Đukanovića koristeći se sličnim metodama, a svoje strane su zauzeli i mediji u drugim državama regiona. Poseban doprinos medijskim manipulacijama dat je kroz predstavljanje politički eksponiranih i pristrasnih pojedinaca od strane medija kao objektivnih analitičara.

I ova taktika se koristi kako bi se manipuliralo javnim mnjenjem, a birači usmjeravali prema unaprijed određenim političkim ciljevima. Pristrasno izvještavanje stvara iskrivljenu sliku stvarnosti, čime se utiče na percepciju birača i njihovu sposobnost donošenja informisanih odluka. Kada mediji konstantno favorizuju jednog kandidata ili narativ, to može dovesti do polarizacije društva, stvaranja nepovjerenja u medijske izvore, te smanjenja kvaliteta demokratskog procesa. U konačnici, ovakva strategija podriva temelje demokratskog društva jer birači nijesu u mogućnosti da donesu odluke na osnovu tačnih i uravnoteženih informacija.

## IZBORI, DEZINFORMACIJE I LJUDSKA PRAVA

---

Zaštita ljudskih prava počiva ne samo na Ustavu i zakonima jedne zemlje, već i na obavezama koje države preuzimaju međunarodnim ugovorima. Ove obaveze su pozitivne i negativne. Pozitivne obaveze zahtijevaju da države štite pojedince od kršenja ljudskih prava i preduzimaju mjere kako bi osigurale uživanje tih prava. Negativne obaveze zahtijevaju da države ne djeluju na način koji bi kršio ljudska prava. Dakle, države moraju štiti pojedince od zloupotreba i preduzimati aktivne korake za ostvarivanje ljudskih prava (pozitivna obaveza), kao i suzdržavati se od njihovog narušavanja.

Dezinformacije mogu štetiti ljudskim pravima, posebno pravu na političku participaciju bez obmanjujućih informacija. Ovo obavezuje države da štite i osiguraju političku participaciju bez manipulacija. Međutim, kada države djeluju protiv pojedinaca uključenih u dezinformacije tokom izbora, može se desiti da nametnuta ograničenja koja krše pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na primanje informacija. Stoga, države moraju poštovati ova osnovna ljudska prava dok se bore protiv dezinformacija.

### • POLITIČKA PARTICIPACIJA: PRAVO NA INFORMISANI IZBOR

Član 25 Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima (ICCPR) garantuje pravo svakom građaninu da bira i bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača.

U Generalnom komentaru člana 25 Komiteta za ljudska prava (UNHRC) ovo se pravo interpretira, između ostalog, i tako da birači trebaju biti u mogućnosti da samostalno formiraju mišljenje, bez nasilja ili prijetnje nasiljem, prisile, navođenja ili manipulativnog miješanja bilo koje vrste. Iz ovoga je jasno da dezinformativne kampanje i manipulacija informacijama krše član 25 ICCPR, što bi značilo da države moraju zaštititi ovo pravo, uvodeći ograničenja.

Međutim, ovo može ograničiti slobodu izražavanja i pravo na primanje informacija prema članu 19(2). Ovaj član garantuje pravo na traženje, primanje i dijeljenje informacija, bez obzira na njihovu istinitost. Član 19(3) ICCPR-a dozvoljava ograničenja slobode izražavanja i prava na primanje informacija kada one ugrožavaju prava drugih, javni red ili nacionalnu bezbjednost. Ova ograničenja se primjenjuju kada su ugrožena prava drugih ili zajednice.

Slične su odredbe i regionalnih instrumenata o ljudskim pravima, uključujući posebno član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR). Iako dezinformacije tokom izbora mogu poremetiti javni red i stvoriti napetosti, ograničavanje ovih prava može imati štetne posljedice na slobodu izražavanja. Izazov je uravnotežiti ova prava. Ograničenja moraju biti zakonita, imati legitiman cilj i biti nužna u demokratskom društvu, pridržavajući se proporcionalnosti.

Ovo znači da države prvo trebaju razmotriti manje restriktivne mjere, i tek ako nema drugog načina pristupiti ograničenjima. Iako ne postoji striktno pravilo za ono što je nužno ili proporcionalno, i to zavisi od specifičnosti svakog slučaja, generalno je pravilo da svako ograničenje u političkoj sferi mora ispuniti visoke kriterijume i biti razumno i prikladno.

## • PRIVATNOST NA UDARU: ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA I UGLEDA

Pored toga što ugrožavaju biračko pravo, kroz manipulativni uticaj na stavove i volju birača, dezinformacije u izbornim procesima su često na udaru imale i još jedno temeljno pravo – zaštitu privatnog i porodičnog života, časti i ugleda.

Zaštita ugleda je utemeljena u međunarodnom pravu. U članu 12 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima je propisano da „niko ne smije biti podvrgnut proizvoljnom miješanju u njegovu privatnost, porodicu, dom ili prepisku, niti napadima na njegovu čast i ugled. Svako ima pravo na zakonsku zaštitu od takvog uplitanja ili napada.” Ovo je na isti način prenijeto i u član 17 ICCRP. Evropska konvencija o ljudskim pravima ne garantuje izričito pravo na reputaciju. Međutim, razvojem prakse Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR) ovo pravo je pokriveno članom 8, koji štiti privatni i porodični život.

Važno je napomenuti da je pravo na slobodu izražavanja vrlo široko i, prema UNHRC, uključuje i izražavanje koje može biti duboko uvredljivo. Takođe, Evropski sud za ljudska prava cijeni da ovo pravo obuhvata ideje, informacije i mišljenja koja mogu vrijedati, šokirati ili uznemiravati državu ili bilo koji dio stanovništva. Zbog toga je, prilikom razmatranja primjene bilo koje mjere koja ograničava slobodu izražavanja, u svakom konkretnom slučaju, primjenom standarda, potrebno procijeniti da li je pretežnji interes saopštavanja i širenja informacije ili interes privatnosti i časti ili ugleda nekog lica.

Dezinformacione kampanje u prethodnim izbornim ciklusima u Crnoj Gori često su bile usmjerene na diskreditaciju i defamaciju pojedinaca, praćeno diskriminacijom i nerijetko govorom mržnje. Posebni problem je to što ovi napadi često dolaze iz anonimnosti online prostora, sa neregistrovanih portala i lažnih profila na društvenim medijima, onemogućavajući efikasnu zaštitu u građanskom postupku.

Zbog toga je ovdje važno istaći primjer portala Udar, jednog od više neregistrovanih portala koji su jednokratno služili dezinformisanju u izbornim kampanjama, ali koji se posebno istakao kampanjom diskreditacije pojedinaca u toku izbora 2020. godine. Više osoba koje su bile negativno tretirane u objavama ovog portala tužilo je državu Crnu Goru - Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija zbog povrede prava ličnosti. U jednom od postupaka došlo se do pravosnažne presude<sup>1</sup> da država treba da nadoknadi nematerijalnu štetu zbog povrede prava ličnosti – prava na psihički (duševni) integritet, prava na čast, prava na ugled i prava na dostojanstvo.

<sup>1</sup> Presuda Višeg suda u Podgorici Gž.br. 1851/23 od 26.04.2024. godine

Sud je ocijenio da postoji odgovornost države za prouzrokovanje nematerijalne štete jer ista nije preko svog nadležnog ministarstva vršila povjerene joj funkcije i preduzela mjere da utvrdi ko stoji iza portala Udar.

Ovaj slučaj je važan jer sud pravosnažnom presudom prepoznaje pozitivnu obavezu države u ovoj oblasti, da kroz vršenje nadzora nad medijima omogući zaštitu prava na privatnost i ugled.

## • BALANSIRANJE SLOBODE IZRAŽAVANJA I ZAŠTITE OD DEZINFORMACIJA

Dezinformacije negativno utiču na slobodu izražavanja potkopavajući povjerenje javnosti u medije i institucije. Širenje lažnih ili obmanjujućih informacija stvara zagađeno informaciono okruženje, u kome je pojedincima teško da razlikuju istinu od laži. U političkim i izbornim procesima dezinformacije mogu podsticati polarizaciju i podjele, gušeći otvoreni i konstruktivni dijalog.

Kao odgovor na to, vlade i platforme mogu uvesti restriktivne mjere za suzbijanje dezinformacija, što može nenamjerno ograničiti legitimno slobodno izražavanje. Stoga, dezinformacije ne samo da iskrivljuju stvarnost, već i ometaju ostvarivanje slobode govora, što je temelj demokratskog društva.

UN tijela koja se bave ljudskim pravima su na stanovištu da kriminalizacija dezinformacija bez ispunjenja dodatnih kriterijuma nije u skladu sa pravom na slobodu izražavanja. Na primjer, komentarišući pravni sistem Kameruna, UNHRC kaže da je „krivično gonjenje i kažnjavanje novinara za objavljivanje lažnih vijesti samo na osnovu toga što su vijesti bile lažne, očito kršenje člana 19 ICCPR.”

Crna Gora nije ostala imuna na ovaj izazov, pa je u prethodnom periodu zabilježeno nekoliko slučajeva privođenja novinara zbog objavljivanja lažnih vijesti, na osnovu tada važećeg člana 398 Krivičnog zakonika koji je propisivao krivičnu odgovornost za onoga 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. NVO Akcija za ljudska prava je i tada ukazivala da je hapšenje novinara zbog objavljivanja lažnih informacija suprotno standardima slobode izražavanja, te da je i sami član KZ problematičan. Tužilaštvo je kasnije u svim ovim slučajevima odbacilo krivične prijave, a ovaj član Krivičnog zakonika je promijenjen krajem 2023. godine tako da više ne obuhvata iznošenje i pronošenje lažnih vijesti.

No, i pored ovoga, važeći strateški dokumenti u oblasti sajber bezbjednosti predviđaju izmjene Krivičnog zakonika Crne Gore kako bi se prepoznalo i sankcionisalo krivično djelo kreiranja i širenja lažnih vijesti i dezinformacija na internetu, što treba razmotriti sa posebnom pažnjom kako se ne bi ugrozila sloboda izražavanja.

## STRATEGIJE DEMOKRATSKIH ZEMALJA U ZAŠTITI IZBORA OD DEZINFORMACIJA

---

Prema Monitoru medijskog pluralizma 2023, samo pet od 32 analizirane evropske zemlje imaju nizak rizik od dezinformacija i govora mržnje: Danska, Finska, Njemačka, Litvanija i Švedska. S druge strane, dezinformacije i govor mržnje ostaju visoki rizik u deset zemalja<sup>2</sup>, uključujući i Crnu Goru.

U **Litvaniji** je, prema ovom istraživanju, rizik od dezinformacija i govora mržnje pao sa 35% u 2021. i 17% u 2022. na 8% u posljednjem Monitoru zahvaljujući kontinuitetu aktivnosti i politika koje obuhvataju cijelo društvo. Litvanija je ojačala svoju strategiju nacionalne bezbjednosti pokretanjem Nacionalnog centra za upravljanje krizama (NCCM) 2023. godine, koji prati prijetnje i koordinira odgovore sa NVO-ima i volonterima. StratCom zajednica, koja uključuje državne organe, NVO i akademsku zajednicu, jača društvenu otpornost i odgovor na krize. U suočavanju s dezinformacijama, pravni okvir Litvanije prioritetno se bavi sigurnošću uz istovremeno čuvanje demokratskih sloboda. Ustav zabranjuje ratnu propagandu i aktivnosti poput podsticanja mržnje, diskriminacije ili širenja kleveta i dezinformacija. Zakon o informisanju javnosti reguliše medijski sadržaj kako bi se osigurala javna bezbjednost i demokratija, zabranjujući aktivnosti koje bi ugrozile suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Litvanije, kao i podsticanje mržnje i diskriminaciju.

Nizak rizik u **Švedskoj** je rezultat sveobuhvatnog modela za borbu protiv dezinformacija, koji se fokusira na transparentnost, obrazovanje i saradnju. Zemlja ima posebnu agenciju, Švedsku agenciju za civilne kontingencije (MSB), koja koordinira nacionalne napore protiv dezinformacija. Ključna komponenta švedske strategije je podizanje javne svijesti i medijske pismenosti, uključujući obrazovne programe koji pomažu građanima da kritički procjenjuju informacije. Švedska takođe promovise transparentnost kroz aktivnu javnu komunikaciju vladinih zvaničnika kako bi se suprotstavila lažnim narativima. Švedski medijski pejzaž podržava inicijative za provjeru činjenica, pri čemu razne organizacije kontinuirano rade na verifikaciji informacija, posebno tokom značajnih događaja poput izbora.

Da bi zaštitila izbore u Švedskoj 2018. godine od dezinformacija, Agencija za civilne kontingencije (MSB) obučila je članove izborne administracije širom zemlje o tome kako prepoznati i suzbiti strane i domaće dezinformacije. Ova obuka je pomogla da izbori prođu glatko, čak i nakon sajber napada na švedsku Centralnu izbornu komisiju koji je izazvao poplavu lažnih informacija.

Nakon ovog uspjeha, Švedska je udvostručila svoje napore za pripremu za opšte izbore 2022. godine pokretanjem Agencije za psihološku odbranu (MPF). Ova agencija sprovodi monitoring pokušaja stranog miješanja, i saraduje sa društvenim mrežama kako bi pratila i ublažila širenje dezinformacija, osiguravajući integritet izbornog procesa.

<sup>2</sup> Albanija, Bugarska, Kipar, Mađarska, Malta, Crna Gora, Rumunija, Srbija, Slovenija i Turska

Od drugih zemalja valja izdvojiti **Francusku**, koja se ističe svojim modelom regulacije koji je fokusiran na zaštitu izbornog procesa od dezinformacija. Francuska je krajem 2018. godine, nakon višemjesečne debate i provjere zakonitosti predloga zakona od strane Ustavnog suda, usvojila Zakon protiv manipulacije informacijama.

Zakon se fokusira na borbu protiv širenja lažnih informacija tokom izbornih perioda. Manipulaciju informacijama definiše kao „netačnu ili obmanjujuću tvrdnju o činjenici koja bi mogla promijeniti integritet predstojećeg glasanja i koja se namjerno, vještački ili automatski i masovno širi u internetsku javnost putem komunikacionih usluga“. Zakon se ne odnosi na stavove, satiru, manje netačnosti ili preuveličavanja. Definiše tri kumulativna kriterijuma za širenje takvih tvrdnji ili optužbi: one moraju biti vještačke ili računarski generisane, namjerne i masovno širene. Zakon omogućava sudijama da brzo intervenišu i zaustave širenje lažnih informacija ako se dokaže da su namjerno obmanjujuće i sposobne da naruše integritet izbornog procesa. Ovaj zakon, takođe, nalaže veću transparentnost za online platforme, zahtijevajući od njih da otkriju izvore finansiranja sponzorisanog sadržaja i identitet autora takvog sadržaja tokom tri mjeseca koji prethode izborima. Pored toga, zakon uvodi mjere za jačanje medijske pismenosti među građanima, sa ciljem da se podstakne kritička konzumacija informacija.

Francuska je 2021. osnovala novu nacionalnu agenciju pod Viginum<sup>3</sup>. Njena svrha je posmatranje i identifikovanje stranih digitalnih smetnji koje imaju za cilj manipulaciju informacijama na platformama društvenih medija. Pored toga, ima zadatak da dostavi relevantne informacije nacionalnom audiovizuelnom regulatoru i nacionalnoj komisiji za kontrolu izborne kampanje.

Primjer **Holandije**, koja ima sveobuhvatan pristup borbi protiv dezinformacija, takođe je zanimljiv. Njihova nacionalna strategija ima za cilj smanjenje uticaja dezinformacija o pitanjima nacionalne bezbjednosti, javnog zdravlja ili društvene i/ili ekonomske stabilnosti. Kako bi spriječila širenje obmanjujućih informacija tokom izbora, holandska vlada je uspostavila Kodeks ponašanja za transparentno online političko oglašavanje. Kodeks je dobrovoljan i otvoren za sve političke stranke i online platforme kako bi osigurao transparentnost, privatnost, sigurnost, pravednost i integritet izbora. Potpisnici se obavezuju da će odgovorno koristiti internet političke oglase, obezbijediti njihovu transparentnost i izbjegavati širenje obmanjujućih sadržaja, govora mržnje i podsticanja na nasilje.

U posljednjih nekoliko godina zemlje širom svijeta uvode zakone „protiv lažnih vijesti“, koji nerijetko ugrožavaju slobodu izražavanja jer je njihovim sprovođenjem moguće, kroz etiketiranje, zapravo kažnjavanje nezavisnog novinarstva kao „proizvođača lažnih vijesti“. Prema podacima Komiteta za zaštitu novinara od 320 novinara/ki zatvorenih na kraju 2023. godine, njih 32 je optuženo za „lažne vijesti“<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Skraćenica od *Vigilance and protection service against digital interference* - Služba za budnost i zaštitu od digitalnih smetnji

<sup>4</sup> CJP baza podataka na 1.12.2023.

Niko od pritvorenih/zatvorenih novinara ne nalazi se u demokratskim državama, ali čak i neke države članice EU opredjeljuju se za kriminalizaciju i zatvorske kazne za objavljivanje lažnih informacija. Tako, pored pozitivnih primjera, upućujemo na primjere koje ne treba slijediti.

U **Mađarskoj** je 2020, pod izgovorom zaštite od dezinformacija u toku pandemije COVID-19 donijeta legislativa koja predviđa zatvorske kazne za širenje neistinitih informacija u vezi s javnom opasnošću i pred velikim brojem ljudi od čak tri odnosno pet godina. Pravni stručnjaci su upozoravali da nejasne formulacije u zakonu omogućavaju proizvoljnu primjenu, te da je zakon primjenjivan i na ograničavanje dezinformacija koje se ne odnose na pandemiju.

U **Grčkoj** je svakome ko javno ili putem Interneta širi ili na bilo koji način prenosi lažne vijesti koje rezultiraju izazivanjem straha kod neodređenog broja osoba ili kod određene grupe ili kategorije osoba koje su zbog toga primorane da izvrše neplanirane radnje ili da ih otkažu, što rezultira ugrožavanjem ekonomije, odbrambene sposobnosti zemlje ili ugrožavanjem javnog zdravlja, zapriječena kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna.

## IZAZOVI I RJEŠENJA ZA IZBORNU REFORMU

---

Iz uporednih iskustava može se vidjeti da uvođenje ograničenja za dezinformacije u izborima nije nimalo jednostavan zadatak. Ovo prvenstveno zbog toga što je izuzetno teško jasno definisati zabranjena ponašanja, tako da ne dođe do neopravdanih ograničenja i narušavanja slobode izražavanja.

I dok razvijene demokratije sa visokim stepenom slobode izražavanja i tradicijom novinarstva u javnom interesu mogu sebi priuštiti da u pravni okvir uvode i restriktivne mjere za borbu protiv manipulacije informacijama, istovremeno čuvajući prostor za slobodni demokratski dijalog, tranzicione demokratije ovoj regulaciji moraju pristupiti sa dodatnim oprezom.

Svako ishitreno i nepromišljeno rješenje može biti ranjivo na političke i druge zloupotrebe, pa uvijek treba razmišljati i o zaštitnim mehanizmima. Osim toga, u konkretnom crnogorskom slučaju treba pažljivo razmotriti i kapacitete postojećih institucija da nove mehanizme pravedno i uspješno i primijene.

Umjesto instant mjera koje bi post festum kažnjavale objavljivanje dezinformacija, potrebno je prvo razmotriti i definisati mjere koje znače uvođenje reda i transparentnosti u izborne kampanje. Zakonske promjene moraju uključiti i definisanje (starih ili novih) institucija i tijela nadležnih za sprovođenje propisa.

U prethodnim neuspješnim pokušajima izborne reforme već je bilo razgovora o tome da li odredbe o medijskom predstavljanju izbornih lista i kandidata iz glave VII Zakona o izboru odbornika i poslanika (ZIOP) treba „preseliti“ u medijske zakone, ili ih unapređivati u okviru izbornog zakona. Ovo nije pitanje pukog mjesta ovih odredbi u zakonu, već činjenice da u ovoj formi one „vise“ izvan sistema, nijesu usklađene sa standardima slobode medija, i najvažnije – već duže od decenije nema nadzora nad njihovim sprovođenjem od kojeg se odriču sve p(r)ozvane institucije i tijela. U prilog izmještanju ovih odredbi iz izbornih u medijske zakone govori i potreba za sveobuhvatnim sagledavanjem problema i konzistentnom regulacijom.

U važećim odredbama vidljiv je fokus na obezbjeđivanje besplatnog oglašavanja za učesnike izbora na Radio Televiziji Crne Gore i lokalnim javnim emiterima, dok su ostali segmenti regulacije izborne kampanje vidno zanemareni.

Očigledno je i to da odredbama nijesu obuhvaćeni svi medijski kanali komunikacije u izbornim kampanjama. Tako se u normiranju nekonzistentno pominju javni i komercijalni emiteri, ili javni, komercijalni i neprofitni mediji, a da nije potpuno jasno šta su to mediji u smislu ovog zakona, i da li se zapravo većina ovih odredbi odnosi samo na audiovizuelne medije.



Ono što, na drugoj strani, jeste potpuno jasno je da zakon ne pokriva online medije i društvene mreže, koje u posljednjih nekoliko godina postaju najvažniji kanal za prenošenje poruka biračima u toku izborne kampanje. I dok važeće zakonodavstvo uopšte ne prepoznaje nove medije, imamo odredbe koje se bave regulacijom zastarjelih načina kampanje koje više ne sriječemo u praksi, poput „uređaja zvučnog oglašavanja“.

U predstojećoj izbornoj reformi neophodno je prepoznati online i društvene medije, i propisati precizne obaveze transparentnosti učesnika izbora u korišćenju ovih kanala za vođenje kampanje. Ovo je neophodno raditi paralelno sa izmjenama zakona koji reguliše finansiranje kampanje, kako bi se konačno uvela pravila transparentnosti i ograničenja za finansiranje kampanja od strane tzv. „trećih strana“<sup>5</sup>. Naime, dok je neistiniti ili defamatorni govor u političkim kampanjama vrlo teško ograničiti u skladu sa standardima slobode izražavanja, plaćeno promovisanje takvog govora od strane anonimnih, zabranjenih ili inostranih izvora je u skladu sa standardima za fer i demokratske izbore dozvoljeno i preporučeno regulisati.

Kada je u pitanju regulacija digitalne kampanje partija, posebno je važno uvesti nove obaveze transparentnosti za političke partije u pogledu mikrotargetiranja. Ovo je neophodno raditi paralelno sa unapređenjem zakona koji reguliše zaštitu ličnih podataka. Nažalost, Crna Gora puno kasni sa usklađivanjem zakonodavstva sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka (GDPR), koja, na primjer, postavlja ograničenja političkim strankama da kupuju lične podatke za mikrotargetiranje birača. Kao što je navedeno u ovoj analizi, politički govor, uključujući političko oglašavanje, je visoko zaštićen od strane Evropskog suda za ljudska prava, ali nacionalni zakonodavci mogu uvesti ograničenja na online političko mikrotargetiranje, posebno tokom izbora. Ne mora se težiti potpunoj zabrani u određenim periodima jer prije toga postoje brojne mogućnosti za povećanje transparentnosti i odgovornog upravljanja podacima.

U kontekstu pomjeranja kampanje u online prostor, potrebno je kritički preispitati i ukinuti ili dodatno precizirati i odredbu o izbornoj ćutnji. Ovo posebno zbog toga što neprecizna definicija, kakva je sada u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, može biti interpretirana tako da uvede neopravdana ograničenja za profesionalno izvještavanje medija i nevladinih organizacija o izbornom procesu.<sup>6</sup>

Takođe, u prethodnoj izbornoj reformi period zabrane objave rezultata istraživanja javnog mnjenja produžen je sa 10 na 15 dana prije izbora. Ovo ograničenje onemogućava kredibilne agencije da sprovedu i objave istraživanja pred izbore i pruže građanima tačne informacije, a stimuliše razne dezinformatore da objavljuju obmanjujuće i izmišljene podatke. CDT predlaže da se u okviru izborne reforme razmotri skraćenje zabrane objavljivanja istraživanja na sedmicu pred izbore, uz uvođenje zaštitnih mehanizama od eventualnih manipulacija i pokušaja nedozvoljenih uticaja na javno mnjenje, kroz definisanje visokih standarda transparentnosti za naručioce, autore, i metodologiju istraživanja.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Više o ovome u CDT-ovoj publikaciji: *Inostrani uticaji na izborni proces u Crnoj Gori 2016-23. godine*

<sup>6</sup> Više o ovome u CDT-ovoj publikaciji: *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu.*

<sup>7</sup> Više o ovome u CDT-ovoj publikaciji: *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*

Odredbama ZIOP o medijskom predstavljanju izbornih lista i kandidata propisana je i obaveza emitera da donesu pravila o predstavljanju izbornih lista. Istovremeno, Zakonom o elektronskim medijima je bila propisana obaveza regulatora da donese propis kojim se bliže uređuju uslovi za realizaciju prava i obaveza emitera kada su u pitanju izborne kampanje i političko oglašavanje. U novom Zakonu o audiovizuelnim medijskim uslugama, koji je zamijenio Zakon o elektronskim medijima, definisano je nešto svedenije – da pravila političkog oglašavanja propisuje Savjet Agencije. Treba razmisliti o tome da se donošenje pravila o praćenju izbornih kampanja i političkom oglašavanju jedinstveno reguliše, tako da se odnosi na sve registrovane medije. U kontekstu borbe protiv dezinformacija, zakon može uputiti i na obavezni sadržaj ovih pravila, usmjeren na borbu protiv dezinformacija. Tako se, na primjer, od medija može zahtijevati da donesu interna pravila i procedura provjere tačnosti, pravne i etičke usklađenosti i verifikacije objavljenih sadržaja, uspostave etičke smjernice za kolumne i komentare i uspostave uredničku verifikaciju i nadzor nad svim sadržajima koji se tiču izbora, kako bi se osiguralo poštovanje standarda profesije i spriječilo plasiranje dezinformacija i propagande.

Jedan od esencijalnih elemenata demokratskih izbora je i pravo na pristup informacijama, koje uključuje pravo birača da razumiju kako da glasaju i formiraju mišljenje o ključnim izbornim pitanjima. Za puno ostvarivanje ovog prava nije dovoljno omogućiti besplatno predstavljanje i ravnopravni pristup plaćenom oglašavanju, čime se uglavnom bave odredbe ZIOP. Za kvalitetno informisanje birača je potrebna kvalitetna politička debata i razmjena argumenata, i to ne samo između kandidata kroz zakonom propisana sučeljavanja, već i između novinara, stručnjaka, predstavnika civilnog društva. Tu su i različiti edukativni i informativni sadržaji o izborima koji u crnogorskim medijima praktično i ne postoje. U izmjenama zakona bi dio ogromnog prostora koji je RTCG obavezna ustupiti za partijsku propagandu trebalo preusmjeriti na edukativne, informativne i kritičke novinarske sadržaje. Osim toga, kroz zakonodavstvo o finansiranju kampanja, moguće je opredijeliti i namjenska sredstva za privatne medije za namjene edukacije i informisanja. Na taj način se direktno doprinosi i borbi protiv dezinformacija, kroz aktivno pružanje kredibilnih informacija i provjeravanje i raskrinkavanje lažnih informacija u izbornoj kampanji od strane medija.

Posebno veliki izazov u definisanju odredbi o izbornoj kampanji je i definisanje institucije nadležne za praćenje ovih odredbi. To nikako ne može biti skupštinski Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije, koji na svu sreću nije zaživio u praksi, budući da je neprihvatljivo da politička tijela vrše nadzor nad medijima.

U prethodnom periodu, Agencija za elektronske medije vršila nadzor nad televizijama i radio stanicama, dok nadzor nad štampanim i online medijima nije radio niko, ni u izborima ni van njih. Velike platforme i društveni mediji su, kao što je rečeno, potpuno neregulisane. Novim Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama predviđeno je da Agencija za audiovizuelne medijske usluge vrši nadzor nad emiterima u vezi sa izbornim kampanjama i političkim oglašavanjem podnosilaca potvrđenih izbornih lista ili kandidata i odlučuje o žalbama na rad emitera u toku izborne kampanje. Agencija vrši i nadzor nad izvršenjem obaveza pružalaca AVM usluga, usluga distribucije linearnih AVM usluga i usluga platformi za razmjenu video sadržaja. Nadzor nad sprovođenjem Zakona o medijima vrše nadležno ministarstvo i regulator. Inspekcijski nadzor nad štampanim medijima i internetskim publikacijama

i linearnim AVM uslugama u vezi sa transparentnošću vlasničke i uređivačke strukture i prihoda iza javnih izvora vrši ministarstvo. Iz ovoga se vidi da nadzor nad štampom i portalima i dalje nije precizno regulisan. Internet platforme i društveni mediji su po prvi put dodirnuti kroz uvođenje u zakon platformi za razmjenu video sadržaja, ali su domašaj i primjenjivost ove norme upitni. U kontekstu izbora potrebno je precizno utvrditi nadležnu instituciju za praćenje primjene zakona od strane svih medija.

Gledajući uporedna iskustva (Litvanija, Francuska...) treba razmisliti i o uvođenju monitoringa informacionog ekosistema u toku izbora, praćenja pokušaja stranih uticaja, dezinformacionih kampanja, diskriminacije i govora mržnje. Taj monitoring bi služio informisanju nadležnih državnih organa, poput Državne izborne komisije, medijskog regulatora, policije i tužilaštva, institucija u oblasti informacione i opšte bezbjednosti. Treba razmotriti gdje je u sistemu (AEM, DIK, nešto treće) dobro mjesto za smještanje ovog monitoringa, makar za izbore, budući da u strateškim planovima vlade trenutno nema ni ideje o formiranju neke institucije koja bi pratila problem dezinformacija i stranog miješanja.

Uporedna iskustva (posebno treba gledati dobar primjer Švedske) pokazuju da edukacija velikog broja javnih službenika i građana pokazuje mjerljive pozitivne efekte na otpornost društva na dezinformacije. CDT u okviru izborne reforme zagovara profesionalizaciju izborne administracije, od DIK-a na vrhu pa do biračkih odbora u određenoj mjeri. Predlog CDT-a uključuje i propisivanje obaveznih obuka za sve članove administracije. Zakonom bi se pored propisivanja obaveznosti obuke mogao utvrditi i njihov minimalni sadržaj, koji bi uključivao i edukaciju o dezinformacijama i stranim uticajima. Za organe za sprovođenje izbora bitno je podizanje svijesti o dezinformacionim strategijama koje imaju za cilj delegitimizaciju izbora i izazivanje sumnji u rezultate, poput laži o neredima na biračkim mjestima, preuveličavanja minornih proceduralnih problema, izmišljotina o izbornoj krađi ili preuranjenog proglašavanja pobjeda. Obuka bi trebalo i da sadrži preporučene mjere reagovanja i krizne komunikacije radi pružanja tačnih informacija javnosti.

Iskustvo CDT-a pokazuje da su obuke neophodne i za organe za sprovođenje zakona – policiju i tužilaštva. Dezinformacije per se nijesu zabranjeni govor, ali govor mržnje i diskriminacija jesu, i to je regulisano našim krivičnim zakonodavstvom. No, primjena zakonodavstva u ovoj oblasti je izrazito neujednačena, pa se kreće od ignorisanja govora mržnje od strane tužilaštava i premještanje problema u domen prekršaja javnog reda, do gonjenja kritičkih stavova koji se ne mogu okvalifikovati kao govor mržnje i zaštićeni su standardima slobode izražavanja. Ove se obuke neće spontano dogoditi jer nije prvi put da je ukazano na problem i da ništa tim povodom nije učinjeno, pa je potrebno preispitati uvođenje obaveznih obuka u procesu izborne reforme u odgovarajuće zakone koji regulišu ovu oblast.

Obuke o dezinformacijama su potrebne i za novinare i za političke partije i za brojne druge segmente društva. Ovo je tema koja ne smije biti, kao do sad, ostavljena projektima nevladinih organizacija. Ukoliko Crna Gora želi zaštititi svoje izborne procese od dezinformacija, mora i za ovo pitanje ponuditi institucionalni odgovor.

Konačno, neke stvari moraju biti prepuštene i dobrovoljnosti političkih subjekata, ali bi i kroz izbornu reformu trebalo podstaći potpisivanje kodeksa ponašanja između političkih subjekata, koji bi izrazili i posvećenost borbi protiv dezinformacija, po uzoru na uporedne modele.

## PREPORUKE

---

- Prioritet u reformi dati uvođenju reda i transparentnosti u izborne kampanje, a ne uvođenju kazni za objavljivanje dezinformacija;
- Pravila o medijskoj kampanji usaglasiti u izbornim i medijskim zakonima, zbog potrebe za sveobuhvatnim sagledavanjem problema i konzistentnom regulacijom;
- Proširiti regulaciju sa audio-vizuelnih emitera na štampane i online medije;
- Proširiti regulaciju na digitalne platforme i društvene medije, kroz uvođenje obaveza transparentnosti i pravila za učešće trećih strana u izbornim kampanjama;
- Uvesti obaveze transparentnosti za partije u oblasti digitalnog mikrotargetiranja, u skladu sa standardima zaštite ličnih podataka;
- Preispitati ukidanje ili dodatno preciziranje odredbi o izbornoj ćutnji;
- Preispitati skraćenje perioda zabrane objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja, u cilju suzbijanja lažnih istraživanja;
- Razmotriti uvođenje dodatnih pravila za realizaciju obaveza medija u izbornim kampanjama, u pravcu uvođenja redakcijskih mehanizama za urednički nadzor i verifikaciju sadržaja;
- Preusmjeriti dio prostora za besplatno oglašavanje na javnim emiterima na edukativne, informativne i dijaloške sadržaje;
- Razmotriti uvođenje podsticaja za privatne medije za proizvodnju edukativnih, informativnih i dijaloških sadržaja o izborima;
- Razmotriti kapacitete postojećih institucija da nove mehanizme pravedno i uspješno i primijene;
- Definisati instituciju nadležnu za nadzor nad primjenom odredbi o medijskom predstavljanju;
- Razmotriti uvođenje mehanizma monitoringa informacionog okruženja u izbornim kampanjama, uključujući dezinformacije, strane uticaje, govor mržnje i sl., u okviru postojeće ili nove institucije;
- Razmotriti uvođenje obavezne edukacije za organe za sprovođenje izbora na svim nivoima o dezinformacijama;
- Razmotriti uvođenje obuka za policiju i tužilaštva o postupanju u slučajevima govora mržnje u izbornim procesima;
- Razmotriti uvođenje edukativnih programa za političke partije, novinare, i druge segmente društva, kao institucionalni odgovor na dezinformacije;
- Podsticati potpisivanje dobrovoljnih kodeksa između političkih subjekata usmjerenih na fer kampanju, bez dezinformacija i stranih uticaja.





