



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Poslijediplomski specijalistički studij iz kaznenopravnih znanosti

Krešimir Mamić

**KAZNENOPRAVNI OKVIR ODGOVORA NA DEZINFORMACIJE KAO OBLIKA
PRIJETNJE NACIONALNOJ SIGURNOSTI. PREGLED MEĐUNARODNIH
TENDENCIJA I NORMATIVNIH PERSPEKTIVA REPUBLIKE HRVATSKE**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor:

prof. dr. sc. Sunčana Roksandić

Zagreb, 2026. godine

SAŽETAK

Rad istražuje pretpostavke pod kojima dezinformacijsko djelovanje može dosegnuti razinu ugrožavanja nacionalne sigurnosti koja opravdava primjenu postojećih kaznenopravnih mehanizama. Polazi se od toga da neistinitost ili obmanjujuća narav informacijskog sadržaja sama po sebi nije dovoljan temelj kaznenopravne intervencije. Kaznenopravna relevantnost ovisi o obilježjima konkretnog ponašanja, subjektivnom odnosu počinitelja, ugroženom pravnom dobru, intenzitetu i dosegu djelovanja te nastaloj povredi ili opasnosti. Istraživanje stoga razlikuje informacijsku, sigurnosnu i kaznenopravnu relevantnost dezinformacija te ispituje odnos između sekuritizacije i kriminalizacije.

Primjenom dogmatsko-pravne, normativne, povijesno-pravne i komparativno-pravne metode, uz analizu odabranih studija slučaja i prakse Europskog suda za ljudska prava, utvrđuje se da hrvatski kaznenopravni okvir obuhvaća pojedine manifestacije dezinformacijskog djelovanja kada one ostvare obilježja konkretnog kaznenog djela.

Rezultati provedenog istraživanja pokazuju da neistinitost informacijskog sadržaja ne može predstavljati samostalni temelj kaznenopravne intervencije. Kaznenopravna relevantnost može nastati tek kada se dezinformacijsko djelovanje, s obzirom na njegovu namjeru, cilj, organiziranost, koordiniranost, prikrivenost, način izvršenja, intenzitet i doseg te odnos prema konkretnom pravnom dobru, manifestira kao dovoljno ozbiljna povreda ili opasnost. Komparativna analiza pritom ne pokazuje postojanje jedinstvenog međunarodnog modela kaznenopravnog odgovora na dezinformacije, nego različite načine povezivanja manipulativnog informacijskog djelovanja sa zaštitom konkretnih pravnih dobara.

Ključne riječi: dezinformacije; informacijski poremećaj; nacionalna sigurnost; sekuritizacija; kriminalizacija; hibridne prijetnje; kazneno pravo; sloboda izražavanja.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. INFORMACIJSKO OKRUŽENJE I INFORMACIJSKI POREMEĆAJ	3
2.1. Oblici informacijskog poremećaja	5
2.2. Dezinformacije kao sigurnosni fenomen	5
3. SEKURITIZACIJA INFORMACIJSKOG DJELOVANJA	11
3.1. Teorija sekuritizacije	12
3.2. Položaj dezinformacija u kontekstu hibridnih prijetnji	17
3.3. Strano manipuliranje informacijama i strani utjecaj	21
3.4. Pozicioniranje dezinformacija u teorijski kontekst nacionalne sigurnosti	24
4. KAZNENOPRAVNI TEORIJSKI OKVIR ODGOVORA NA DEZINFORMACIJE	28
4.1. Pojam i zaštitna funkcija kaznenog prava	29
4.2. Ustavne vrednote i pravno dobro	31
4.3. Supsidijarnost, fragmentarnost i ultima ratio societatis	33
4.4. Kriminalizacija kao normativni mehanizam i njezina ograničenja	35
4.4.1. Pojam kriminalizacije	35
4.4.2. Feinbergov harm principle i Husakov overcriminalization	36
4.4.3. Povreda, ugrožavanje i anticipacija kaznenopravne zaštite	37
4.5. Od sekuritizacije prema kriminalizaciji: nužnost samostalne kaznenopravne procjene	39
4.6. Država kao objekt kaznenopravne zaštite i koncept političkog delikta	41
4.6.1. Država kao zaštićeno pravno dobro	41
4.6.2. Povijesna geneza političkog delikta	42
4.6.3. Bavconovo određenje političkog delikta	43
4.6.4. Apsolutni i relativni politički delikti	44
4.7. Od političkog delikta prema suvremenim informacijskim prijetnjama	45
4.7.1. Promjena sigurnosnog okruženja	45
4.7.2. Dezinformacije kao sredstvo politički usmjerenog djelovanja	46
4.7.3. Radna postavka za daljnje istraživanje	47
4.8. Zaključno razmatranje o kriterijima kaznenopravne relevantnosti dezinformacijskog djelovanja	47
5. KONVENCIJSKI OKVIR SLOBODE IZRAŽAVANJA I GRANICE KRIMINALIZACIJE DEZINFORMACIJA	49
5.1. Članak 10. EKLJP-a kao temeljni normativni okvir	49
5.2. Trodijelni test dopuštenosti ograničenja slobode izražavanja	50
5.3. Činjenice, vrijednosni sudovi i politički govor	51
5.4. Neistinitost sama po sebi nije dovoljna – predmet Salov protiv Ukrajine	52
5.5. Izborne dezinformacije i osobito visoka zaštita političkog govora	53
5.6. Avagyan protiv Rusije i suvremeno zakonodavstvo u borbi protiv lažnih vijesti	54
5.7. Dezinformacije kao prijetnja demokraciji – Bradshaw and Others protiv Ujedinjene Kraljevine	54
5.8. Okviri kriminalizacije prema judikaturi ESLJP	55
6. STUDIJE SLUČAJA	58
6.1. Metodološko polazište i logika odabira studija slučaja	58
6.2. Dezinformacije, društvena mobilizacija i nasilje – Southport i Zagreb	59
6.2.1. Southport: prijelaz nasilja iz virtualnog u stvarno okruženje	59
6.2.2. Zagreb – radikalizacija javnosti kroz slučaj napada na časnu sestru	60
6.3. Dezinformacije i integritet demokratskog procesa – Rumunjska i Moldavija	62
6.3.1. Rumunjska: digitalna manipulacija i poništenje predsjedničkih izbora	62

6.3.2. Moldavija: FIMI, nedopušteno financiranje i izborni integritet.....	64
6.4. Dezinformacije kao instrument hibridnog djelovanja – Tajvan i Crna Gora.....	65
6.4.1. Tajvan: dugotrajni informacijski i kognitivni pritisak	65
6.4.2. Crna Gora: informacijski utjecaj u kontekstu euroatlantskog usmjerenja	67
7. POVIJESNOPRAVNI KONTEKST I PREGLED MEĐUNARODNIH TENDENCIJA	70
7.1. Povijesni pregled	70
7.1.1. Kraljevina SHS i Kraljevina Jugoslavija – zaštita države i politički delikt	71
7.1.2. Razdoblje 1945.–1951. – kaznenopravna zaštita novoga političkog poretka	72
7.1.3. Neprijateljska propaganda prema Krivičnom zakoniku FNRJ.....	72
7.1.4. Čl. 133. KZ SFRJ – verbalni delikt i represivna kontrola artikulacije nepodobne političke misli.....	74
7.1.5. Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske iz 1977. godine.....	76
7.1.6. Republika Hrvatska i transformacija inkriminacije nakon samostalnosti.....	77
7.1.7. KZ/97 – na putu od apstraktne do konkretne opasnosti	78
7.1.8. KZ/11 – dekriminalizacija, prekršajni kontinuitet i fragmentarnost zaštite	79
7.1.9. Zaključno o povijesnom pregledu.....	81
7.2. Pregled međunarodnih tendencija.....	83
7.2.1. Razvoj EU pristupa izazovu dezinformacija.....	83
7.2.2. Komparativni prikaz pojedinih kaznenopravnih rješenja.....	86
7.2.2.1. Rumunjska – izravna kriminalizacija lažnih informacija koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost	87
7.2.2.2. Njemačka – kriminalizacija ugrožavanja obrambene sposobnosti.....	88
7.2.2.3. Ujedinjeno Kraljevstvo – zahvat izvan europskog kontinentalnog okvira.....	90
7.2.2.4. Singapur – sveobuhvatno rješenje kroz specijalizirano zakonodavstvo.....	91
8. NORMATIVNE PERSPEKTIVE KAZNENOPRAVNOG ODGOVORA NA DEZINFORMACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ	93
8.1. Mogućnosti i ograničenja postojećeg kaznenopravnog okvira Republike Hrvatske u odnosu na dezinformacije	94
8.1.1. Terorizam i javno poticanje na terorizam	95
8.1.2. Prisila i prijetnja	96
8.1.3. Kleveta i prijelaz prema drugim kaznenim djelima	98
8.1.4. Dovođenje u opasnost života i imovine sustavom umjetne inteligencije.....	100
8.1.5. Lažna uzbuna, izazivanje nereda i javno poticanje na nasilje ili mržnju	101
8.1.6. Kaznena djela protiv biračkog prava.....	103
8.1.7. Kaznena djela protiv Republike Hrvatske.....	104
8.1.8. Kaznena djela protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske relevantna za informacijsko djelovanje	106
8.1.9. Zaključna procjena postojećeg okvira	107
8.2. Potreba i granice kaznenopravne intervencije	108
8.3. Test opravdanosti kriminalizacije.....	110
8.4. Mogući modeli normativnog odgovora Republike Hrvatske	111
9. ZAKLJUČAK	113
10. LITERATURA.....	118

1. UVOD

Razvoj digitalnih komunikacijskih tehnologija i društvenih mreža bitno je promijenio način stvaranja, distribucije i konzumiranja informacijskih sadržaja. Informacije se danas mogu gotovo trenutačno distribuirati velikom broju korisnika, neovisno o tradicionalnim medijskim posrednicima i nacionalnim granicama. Takav razvoj proširio je mogućnosti sudjelovanja u javnoj komunikaciji, ali je istodobno stvorio informacijsko okruženje pogodno za brzo i masovno širenje netočnih, manipuliranih i namjerno obmanjujućih sadržaja. Informacijska znanost takvo okruženje analizira kroz koncept informacijskog poremećaja kao šireg teorijskog okvira zlouporabe informacija.¹

Dezinformacije u takvom okruženju više nije moguće promatrati isključivo kao problem kvalitete javnog informiranja. Njihovo namjerno i koordinirano širenje u određenim okolnostima može utjecati na kognitivne i bihevioralne procese pojedinaca i društvenih skupina, povjerenje u institucije, demokratske izborne procese, javnu sigurnost te druge vrijednosti od značenja za funkcioniranje države i društva. Posebnu sigurnosnu dimenziju dobivaju kada predstavljaju dio šireg djelovanja državnih ili nedržavnih aktera usmjerenog prema ostvarivanju političkih ili strateških ciljeva čime ulaze u područje nacionalne sigurnosti. Razvoj suvremenih informacijsko-manipulacijskih koncepata pokazuje pomicanje analitičkog fokusa s istinitosti pojedinačne informacije prema manipulativnom, namjernom i koordiniranom obrascu ponašanja koji može ugroziti političke procese, povjerenje u institucije te nacionalni ili međunarodni poredak, mir i sigurnost. Takav pristup istodobno omogućuje promatranje aktera, ponašanja, sadržaja i učinaka informacijskog djelovanja, umjesto svođenja problema isključivo na provjeru istinitosti pojedinačne poruke.

Takav razvoj otvara pitanje granice između dezinformacija kao društveno štetnog, ali kaznenopravno irelevantnog oblika informacijskog ponašanja i kvalificiranih oblika dezinformacijskog djelovanja koji, zbog načina, cilja, intenziteta, posljedica ili povezanosti sa stranim akterom i političkom pozadinom, mogu dosegnuti razinu ugrožavanja nacionalne sigurnosti zbog koje se postavlja pitanje opravdanosti kaznenopravne reakcije. Međutim, prepoznavanje sigurnosne dimenzije određenog ponašanja ne znači istodobno i legitimnost

¹ Claire, Wardle, *The Need for Smarter Definitions and Practical, Timely Empirical Research on Information Disorder*, Digital Journalism, vol. 6, br. 8, 2018., str. 951–963

njegove kriminalizacije. Kazneno pravo, kao najintenzivniji oblik državne represivne reakcije, podvrgnuto je ograničenjima koja proizlaze iz njegove supsidijarne i fragmentarne naravi te zahtjeva da se kaznenopravna prisila koristi kao *ultima ratio* zaštite najvažnijih pravnih dobara.

Problem je dodatno složen činjenicom da se kaznenopravna intervencija na području informacijskog djelovanja neposredno susreće sa konvencijskim pravilima koje štite slobodu izražavanja, gdje se kao relevantan okvir međunarodnog konvencijskog prava pojavljuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja u čl. 10. štiti slobodu izražavanja te propisuje stroge uvjete temeljem kojih se navedeno pravo može ograničiti²

Obzirom da konvencijsko pravo štiti slobodu izražavanja te primanje i širenje informacija i ideja, svako ograničenje tog prava mora imati pravnu osnovu, služiti legitimnom cilju te biti nužno u demokratskom društvu. Stoga sama neistinitost određene informacije ne može predstavljati samodostatan razlog za kaznenopravnu intervenciju. Upravo razlikovanje dopuštenog političkog govora, pogrešne ili neistinite informacije i kvalificiranog dezinformacijskog djelovanja koje ozbiljno ugrožava konkretno pravno dobro predstavlja jedno od središnjih pitanja ovog istraživanja.

Predmet ovog rada je istraživanje kvalificiranog pojavnog oblika dezinformacija kao mogućeg ugrožavanja nacionalne sigurnosti te analiza mogućnosti i granica kaznenopravnog odgovora na njihove najteže pojavne oblike. Cilj istraživanja nije opravdati opću kriminalizaciju dezinformacija niti ponuditi kaznenopravnu zaštitu od neistinitih informacija kao takvih, jer kazneno pravo kroz pojedina kaznena djela već kriminalizira neistinitost informacije, što je jasno vidljivo u slučaju kaznenog djela klevete, već je cilj utvrditi postoje li kvalificirani oblici dezinformacijskog djelovanja kod kojih postojanje namjere, načina i konteksta djelovanja, ozbiljnosti povrede ili ugrožavanja zaštićenog pravnog dobra, koordiniranosti te eventualne povezanosti sa stranim akterom može opravdati razmatranje kaznenopravne intervencije i koje. Dakle, rad istražuje granice legitimnog kaznenopravnog odgovora na dezinformacijsko djelovanje koje može ugroziti nacionalnu sigurnost.

Istraživanje će se voditi pronalaskom odgovora na glavno istraživačko pitanje koje glasi:

Pod kojim pretpostavkama dezinformacijsko djelovanje može dosegnuti takvu razinu ugrožavanja nacionalne sigurnosti da je legitimno primijeniti postojeće kaznenopravne mehanizme ili razmatrati potrebu njihove normativne prilagodbe, uz istodobno poštovanje

² Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002, 1/2006, 2/2010 i 13/2017, čl. 10.

načela zakonitosti, supsidijarnosti, fragmentarnosti i ultima ratio te jamstava slobode izražavanja?

Odgovor na postavljeno istraživačko pitanje zahtijeva povezivanje politološko-sigurnosnog i kaznenopravnog teorijskog okvira. U radu se stoga primjenjuju analitičke, dogmatsko-pravne, normativne, povijesno-pravne i komparativno-pravne metode.

Dogmatsko-pravnom i normativnom analizom razmatraju se načela i instituti kaznenog prava relevantni za mogućnost kriminalizacije dezinformacijskog djelovanja, dok povijesno-pravni pristup omogućuje sagledavanje ranijih modela kaznenopravnog reagiranja na neistinite i politički relevantne informacije. Komparativna metoda primjenjuje se radi analize različitih normativnih pristupa drugih država, dok se analizom konvencijskog prava i prakse Europskog suda za ljudska prava utvrđuju granice koje sloboda izražavanja postavlja državnoj intervenciji. Odabrane studije slučaja služe povezivanju teorijskog i normativnog dijela istraživanja s konkretnim pojavnim oblicima dezinformacijskog djelovanja i njihovim posljedicama.

Rad je strukturiran u više međusobno povezanih poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja razmatra se informacijski poremećaj u suvremenom informacijskom okruženju, nakon čega se analizira sekuritizacija dezinformacija i njihov odnos prema nacionalnoj sigurnosti. Slijedi kaznenopravni teorijski okvir odgovora na dezinformacije, s posebnim naglaskom na zaštitnu funkciju kaznenog prava, politički delikt, teorije kriminalizacije te načela koja ograničavaju kaznenopravnu intervenciju. Potom se razmatraju pravni i etički prijedori, uključujući konvencijske standarde zaštite slobode izražavanja. Teorijske postavke ispituju se kroz odabrane studije slučaja, nakon čega se komparativno analiziraju međunarodne tendencije i različiti modeli normativnog odgovora. U završnom poglavlju razmatraju se postojeća normativna rješenja i normativne perspektive Republike Hrvatske te iznose zaključci istraživanja.

2. INFORMACIJSKO OKRUŽENJE I INFORMACIJSKI POREMEĆAJ

Promatranje dezinformacija kao sigurnosne pojave prije svega zahtijeva pozicioniranje dezinformacija u kontekst šireg informacijskog okruženja. Suvremeno informacijsko okruženje karakterizira značajnu brzinu u pristupu informacijama i njihovom prijenosu i razmjeni putem interneta i komunikacijskih aplikacija. Uspoređujući suvremeno informacijsko okruženje s ne tako davnim vremenima u kojima su dominirali pisani mediji te radio i televizija, današnji način prijenosa informacija je neizmjereno brži, ali i u pojedinim oblicima u potpunosti individualiziran između pošiljatelja i primatelja informacija. Razvoj interneta, društvenih mreža, digitalnih komunikacijskih platformi i komunikacijskih aplikacija omogućio je gotovo trenutačnu distribuciju sadržaja neograničenom broju korisnika, pri čemu je istodobno umanjena tradicionalna uloga medijskih i institucionalnih posrednika u njegovoj selekciji i provjeri.

Suvremeno informacijsko okruženje nije moguće promatrati isključivo kao prostor stvaranja, razmjene i prijenosa informacija. Njegova fizička, informacijska i kognitivna dimenzija međusobno su povezane, zbog čega informacije mogu utjecati na percepcije, stavove, uvjerenja, odlučivanje i ponašanje pojedinaca i društvenih skupina.³ Informacijsko okruženje time predstavlja i prostor društvenog i političkog utjecaja u kojem različiti državni i nedržavni akteri mogu nastojati oblikovati percepcije i ponašanje određenih ciljanih skupina.⁴ Takav utjecaj sam po sebi ne mora biti negativan, budući da komunikacija i pokušaj utjecaja predstavljaju sastavni dio društvenih i političkih procesa. Međutim, suvremeno informacijsko okruženje istodobno omogućuje pojavu i širenje različitih oblika netočnih, obmanjujućih i manipulativnih informacijskih sadržaja. Za potrebe analize takvih negativnih pojava u ovom će se radu koristiti koncept informacijskog poremećaja (eng. *information disorder*), kojim se omogućuje razlikovanje različitih oblika štetnog informacijskog sadržaja s obzirom na njegovu istinitost, namjeru i način uporabe.⁵

³ NATO Strategic Communications Centre of Excellence, *Georgia's Information Environment through the Lens of Russia's Influence*, Riga, 2021., dostupno na poveznici: <https://stratcomcoe.org/publications/georgias-information-environment-through-the-lens-of-russias-influence/212>, učitano dana 27. rujna 2026. godine

⁴ NATO Strategic Communications Centre of Excellence, *Improving NATO Strategic Communications Terminology (Executive Summary)*, Riga, 2019, dostupno na poveznici: https://stratcomcoe.org/pdfjs/?file=/publications/download/web_nato_terminology_methodology_ex_sum_20-09-2019.pdf?zoom=page-fit, učitano dana 27. rujna 2026. godine

⁵ Claire, Wardle, Hossein, Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, Council of Europe, Strasbourg, 2017., str. 20-22

Informacijski poremećaj prema utjecajnoj studiji koju su za potrebe Vijeća Europe izradili *Claire Wardle i Hossein Derakhshan*, predstavlja središnji krovni pojam u raspravi o manipulacijama informacija. Riječ je o konceptualnom okviru koji obuhvaća različite oblike poremećaja informacijskog okruženja, u kojem se istinite, netočne, obmanjujuće i manipulirane informacije međusobno isprepliću.⁶

Važnost koncepta informacijskog poremećaja za potrebe teorijskog okvira ovog istraživanja proizlazi iz činjenice da se ovim konceptom informacijski problem ne promatra isključivo sa stajališta istinitosti ili neistinitosti informacije, nego uključuje dodatne elemente, prije svega namjeru dionika te konačni cilj kreiranja, plasiranja i širenja informacije.

2.1. Oblici informacijskog poremećaja

Prema široko prihvaćenom konceptu koji su uspostavili, navedeni autori razlikuju tri temeljna oblika informacijskog poremećaja: dezinformacije (disinformation), misinformacije (misinformation) i malinformacije (malinformation)⁷.

Obzirom da je ovo istraživanje prvenstveno usmjereno na dezinformacije kao sigurnosnu pojavu koja može prouzrokovati opasnost za nacionalnu sigurnost, koji pojam će se detaljnije definirati u nastavku, u ovom dijelu će se prikazati definicije ostala dva oblika manipulacija informacijama prema *Wardle i Derakhshan* – misinformacije i malinformacije.

Prema već navedenim autorima misinformacije podrazumijevaju informacije koje su lažne, ali nisu kreirane s ciljem prouzrokovanja štete. Malinformacije, s druge strane, predstavljaju informacije utemeljene na istinitim činjenicama, ali kreirane s ciljem prouzrokovanja štete⁸. Dakle, iz ovog kratkog prikaza ključnih elemenata misinformacija i malinformacija moguće je razlikovati ova dva pojma prema dvije ključne varijable – činjeničnoj utemeljenosti podataka te krajnjoj namjeri prenošenja takvih podataka.

2.2. Dezinformacije kao sigurnosni fenomen

Polazeći od definiranja dezinformacija potrebno je istaknuti kako ne postoji međunarodno prihvaćena definicija dezinformacija.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

Prema *Wardle i Derakhshan* dezinformacije uključuju svjesno stvaranje ili distribuciju netočnog ili obmanjujućeg sadržaja radi nanošenja štete.⁹ Autori stavljaju naglasak na tri ključna elementa definicije a to su neistinitost, namjera i šteta. Navedeni elementi postaju ključne točke razlikovanja dezinformacije od ostalih oblika informacijskog poremećaja. Za analizu dezinformacija stoga nije dovoljno utvrditi samo objektivnu netočnost određene tvrdnje. Potrebno je razmotriti i subjektivni odnos dionika prema sadržaju koji stvara ili distribuirati.

Hameleers definira dezinformacije kao „sve prakse namjernog stvaranja ili širenja obmanjujućeg sadržaja s ciljem nanošenja štete, izazivanja razdora ili ostvarivanja financijske i/ili političke koristi. Prakse obmanjivanja pritom mogu obuhvaćati različite postupke, od dekontekstualizacije poznatih činjenica do stvaranja alternativnih narativa“.¹⁰ Ova definicija jasno ističe namjeru i cilj dezinformacijske aktivnosti, dok u kontekstu fenomenologije djelovanja poznaje širok oblik djelovanja.

Europska komisija je u svom dokumentu *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Suzbijanje dezinformacija na internetu: europski pristup* definirala dezinformacije kao „provjerljivo lažne ili obmanjujuće informacije koje su stvorene, predstavljene i proširene radi ostvarivanja ekonomske koristi ili namjernog obmanjivanja javnosti te koje mogu prouzročiti štetu javnom interesu“.¹¹ Ovdje je osobito važno istaknuti da Komisija u dokumentu štetu javnom interesu definira kao ugrožavanje demokratskih političkih procesa i procesa donošenja politika, ali i javnog dobra kao što su zaštita zdravlja građana EU-a, okoliša i sigurnosti, dok, s druge strane, u dokumentu izrazito naglašava kako dezinformacije ne uključuju pogreške u izvješćivanju, satiru i parodiju, kao ni jasno naznačene stranačke vijesti i komentare.¹² Ovakvim pristupom Komisija jasno ukazuje na konstitutivnost elemenata neistinitosti informacija i namjere dionika u njezinom širenju, ističući razliku od drugih oblika neistinitih informacija.

⁹ *Ibid.* str. 20.

¹⁰ Michael Hameleers, *Disinformation as a context-bound phenomenon: toward a conceptual clarification integrating actors, intentions and techniques of creation and dissemination*, Communication Theory, Volume 33, Issue 1, February 2023, Pages 1–10, <https://doi.org/10.1093/ct/qtac021>, str. 2

¹¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Tackling online disinformation: a European Approach*, COM(2018) 236 final, Brussels, 26 April 2018, str. 4.

¹² *Ibid.*

Prikazana definicija je i sastavni dio *Akcijskog plana za borbu protiv dezinformacija*, odnosno provedbenog dokumenta Komisije kojim se implementiraju strateške smjernice postavljene u Komunikaciji.¹³

Organizacija sjevernoatlanskog ugovora (eng. The North Atlantic Treaty Organization - NATO) je tijekom posljednjeg desetljeća prepoznala važnost dezinformacija kao oblika globalne sigurnosne prijetnje zbog čega je pitanje dezinformacija postalo sastavni dio brojnih dokumenata NATO-a, ali i stručnih rasprava na javnim i zatvorenim formatima sastanaka NATO-a. Prema definiciji NATO-a „dezinformacije su lažne ili netočne informacije koje se namjerno šire radi manipuliranja mišljenjima i djelovanjem drugih osoba“.¹⁴

NATO dezinformacije postavlja u širi okvir neprijateljskih informacijskih prijetnji koje definira kao aktivnosti koje mogu predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Prema pristupu NATO-a informacijske prijetnje obuhvaćaju namjerne, štetne, manipulativne i koordinirane aktivnosti državnih i nedržavnih aktera u informacijskom okruženju, koje imaju stvaran ili potencijalan negativan učinak na NATO i njegove saveznike. To uključuje, među ostalim, informacijske operacije, manipuliranje informacijama i upletanje stranih aktera te dezinformacije.¹⁵

Važnost pristupa NATO-a problemu dezinformacija je što NATO u prikazanoj definiciji stavlja naglasak i na kognitivne i na bihevioralne učinke dezinformacija, odnosno ukazuje na mehanizam djelovanja dezinformacija kroz utjecaja na stvaranje i širenje ideološkog okvira (stajališta pojedinaca, kreiranja javnog mnijenja i dr.) do operacionalizacije ideja kroz djelovanje pojedinaca i skupina. NATO također u svom pristupu jasno ističe kako dezinformacije u kontekstu neprijateljskog informacijskog djelovanja odnosno informacijskih prijetnji mogu predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD) u svom izvješću *Facts not Fakes, Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity* navodi da se „dezinformacija uobičajeno definira kao lažna, netočna ili obmanjujuća informacija koja je namjerno stvorena, predstavljena i

¹³ European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan against Disinformation*, JOIN/2018/36 final, Brussels, 5 December 2018, str. 1.

¹⁴ NATO's approach to counter information threats, Public Summary, Brussels, 18 October 2024, dostupno na poveznici: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/10/18/natos-approach-to-counter-information-threats>, učitano dana 31. srpnja 2026. godine

¹⁵ *Ibid.*

distribuirana radi nanošenja štete osobi, društvenoj skupini, organizaciji ili državi“.¹⁶ U definiciji OECD-a je naglasak na cilj i ulogu dezinformacija a to je nanošenje štete. OECD u svojoj definiciji ističe četiri dionika kojima se dezinformacijama nanosi šteta, a to su osoba, društvena skupina, organizacija ili država, čime je fokus definicije dezinformacija nedvojbeno stavljen na nanošenje štete nekom obliku organiziranog, kolektivnog, društvenog oblika, prije nego nanošenje štete pojedincu. Ovakav pristup je važan jer ukazuje da je fenomen dezinformacija prvenstveno namijenjen stvaranju društvene štete i opasnosti.

Osim definicija dezinformacija sadržanih u službenim dokumentima međunarodnih organizacija i političkih tijela, svakako je potrebno analizirati i definicije istaknutih znanstvenika koji su se u svom znanstvenom stvaralaštvu bavili pitanjem dezinformacija.

Ovdje je potrebno istaknuti jednostavnu definiciju *Dona Fallisa* prema kojoj je dezinformacija „obmanjujuća informacija čija je funkcija obmanjivanje“.¹⁷ Iako u samoj definiciji ne ističe pitanje istinitosti, *Don Fallis* u radu naglašava da dezinformacija ne mora biti utemeljena na potpuno činjenično netočnim informacijama nego da se može raditi i o tendenciozno djelomično izmijenjenom sadržaju ili tendencioznoj kontekstualizaciji sadržaja kako bi se stvorila obmana. Također, u odnosu na funkciju dezinformacija koju predstavlja kao obmanu, u daljnjoj razradi teme *Don Fallis* ističe da je cilj stvaranje obmane ne na individualnoj nego na društvenoj/državnoj razini. Stavljajući zaključke ove definicije u kontekst definicije OECD-a, može se zaključiti da su dezinformacije mehanizam usmjeren na stvaranje društvenih promjena utemeljenih na lažnim i činjenično netočnim informacijama.

Od domaćih autora istaknuo bih rad *Gordana Akrapa* koji je u svojoj doktorskoj disertaciji definirao dezinformacije kao „svjesno iskrivljenu, nepotpunu ili netočnu obavijest, prikrivenog naručitelja i stvarnog autora, kojom se djelovanjem na kognitivne procese ciljane publike nastoji izazvati donošenje odluka štetnih za tu publiku i mijenjati njezin korpus javnog znanja“.¹⁸

Važnost *Akrapove* definicije pronalazi se u činjenici da se njome u značajnoj mjeri ističe operacijska uloga dezinformacija, slično kao i kod definicije NATO-a. Analizirajući *Akrapovu* definiciju dezinformacija ističu se pojedini elementi kao što su svjesnost (dezinformacija ne

¹⁶ OECD, *Facts not Fakes: Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity*, OECD Publishing, Paris, 2024., str. 14. <https://doi.org/10.1787/d909ff7a-en>

¹⁷ Don, Fallis, *What is disinformation?* University of Arizona, Library Trends, 63(3), str. 401. Arizona 2015., <https://doi.org/10.1353/lib.2015.0014>.

¹⁸ Gordan, Akrap: Informacijske strategije i operacije u oblikovanju javnog znanja, University of Zagreb, doktorska disertacija, Zagreb, 2011. str 86.

nastaje slučajno, takav pristup se pronalazi i u dokumentima Europske komisije), iskrivljenost, nepotpunost ili netočnost (kao i kod *Fallisovog* pristupa dezinformacija ne mora nužno biti potpuno činjenično neistinita nego tendenciozno promijenjena ili stavljena u odgovarajući kontekst kako bi se ostvario cilj dezinformacije), prikrivanje naručitelja i stvarnog autora (što odgovara teorijskom okviru stranog političkog utjecaja), postojanje ciljane publike (ukazuje na usmjeravanje dezinformacijskih aktivnosti prema točno određenim adresatima, pomno odabranim kako bi dezinformacije ostvarile svoj učinak), stvaranje utjecaja na kognitivnoj razini (utjecaj na svijest pojedinaca, skupina i društava), utjecaj na proces odlučivanja (što može predstavljati svojevrzni prelazak iz kognitivnog u bihevioralni mehanizam djelovanja dezinformacija) štetnost za ciljanu publiku (naglašava prirodu negativnog utjecaja dezinformacija) te promjena korpusa javnog znanja (konačni cilj dezinformacija kojima se stvaraju nove, izmijenjene društvene vrijednosti upravo temeljem ciljeva stvaratelja dezinformacija).

Svakako ne treba izostaviti niti definiciju *Miroslava Tuđmana* prema kojoj se “dezinformacije kreiraju s namjerom da protivnika navedu da promijeni mišljenje te da donosi odluke i prosudbe u korist vlastite štete”.¹⁹ Slično kao i kod *Akrapove* definicije, naglasak je stavljen na kognitivne i bihevioralne učinke dezinformacija.

Analizom prikazanih definicija i pristupa, polazeći od početno navedene činjenice kako ne postoji međunarodno prihvaćena definicija dezinformacija, nužno je za potrebe istraživanja analitičkom i sintetičkom metodom izraditi radnu definiciju dezinformacija koja će se koristiti u daljnjem istraživanju.

Za potrebe ovog istraživanja predlaže se sljedeća radna definicija:

Dezinformacija je namjerno stvorena, izmijenjena, predstavljena ili distribuirana lažna, netočna ili obmanjujuća informacija odnosno informacijski sadržaj, usmjeren na obmanjivanje ili manipuliranje primateljem radi utjecaja na njegova stajališta, odluke ili postupanje, odnosno radi ostvarivanja političkog, sigurnosnog, ekonomskog ili drugog cilja, koja je podobna prouzročiti štetu pojedincu, društvenoj skupini, organizaciji, demokratskim procesima, ustavnom poretku, društvu ili državi.

Predložena definicija sadržava elemente namjere, koji su svojstveni svim prikazanim definicijama. U odnosu na pitanje činjenične točnosti priklonio bih se autorima koji ne

¹⁹ Miroslav, Tuđman, *Informacijsko ratište i informacijska znanost*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2008., str. 129

ograničavaju dezinformacije isključivo na činjenično netočne odnosno lažne informacije jer se manipulacijama točnim činjenicama mogu stvoriti informacijski okviri kojima se može ostvariti svrha dezinformacijskog djelovanja. Utjecaj na obmanjivanje ili manipuliranje primateljem informacije je svakako ključna komponenta definicije koja svoje uporište pronalazi u gotovo svim prikazanim definicijama. Kognitivni i bihevioralni mehanizam koji se očituje utjecaj na stajališta, odluke ili postupanje je izrazito važan element ove radne definicije, kroz koji se naglašava operacijski karakter dezinformacija. I konačno, ostvarenje političkog, sigurnosnog, ekonomskog ili drugog cilja odnosno uzrokovanje štete pojedincu, skupini, organizaciji, demokratskim procesima, ustavnom poretku, društvu ili državi je konačni cilj dezinformacijskog djelovanja koji je uključen u ovu radnu definiciju.

Ovakva radna definicija, koja uključuje ključne elemente analiziranih definicija predstavlja dio teorijskog okvira za razumijevanje položaja i uloge dezinformacija kao sigurnosne pojave, sigurnosne prijetnje, i konačno, prijetnje nacionalnoj sigurnosti.

Nakon određivanja radne definicije dezinformacija nužno je napraviti distinkciju između dezinformacija i vrlo popularno termina lažne vijesti odnosno termina iz engleskog jezika koji je našao široku primjenu – *fake news*. Lažne vijesti (*eng. fake news*) su prema istraživanju *Allcotta i Gentzkowa* medijski članci koji su namjerno i provjerljivo lažni te mogu dovesti čitatelja u zabludu.²⁰ Dakle, iz navedene definicije se uočava namjera prikazivanja činjenično netočnih informacija bez posebne namjere djelovanja na konačnog dionika odnosno primatelja vijesti.

U kontekstu rasprave o fenomenu lažnih vijesti potrebno je ukazati na rad u kojem *Roksandić Vidlička i Mamić* izravno razmatraju širenje lažnih vijesti putem društvenih mreža. Autori analiziraju lažne vijesti u širem kontekstu nezakonitih sadržaja na društvenim mrežama, osobito njihove povezanosti s javnim poticanjem na nasilje i mržnju, odgovornosti pružatelja platformi te potrebe za posebnim regulatornim okvirom. Takav pristup omogućuje da se njihovi zaključci povežu sa sekuritizacijom informacijskog djelovanja i pitanjem granica kaznenopravne intervencije, što otvara raspravu koja će biti ključna u nastavku ovog rada.²¹

²⁰ Allcott, Hunt, Matthew Gentzkow, “*Social Media and Fake News in the 2016 Election*”, American Economic Association, Journal of Economic Perspectives, Vol. 31, No. 2, 2017, str. 213.

²¹ Sunčana, Roksandić Vidlička, Krešimir, Mamić, *Zlouporaba društvenih mreža u javnom poticanju na nasilje i mržnju i širenju lažnih vijesti: potreba transplantiranja njemačkog Zakona o jačanju provedbe zakona na društvenim mrežama?*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 25(2), 2018., str. 329.–357.

U istraživanju koje su proveli *Tandoc, Lim i Ling*, u kojem su analizirali 34 znanstvena rada koji su obrađivali pitanja lažnih vijesti, analizom sadržaja utvrdili su da se termin lažne vijesti koristi neselektivno, odnosno za različite namjene, a uključuje 6 ključnih područja korištenja lažnih vijesti – satiru, parodiju, fabrikaciju, manipulaciju, oglašavanje i propagandu.²²

Stoga je pojmove dezinformacija i lažnih vijesti potrebno razgraničiti. Dezinformacije, naime, predstavljaju širi koncept koji je primarno determiniran obmanjujućom ili manipulativnom prirodom informacijskog djelovanja, dok lažne vijesti predstavljaju specifičan oblik obmanjujućeg sadržaja koji oponaša formu i obilježja legitimnog novinarskog djelovanja. Slijedom toga, lažna vijest može predstavljati sredstvo odnosno jedan od oblika dezinformacija, ali se pojam dezinformacija ne može svesti na lažne vijesti. Takvo poistovjećivanje neopravdano bi isključilo brojne druge tehnike informacijskog utjecaja, uključujući manipulirane fotografije i videozapise, lažne dokumente, dekontekstualizirane informacije, lažne profile i koordinirane dezinformacijske narative. Stoga će se u nastavku ovog istraživanja ključni fokus biti usmjeren na sigurnosnu komponentu dezinformacija.

²² Tandoc, Edson C., Lim, Zheng Wei, Richard Ling, *Defining 'Fake News': A Typology of Scholarly Definitions*, Digital Journalism 6 (2): 137–153. doi: <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>

3. SEKURITIZACIJA INFORMACIJSKOG DJELOVANJA

Nakon analize definicija različitih autora te postavljanja radne definicije dezinformacija, teorijski okvir istraživanja je potrebno dopuniti pozicioniranjem dezinformacija u sigurnosni kontekst kako bi se u daljnjem radu istražila razina sigurnosnog utjecaja dezinformacija.

Razmatranje dezinformacija kao sigurnosne pojave zahtijeva teorijsko objašnjenje procesa temeljem kojeg određena društvena pojava prestaje biti promatrana isključivo u svom izvornom kontekstu te poprima obilježje sigurnosne pojave odnosno sigurnosnog izazova.

3.1. Teorija sekuritizacije

U tom smislu osobito je primjenjiva *teorija sekuritizacije*, razvijena u okviru tzv. Kopenhaške škole sigurnosnih studija. Njezini najznačajniji predstavnici *Barry Buzan, Ole Wæver i Jaap de Wilde*, koji u svom djelu *Security: A New Framework for Analysis* polaze od ekstenzivnog razumijevanja sigurnosti koje nadilazi tradicionalno poistovjećivanje sigurnosti s pitanjima vojne obrane i omogućuje analizu sigurnosnih prijetnji u različitim područjima društvenog života.

Temeljna pretpostavka teorije sekuritizacije jest da određena pojava ne predstavlja sigurnosno pitanje samo zbog svojih objektivnih obilježja nego i zbog načina na koji je relevantni politički i društveni akteri konstruiraju i predstavljaju kao sigurnosnu prijetnju. Sigurnost se stoga promatra kao intersubjektivna kategorija.²³ Prema navedenim autorima, „sekuritizacija predstavlja proces kojim se određeno pitanje prikazuje kao egzistencijalna prijetnja referentnom objektu, čime se stvara legitimacijska osnova za poduzimanje mjera koje nadilaze uobičajene političke postupke“.²⁴ Ovakav pristup omogućuje premještanje određenog pitanja iz njegovog tradicionalnog okvira u područje sigurnosti.

Za provedbu procesa sekuritizacije potrebno je povezati nekoliko konstitutivnih elemenata: sekuritizirajućeg aktera, referentni objekt, egzistencijalnu prijetnju, publiku i mjere koje proizlaze iz uspješne sekuritizacije.²⁵

²³ Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 1998., str. 23.

²⁴ *Ibid.* str. 25.

²⁵ *Ibid.*

Pritom, sekuritizirajući akter predstavlja subjekt koji određenu pojavu označava sigurnosnom prijetnjom. Obzirom da je područje sigurnosti i zaštite društva odnosno nacionalne sigurnosti prvenstveno u rukama države, kao sekuritizirajući akteri se prije svega javljaju državna tijela, politički dužnosnici, državni sigurnosni mehanizmi, međunarodne organizacije ili drugi akteri koji raspolažu dovoljnim političkim i društvenim autoritetom. Referentni objekt predstavlja vrijednost za koju se tvrdi da je ugrožena i koju je zbog toga potrebno zaštititi. Tu je u prvom redu referentni objekt najčešće je država odnosno njezin teritorijalni integritet i politička neovisnost, dok se kroz prošireni koncept kao legitimni referentni objekti promatraju nacionalna sigurnost, ustavni poredak, neovisnost demokratskih institucija, izborni procesi, javno zdravlje ili društvena kohezija.²⁶ U tom kontekstu vrijedno je istaknuti teoriju sekuritizacije prema *Richardu Kilroyu Jr.*, koji sekuritizaciju definira kao „proces kojim države određuju prijetnje nacionalnoj sigurnosti na temelju subjektivnih, a ne objektivnih procjena percipirane opasnosti“²⁷ što svakako otvara prostor raspravi o pitanjima otpornosti sekuritizacije na politizaciju određenih pojava, odnosno zloupotrebu sekuritizacije za ostvarenje političkih interesa legitimne političke vlasti.

Odgovor na ovu raspravu potrebno je tražiti u kritičkom osvrtu na teoriju sekuritizacije i *Buzana, Wæver i de Wilde* koju je u svom radu dao *Thierry Balzacq*. On izvornu teoriju sekuritizacije kritizira zbog činjenice da preveliku važnost stavlja na aktivnosti sekuritizirajućeg subjekta, dok neopravdano zapostavlja ulogu ciljane publike. *Balzacq* kritički nadograđuje teoriju sekuritizacije Kopenhaške škole smatrajući da razumijevanje sekuritizacije prvenstveno kao jednostranog narativa sekuritizirajućeg subjekta ne omogućuje potpuno objašnjenje sigurnosnih praksi u stvarnim društvenim i političkim okolnostima. Prema njegovom mišljenju, učinkovitost sekuritizacijskog procesa ne proizlazi samo iz uporabe sigurnosnog diskursa, nego ovisi o njenoj recepciji od strane relevantne publike, društvenom i političkom kontekstu u kojem se odvija te odnosima moći između sekuritizirajućeg aktera i publike. *Balzacq* stoga sekuritizaciju postavlja kao proces usmjeren prema publici, ovisan o kontekstu i prožet odnosima političke moći sekuritizirajućeg aktera u odnosu na publiku.²⁸ Ovakvim pristupom se mogu razjasniti pojedini uspješni procesi sekuritizacije, kao što je npr. pitanje sekuritizacije migracija, koje je na razini Europe uspješno premješteno iz područja

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Richard, Kilroy Jr, *Securitization*. Masys, A. (eds) Handbook of Security Science. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-51761-2_11-1

²⁸ Thierry Balzacq, *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, European Journal of International Relations, Vol. 11, No. 2, 2005., str. 171–201, DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>

zaštite ljudskih prava u područje sigurnosti. Naime, *Huysmans* u svom radu ističe kako primjena koncepta sekuritizacije nije ograničena na tradicionalne vojne prijetnje, nego je u sigurnosnim studijama razvijena i u odnosu na pojave poput migracija, pri čemu *Huysmans* pokazuje kako se migracije kroz političke i institucionalne procese konstruiraju kao sigurnosno pitanje povezivanjem s prijetnjama javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti i nacionalnom identitetu.²⁹

Za uspješnu sekuritizaciju određene pojave dakle nije dovoljno da sekuritizirajući akter jednostrano proglasi određenu pojavu sigurnosnom prijetnjom. Potrebno je da takvu interpretaciju u određenoj mjeri prihvati relevantna publika te da svojim prihvaćanjem da svojevrsni legitimitet mjerama kojima se umanjuje sigurnosna prijetnja od sekuritizirane pojave.³⁰

Zaključno, sekuritizacija određene pojave podrazumijeva kompleksan proces od identifikacije određene pojave, promatranja pojave u kontekstu utjecaja na sigurnost odnosno procjene sigurnosnog rizika u odnosu na referentni objekt, donošenje odluke o sekuritizaciji pojave te prezentacije javnosti o nužnosti sekuritizacije i, konačno, društvenog konsenzusa o posljedicama sekuritizacije odnosno primjene mjera koje je potrebno provesti za umanj enje ili otklanjanje sigurnosnog rizika od neke pojave.

Nakon definiranja sekuritizacije kao procesa transformacije određene društvene pojave u kontekst sigurnosti, potrebno je promotriti postavljanje središnjeg pitanja ovog istraživanja u kontekst sigurnosti, a to su dezinformacije.

Primjena prikazanog teorijskog modela na dezinformacije omogućuje objašnjenje njihove transformacije iz područja komunikacijskog i informacijskog prostora u područje nacionalne i međunarodne sigurnosti.

Dezinformacije, naime, same po sebi nisu nova društvena pojava, ali kako je uvodno navedeno, razvoj digitalnih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, društvenih mreža i mogućnosti brzog i masovnog širenja sadržaja bitno je povećao njihov potencijalni doseg i mogućnost koordiniranog djelovanja odnosno njihove zlouporabe za ostvarenje određenih, prvenstveno negativnih učinaka. Dezinformacije dobivaju specifično sigurnosno značenje kada predstavljaju dio organiziranih aktivnosti državnih ili nedržavnih dionika, usmjerenih prema

²⁹ Jeff, *Huysmans*, *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, br. 5, 2000, str. 751–777

³⁰ Barry, Buzan, Ole, Wæver i Jaap, de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 1998., str. 25

ostvarivanju političkih, vojnih ili drugih strateških ciljeva, što je i prikazano u uvodno razmotrenim definicijama dezinformacija.

U takvom kontekstu predmet sekuritizacije ne mora biti pojedinačna netočna ili obmanjujuća informacija, nego sigurnosno relevantno postaje sustavno, namjerno i koordinirano korištenje dezinformacija kojima se nastoji utjecati na kognitivne i bihevioralne procese ciljane publike, ostvariti utjecaj na društvene i političke procese, destabilizirati društvo, narušiti povjerenje u državne institucije ili oslabiti sposobnost države da učinkovito donosi i provodi autonomne političke odluke.

Primjenjujući izvornu teoriju sekuritizacije ali i njezinu prikazanu kritiku, nužno je razlikovati pojedinačne dezinformacije od organiziranih manipulativnih informacijskih aktivnosti, prvenstveno dezinformacijskih kampanja, kako bi se ispravno sekuritizirala pojava koja predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, a izvan okvira ostavila ona individualna djelovanja koja nemaju takvu sposobnost.

U slučaju dezinformacija moguće je identificirati više potencijalnih referentnih objekata. Na razini države to mogu biti ustavni poredak, nacionalna sigurnost, suverenitet i sposobnost funkcioniranja državnih institucija, dok na političkoj razini referentni objekt mogu predstavljati demokratski politički procesi, osobito demokratski izborni procesi i autonomno oblikovanje političke volje građana. Na društvenoj razini predmet zaštite mogu biti društvena kohezija, kreiranje društvenog narativa i javnog mnijenja te pitanje povjerenja u institucije.

Na taj način dezinformacije mogu prijeći tradicionalnu granicu informacijskog prostora i ući u područje sigurnosnih prijetnji. Pritom je moguće konkretizirati i razlikovati sigurnosne interese koji mogu biti ugroženi na razini Europske unije i Republike Hrvatske. U okviru Europske unije strano manipuliranje informacijama i uplitanje, koje će naknadno biti posebno obrađeno, uključujući dezinformacije, prepoznaje se kao sigurnosna i vanjskopolitička prijetnja koja može biti usmjerena prema demokratskim procesima, osobito izborima i slobodnom oblikovanju političke volje građana, povjerenju u demokratske institucije, društvenoj koheziji te sposobnosti Unije za ostvarivanje vlastitih političkih i vanjskopolitičkih interesa.³¹ U hrvatskom strateškom okviru informacijske prijetnje promatraju se ponajprije u širem kontekstu hibridnog djelovanja, koje može biti usmjereno prema slabljenju suvereniteta i neovisnosti Republike Hrvatske, potkopavanju demokratskih vrijednosti i sloboda, destabilizaciji državnih institucija te

³¹ European External Action Service, *2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats: A Framework for Networked Defence*, January 2024, str. 23–25.

narušavanju ugleda i utjecaja Republike Hrvatske.³² Novija Strategija obrane Republike Hrvatske pritom izrijekom prepoznaje hibridne, kibernetičke i informacijske prijetnje kao oblike djelovanja na koje je potrebno razvijati sposobnosti odgovora.³³

Ovdje se nameće i rasprava o jednom izrazito važnom pitanju koje će zasebno biti obrađeno u kasnijem dijelu istraživanja, a to je pitanje granica sekuritizacije dezinformacija, odnosno pravnih i etičkih izazova pitanju sekuritizacije, a posljedično i državnog odgovora na dezinformacije kao sigurnosne pojave. Naime, proglašavanje određenog oblika komunikacije prijetnjom nacionalnoj sigurnosti mogu se legitimirati intenzivnije državne intervencije u informacijski prostor, uključujući regulatorne, administrativne, sigurnosne te u krajnjoj liniji i kaznenopravne mjere. Takav razvoj posebno je osjetljiv zbog neposredne povezanosti informacijskog prostora sa slobodom mišljenja i izražavanja te ostvarenjem medijskih sloboda.

Sličan izazov između potrebe odgovora na sekuritiziranu društvenu pojavu i očuvanja temeljnih prava može se uočiti i u drugim područjima suvremenih sigurnosnih politika. Analiza odgovora na migracije tijekom pandemije COVID-19 pokazuje kako povezivanje zdravstvenih, migracijskih i sigurnosnih izazova može dovesti do intenzivnijih državnih mjera, zbog čega sigurnosni odgovor mora istodobno biti podvrgnut zahtjevima zaštite temeljnih prava.³⁴

Stoga primjena teorije sekuritizacije na područje dezinformacija zahtijeva sustavni pristup kako bi se ostvario balans između pravovremenog identificiranja i učinkovitog sprječavanja djelovanja stranih država i drugih neprijateljskih aktera na način kojim se mogu ozbiljno ugroziti demokratske institucije i nacionalna sigurnost i ostvarenja najviših standarda zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Kritička dimenzija teorije sekuritizacije zahtijeva da se ne analizira samo je li određena pojava predstavljena kao prijetnja, nego i tko je predstavlja kao prijetnju, prema kojem referentnom objektu, pred kojom publikom, s kojim ciljem te kakav odgovor takva pojava zahtijeva.

Promatrajući dezinformacije kao moguću sigurnosnu prijetnju odnosno prijetnju nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti u kontekstu moguće sekuritizacije, potrebno je razumjeti određene

³² Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 73/2017.

³³ Strategija obrane Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 104/2025

³⁴ Sunčana, Roksandić, Krešimir, Mamić, Robert, Mikac, *Migration in the Time of COVID-19—Policy Responses and Practices in Croatia Concerning the Western Balkan Routes and Readiness for the Post-COVID-19 Society in Which the Right to Health Care for the Most Vulnerable Is Guaranteed*, *Frontiers in Human Dynamics*, Vol. 3, 2021, Article 595189, DOI: 10.3389/fhumd.2021.595189

oblike dezinformacijskog djelovanja koje može predstavljati stvarnu opasnost za referentni objekt.

3.2. Položaj dezinformacija u kontekstu hibridnih prijetnji

Hibridne prijetnje su termin koji se vrlo često javlja u javnom političkom diskursu, kao i u stručnim i znanstvenim raspravama u području politologije, geopolitike, sigurnosti, obrane i dr.

Prije početka rasprave o hibridnim prijetnjama i uokvirivanju dezinformacija u pojam hibridnih prijetnji nužno je istaknuti da su hibridne prijetnje odabrane za detaljnu analizu upravo zbog činjenice da sve u nastavku analizirane definicije hibridnih prijetnji, kao jedan od fenomenoloških oblika navode dezinformacijsko djelovanje. Stoga će se u nastavku dati detaljniji pregled hibridnih prijetnji i položaju dezinformacija u okviru ove pojave.

Prilikom pokušaja definiranja hibridnih prijetnji nailazi se na jednak problem kao i kod brojnih drugih sigurnosno-političkih fenomena kao što su terorizam, ekstremizam, dezinformacije i sl., a to je problem da ne postoji jedinstvena međunarodno prihvaćena definicija ovog pojma. Stoga će se, kao i kod definiranja pojma dezinformacija, analitičko-sintetskom metodologijom analizirati više relevantnih definicija te za potrebe istraživanja postaviti radna definicija pojma hibridne prijetnje.

Pregled definicija hibridnih prijetnji prikazat će se kroz genealoški i deduktivni pristup, počevši od početnih, općenitijih i ekstenzivnih definicija, prema konkretnijim definicijama novijeg znanstveno-istraživačkog razdoblja.

Svakako bi pregled bilo dobro započeti *Hoffmanovom* definicijom iz 2007. godine koji definiciju hibridnih prijetnji temelji na pojmu hibridnog ratovanja, kojom prilikom ističe da hibridni ratovi obuhvaćaju niz različitih načina ratovanja, uključujući konvencionalne sposobnosti, neregularne taktike i formacije, terorističke aktivnosti, uključujući neselektivno nasilje i prisilu, te kriminalno djelovanje i izazivanje nereda.³⁵ U svom radu *Hoffman* ističe da hibridne aktivnosti mogu provoditi državni i nedržavni akteri, a očituju se u istodobnom i koordiniranom kombiniranju različitih fenomenoloških metodologija djelovanja.³⁶ Ova

³⁵ Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007., str. 29.

³⁶ *Ibid.* str. 14.

definicija je važna za navedeni pristup definiranju hibridnih sukoba jer pokazuje da se znanstveno izvorište pojma hibridne prijetnje pronalazi u vojnim i obrambenim znanostima.

U odnosu na institucionalne definicije, svakako je za istaknuti definiciju NATO-a objavljenu u njihovom dokumentu pod nazivom *Countering Hybrid Threats*, dokumentu koji se periodički nadopunjuje novim politikama NATO-a u kontekstu hibridnih prijetnji. Prema navedenom dokumentu hibridne prijetnje kombiniraju vojna i nevojna sredstva, kao i prikrivene i otvorene metode djelovanja, uključujući dezinformacije, kibernetičke napade, gospodarski pritisak, angažiranje neregularnih oružanih skupina te uporabu regularnih oružanih snaga. Hibridne metode koriste se kako bi se zamaglila granica između rata i mira te kako bi se nastojalo posijati sumnju među ciljanom populacijom. Njihov je cilj destabilizirati društva i potkopati njihovu stabilnost i funkcioniranje.³⁷ Za razliku od *Hoffmana*, NATO, kao prvenstveno vojno-obrambeni savez, izlazi iz militarističkih okvira definiranja hibridnih prijetnji te ih proširuje na nevojne metodologije. Osobito važan dio definicije NATO-a odnosi se na zamagljivanje granica između rata i mira. Time se ostvaruje sama bit hibridnog djelovanja, a to je da se pomoću nevojnih metodologija ostvaruju vojni i politički ciljevi.³⁸

Europski centar izvrsnosti za borbu protiv hibridnih prijetnji (*eng.* The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats - Hybrid CoE) je neovisna mreža međunarodnih stručnjaka za borbu protiv hibridnih prijetnji. Hybrid CoE se od svog osnivanja 2017. godine do današnjih dana prometnuo u najrelevantniju vaninstitucionalnu organizaciju u Europi koja se bavi pitanjima hibridnih prijetnji te je prisutna na svim važnijim europskim i svjetskim formatima na kojima se raspravljaju pitanja hibridnih prijetnji. Hybrid CoE prilikom definiranja hibridnih prijetnji navodi kako hibridne prijetnje predstavljaju „štetne aktivnosti koje se planiraju i provode sa zlom namjerom. Provode se radi potkopavanja određenog cilja, poput države ili institucije, uporabom različitih, često međusobno kombiniranih sredstava. Takva sredstva uključuju manipuliranje informacijama, kibernetičke napade, gospodarski utjecaj ili prisilu, prikriveno političko djelovanje, prisilnu diplomaciju te prijetnje uporabom vojne sile. Pojam hibridnih prijetnji obuhvaća širok raspon štetnih aktivnosti s različitim ciljevima, od operacija utjecaja i upletanja pa sve do hibridnog ratovanja“.³⁹

³⁷ NATO Report on *Countering hybrid threats*, updated January 2026, Brussels, 2026, dostupno na poveznici: <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-hybrid-threats>, učitano dana 12. srpnja 2026. godine

³⁸ *Ibid.*

³⁹ The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, *Hybrid threats as a concept*, Helsinki, 2026., dostupno na poveznici: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>, učitano dana 14. srpnja 2026. godine

Nadalje, Hybrid CoE karakterizira hibridne prijetnje kao koordinirano i sinkronizirano djelovanje kojim se namjerno ciljaju sustavne ranjivosti demokratskih država i institucija, uporabom širokog raspona različitih sredstava, aktivnosti kojima se iskorištavaju pragovi otkrivanja i atribucije, kao i različita područja međusobnog preklapanja i razgraničenja (rat – mir, unutarnja – vanjska sigurnost, lokalna – državna te nacionalna – međunarodna razina). I konačno kao aktivnosti usmjerene na utjecanje na različite oblike donošenja odluka na lokalnoj (regionalnoj), državnoj ili institucionalnoj razini, osmišljene radi promicanja i/ili ostvarivanja strateških ciljeva aktera, uz istodobno potkopavanje i/ili nanošenje štete ciljanom subjektu.⁴⁰

Hybrid CoE posebno ističe metodologije hibridnog utjecaja kao aktivnost kada u okviru hibridnog djelovanja neprijateljski državni ili nedržavni akteri primjenjuju i kombiniraju širok raspon sredstava kako bi se upletali u unutarnje procese ciljne države i društva te prikriveno ostvarivali utjecaj. Primjeri takvog djelovanja uključuju širenje dezinformacija, upletanje u izborne procese, instrumentalizaciju migracija te iskorištavanje pitanja identiteta radi izazivanja i produbljivanja društvene polarizacije. Hibridno djelovanje i hibridni utjecaj primjenjuju se u pripremnj ili ranoj fazi eskalacijskog spektra hibridnih prijetnji, s ciljem navođenja ciljne države na donošenje odluka koje pogoduju agresoru.⁴¹

Kako se radi o izrazito relevantnoj organizaciji u području hibridnih prijetnji, njihova definicija je izrazito sadržajna te uključuje brojne elemente od kojih je važno istaknuti dezinformacije kao metodološki oblik hibridnog utjecaja.

Prema definiciji Europske komisije navedenoj u dokumentu *Joint Framework on countering hybrid threats*, hibridne prijetnje predstavljaju „kombinaciju prisilnih i subverzivnih aktivnosti te konvencionalnih i nekonvencionalnih metoda (odnosno diplomatskih, vojnih, gospodarskih i tehnoloških), koje državni ili nedržavni akteri mogu koordinirano primjenjivati radi ostvarivanja određenih ciljeva, pritom ostajući ispod praga formalno objavljenog rata. Naglasak je obično na iskorištavanju ranjivosti ciljanog subjekta i stvaranju nejasnoća i dvosmislenosti kako bi se otežali procesi donošenja odluka. Masovne dezinformacijske kampanje, korištenje društvenih mreža radi kontrole političkog narativa ili radikalizacije, novačenja i usmjeravanja posredničkih (proxy) aktera mogu predstavljati sredstva provođenja hibridnih prijetnji“.⁴²

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Hybrid CoE, *Hybrid Influence*, Helsinki, 2026, dostupno na poveznici: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-influence/>, učitano dana 14. srpnja 2026. godine

⁴² European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union Response*, JOIN(2016) 18 final, Brussels, 6 April 2016., str. 2.

Europska komisija također ističe dezinformacije kao metodologiju hibridnog djelovanja što ukazuje na položaj dezinformacija u kontekstu hibridnih prijetnji.

Nakon prikazanih institucionalnih definicija, pregledom domaćih autora pronalaze se definicije hibridnih prijetnji koje uključuju i prikaz fenomenološkog okvira.

U prvom redu ovdje je potrebno istaknuti *Akrapovu* definiciju koji hibridne prijetnje definira kao „skup planiranih, koordiniranih, usmjerenih i usklađenih djelovanja kojima se napada društvo/država pri čemu se iskorištavaju postojeće i stvaraju nove ranjivosti demokratskog ustroja i institucija, uporabom političkih, gospodarskih, vojnih, civilnih, sigurnosnih, obavještajnih, energetske, medijskih i informacijsko-komunikacijskih sredstava“. ⁴³

Također, *Cvrtila* je u intervjuu Glasu Slavonije istaknuo kako hibridno ratovanje predstavlja koncept u kojem se radi ostvarivanja političkih ili ekonomskih interesa istodobno kombiniraju propaganda, dezinformacije, sabotaza, kibernetički napadi, gospodarski utjecaj i djelovanje specijalnih vojnih snaga. Pritom je istaknuo kako nije svaka dezinformacija ili pojedina neprijateljska aktivnost automatski hibridna prijetnja. Hibridno djelovanje mora biti povezano sa strateškim ciljem, primjerice stvaranjem utjecaja ili preusmjerenjem političkih procesa. ⁴⁴

U svom radu *Determination and Development of Definitions and Concepts of Hybrid Threats and Hybrid Wars: Comparison of Solutions at the Level of the European Union, NATO and Croatia* *Mikac* analizira različite pristupe definiranju hibridnih prijetnji od strane Europske unije, NATO-a i hrvatskog normativnog i strateškog okvira te zaključuje kako su hibridne prijetnje širi krovni pojam za različite, međusobno povezane oblike neprijateljskog djelovanja državnih i nedržavnih aktera, pri čemu se kombiniraju različiti vojni i nevojni instrumenti radi iskorištavanja ranjivosti ciljanog subjekta i ostvarivanja strateških ciljeva a mogu uključivati ometanje demokratskih političkih procesa pomoću dezinformacija. ⁴⁵

Dakle, zaključno, analizom prikazanih definicija, kroz genealošku i deduktivnu metodologiju prikazan je razvoj od izvorno militarističkih pristupa definicijama hibridnih prijetnji do

⁴³ Gordan, Akrap, *Hibridne prijetnje i izazovi: Operacije utjecaja i moderno-sigurnosno okruženje*, Hrvatska sveučilišna naklada – Sveučilište u Mostaru, Zagreb/Mostar, 2023. godine

⁴⁴ Glas Slavonije, *Ursula von der Leyen: Vrijeme je da to nazovemo pravim imenom. Ovo je hibridni rat*, dostupno na poveznici https://www.glas-slavonije.hr/magazin/2025/10/26/ursula-von-der-leyen-vrijeme-je-da-to-nazovemo-pravim-imenom-ovo-je-hibridni-rat-725380/?utm_, učitano dana 15. srpnja 2026. godine

⁴⁵ Mikac, Robert. *Determination and Development of Definitions and Concepts of Hybrid Threats and Hybrid Wars: Comparison of Solutions at the Level of the European Union, NATO and Croatia*, Politics in Central Europe, vol. 18, no. 3, Metropolitan University Prague, 2022, pp. 355-374, DOI: <https://doi.org/10.2478/pce-2022-0016>.

suvremenih pristupa koji prihvaćaju ekstenzivni pristup koji podrazumijeva ukupnu sigurnost i stabilnost društva.

Ono što je indikativno velikom broju definicija, osobito onima koje navode fenomenološke oblike djelovanje, je da navode dezinformacije kao oblik hibridnog djelovanja.

Nastavno na navedeno, predlaže se sljedeća radna definicija hibridnih prijetnji koja će se koristiti kao teorijska podloga ovog istraživanja:

Hibridne prijetnje predstavljaju planirane, koordinirane i strateški usmjerene aktivnosti državnih ili nedržavnih aktera kojima se, pojedinačnom ili kombiniranom uporabom vojnih i nevojnih, konvencionalnih i nekonvencionalnih sredstava i metoda, uključujući dezinformacije i druge oblike informacijskog i komunikacijskog djelovanja kao njihove fenomenološke oblike, iskorištavaju postojeće ili stvaraju nove političke, društvene, gospodarske, sigurnosne, informacijske, kibernetičke i druge ranjivosti ciljne države ili društva, radi utjecaja na percepcije, stavove i ponašanje ciljne publike, procese donošenja odluka i funkcioniranje institucija, slabljenja društvene kohezije i povjerenja u institucije, narušavanja demokratskih procesa, destabilizacije države ili ostvarivanja drugih strateških interesa aktera, pri čemu se takvo djelovanje u pravilu provodi na način kojim se otežavaju njegovo pravodobno prepoznavanje, atribucija i učinkovit odgovor te može ostati ispod praga otvorenog oružanog sukoba.

Ovakvom radnom definicijom daje se odgovor na naslov ovog odlomka odnosno na položaj dezinformacija kao oblika hibridne prijetnje. Iako u analiziranim definicijama te postavljenim radnim definicijama dezinformacija i hibridnih prijetnji postoje znakovite sličnosti, hibridne prijetnje su krovni pojam koji podrazumijeva različite oblike djelovanja, dok dezinformacije predstavljaju jedan od mogućih modaliteta hibridnog djelovanja.

3.3. Strano manipuliranje informacijama i strani utjecaj

Europska služba za vanjsko djelovanje (eng. European External Action Service – EEAS) kao središnje diplomatsko tijelo Europske unije, osnovano 2011. godine sa zadaćom provedbe zajedničke vanjske i sigurnosne politiku Unije radi promicanja mira, blagostanja, sigurnosti i interesa Europljana diljem svijeta⁴⁶ je tijekom 2015. godine, nakon početka ruske agresije na

⁴⁶ European External Action Service, dostupno na poveznici: <https://www.eeas.europa.eu/en>, učitano dana 24. rujna 2026. godine

Ukrajinu i posljedične aneksije poluotoka Krim zaprimilo zahtjeve brojnih država članica za uspostavu aktivnijeg odgovora na pokušaje stranog manipuliranja informacijama i stranog političkog utjecaja (*eng.* Foreign Information Manipulation and Interference – FIMI). Kao odgovor na postavljeni izazov EEAS je od 2015. godine započeo sa uspostavom i izgradnjom kapaciteta za prepoznavanje i analitičku obradu FIMI aktivnosti te uspostavio mehanizme za pomoć državama članicama koje se nađu pod udarom FIMI aktivnosti.⁴⁷

Prema EEAS-u FIMI je „najčešće legalni obrazac ponašanja koji prijeti ili ima potencijal negativno utjecati na vrijednosti, postupke i političke procese. Takva aktivnost je manipulativne prirode, provodi se namjerno i koordinirano, akteri takve aktivnosti mogu biti državni ili nedržavni akteri, uključujući njihove podupiratelje/pomagače (*eng.* proxy) unutar ili izvan područja napadnute države. FIMI često nastoji potaknuti polarizaciju i podjele unutar i izvan Europske unije, istodobno nastojeći ugroziti globalni položaj i sposobnost Unije da ostvaruje svoje političke ciljeve i interese“. Rad EEAS-a na praćenju i rješavanju FIMI aktivnosti posebno je usredotočen na aktivnosti Ruske Federacije i Kine.⁴⁸ U svom predstavljanju FIMI aktivnosti EEAS snažno ističe povezanost FIMI i dezinformacija kroz tvrdnju da „strano manipuliranje informacijama i uplitanje, uključujući dezinformacije, predstavlja rastuću sigurnosnu i vanjskopolitičku prijetnju Europskoj uniji“⁴⁹ ističući da je upravo EEAS preuzeo vodeću ulogu u odgovoru na taj izazov. Ovakvim stajalištem, ključno vanjskopolitičko tijelo Europske unije snažno sekuritizira i FIMI kao koncept aktivnosti i dezinformacije kao posebno izdvojenu aktivnost.

Promatrajući FIMI kao pojavu, zaključuje se da FIMI obuhvaća pojam koji je također širi od pojma dezinformacija odnosno dezinformacije su, kao i kod hibridnih prijetnji, jedan od modaliteta postupanja odnosno poduzimanja aktivnosti manipulacija i političkog utjecaja. Dezinformacije se u kontekstu FIMI aktivnosti mogu odrediti kao jedan od informacijskih instrumenata kojima strani državni ili nedržavni akteri, samostalno ili posredstvom povezanih subjekata, mogu manipulirati informacijskim okruženjem radi utjecaja na percepcije, stavove i ponašanje ciljane publike, procese političkog odlučivanja, povjerenje u institucije i društvenu koheziju. Njihova sigurnosna relevantnost ne proizlazi isključivo iz neistinitosti ili manipulativnosti informacijskog sadržaja, nego iz povezanosti sadržaja s organiziranim i

⁴⁷ EEAS, *Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI)*, Brussels, 2023., dostupno na poveznici: https://www.eeas.europa.eu/topic-page/countering-disinformation_en?utm_, učitano dana 17. srpnja 2026. godine

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ EEAS, dostupno na poveznici: <https://www.eeas.europa.eu/en>, učitano dana 24. rujna 2026. godine

koordiniranim obrascem djelovanja, stranim akterom, strateškom namjerom, ciljanom ranjivošću i mogućim štetnim učinkom.

Do sada prikazani i objašnjeni pojmovi informacijskog poremećaja, dezinformacija, FIMI-ja i hibridnih prijetnji nisu sinonimi niti ih je moguće dosljedno rasporediti u jedinstven hijerarhijski odnos. Riječ je o konceptima koji pripadaju različitim analitičkim razinama, ali se u konkretnim oblicima informacijskog djelovanja mogu međusobno preklapati. Informacijski poremećaj predstavlja širi komunikacijski i teorijski okvir unutar kojega se, prema prethodno prihvaćenoj klasifikaciji, razlikuju misinformacije, dezinformacije i malinformacije. Dezinformacije su stoga jedan od oblika informacijskog poremećaja, određen prije svega namjernim stvaranjem ili širenjem lažnog, netočnog ili obmanjujućeg informacijskog sadržaja.

FIMI, za razliku od toga, ne polazi prvenstveno od istinitosti pojedinog informacijskog sadržaja, nego od obilježja ponašanja, aktera, koordinacije, manipulativne naravi i ciljeva informacijskog djelovanja. Dezinformacije mogu predstavljati jedan od instrumenata FIMI aktivnosti, ali FIMI nije ograničen isključivo na njihovu uporabu. Manipulativno djelovanje moguće je provoditi i korištenjem selektivno prikazanih ili iz konteksta izdvojenih činjenica, prikrivanjem izvora, koordiniranim neautentičnim ponašanjem, umjetnim povećavanjem dosega sadržaja i drugim metodama utjecaja na informacijsko okruženje.

Hibridne prijetnje predstavljaju još širi sigurnosni okvir unutar kojega se informacijsko djelovanje, uključujući FIMI i uporabu dezinformacija, može kombinirati s političkim, gospodarskim, diplomatskim, kibernetičkim, obavještajnim, vojnim i drugim instrumentima djelovanja. Odnos navedenih pojmova stoga je prikladnije promatrati funkcionalno nego hijerarhijski. Informacijski poremećaj opisuje strukturu poremećaja informacijskog okruženja, dezinformacija predstavlja jedan od njegovih javnih oblika, FIMI naglasak stavlja na manipulativno i koordinirano ponašanje povezano sa stranim utjecajem, dok koncept hibridnih prijetnji takvo informacijsko djelovanje smješta u širi sigurnosni kontekst.

Takvo razlikovanje posebno je važno za daljnju kaznenopravnu analizu. Kaznenopravna relevantnost informacijskog djelovanja ne može se izvoditi samo iz pripadnosti određenoj pojmovnoj kategoriji, nego zahtijeva procjenu konkretnog ponašanja, namjere i obilježja aktera, načina djelovanja, njegova intenziteta i dosega te povrede ili ugrožavanja određenog pravnog dobra. Time se već na pojmovnoj razini otvara prostor za kasnije razvijeni pristup prema kojem se težište analize postupno pomiče sa samog informacijskog sadržaja prema obilježjima manipulativnog ponašanja.

3.4. Pozicioniranje dezinformacija u teorijski kontekst nacionalne sigurnosti

Do sada razrađen i analiziran okvir dezinformacija, bez obzira promatra li ih se kao individualnu sigurnosnu pojavu ili dio šireg sigurnosnog okvira hibridnih prijetnji ili FIMI aktivnosti, ukazuje na značajan potencijal dezinformacija da ostvare sigurnosnu prijetnju.

Međutim, da bismo razumjeli dezinformacije kao oblik prijetnje nacionalnoj sigurnosti potrebno je definirati nacionalnu sigurnost, kako bi se postavio teorijski okvir međudnosa dezinformacija i nacionalne sigurnosti.

Prilikom definiranja nacionalne sigurnosti primijenit će se model analize nekoliko znanstvenih i institucionalnih definicija kako bi se utvrdile specifičnosti pojma te pronašlo mjesto dezinformacija kao sigurnosne pojave u kontinuumu nacionalne sigurnosti.

Teorijsku raspravu o sigurnosti započeti ću poznatom izrekom koja se pripisuje prvom njemačkom kancelaru *Konradu Adenaueru* i koja glasi: *Sigurnost nije sve, ali sve ostalo bez sigurnosti je ništa* (njem: „Sicherheit ist nicht alles, aber ohne Sicherheit ist alles nichts“). Zadržavajući se izvan pravnih i filozofskih teorijskih rasprava o opravdanosti pozicioniranja sigurnosti iznad drugih društvenih vrijednosti koje svakako prelaze granice ovog istraživanja, uvodno će se predstaviti zaključak da je sigurnost važna polazišna osnova za ostvarenje drugih društvenih vrijednosti.

Pojam nacionalna sigurnost prvi je 1940-ih opisao *Walter Lippmann* navodeći da je nacija sigurna kada ne mora žrtvovati svoje legitimne interese radi izbjegavanja ulaska u rat i kada ih je sposobna, ako je izazvana, očuvati vođenjem rata.⁵⁰ Obzirom na vrijeme nastanka definicije kao i na ključne sigurnosne izazove tog razdoblja, pristup definiranju nacionalne sigurnosti kroz predominantno vojne prijetnje je potpuno razumljiv.⁵¹

Institucionalni pristup definiranju nacionalne sigurnosti započeti ću ključnim strateškim dokumentom Republike Hrvatske u području nacionalne sigurnosti a to je Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske.⁵² Strategija nacionalne sigurnosti razvija sveobuhvatni nacionalni koncept sigurnosti koji osigurava bolju koordinaciju, strateško planiranje, udruživanje resursa te ujednačeni razvoj sposobnosti s ciljem razvoja sigurnosnih politika koje

⁵⁰ Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Brown and Company, Boston, 1943., str. 32.

⁵¹ Siniša, Tatalović, Anton, Grizold, Vlatko, Cvrtla, *Suvremene sigurnosne politike : države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*, Golden Marketning, Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.

⁵² Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine br. 73/2017, Zagreb, 2017.

će na nacionalnoj razini jamčiti građanima visoku razinu sigurnosti, u suradnji sa saveznicima i partnerima.⁵³

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske je tek drugi strateški dokument ovog naziva u hrvatskoj povijesti. Prva Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske usvojena je 2002. godine te je, kao dokument nastao u tranzicijskom razdoblju nakon Domovinskog rata, značajno usmjeren na pitanja vojne i obrambene sigurnosti države, kao i na strateške vanjskopolitičke interese ulaska Republike Hrvatske u NATO i Europsku uniju. Jedna od specifičnosti Strategije iz 2002. godine je da je Strategija definirala pojam nacionalne sigurnosti kao „stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva, ustavnog poretka, vitalnih nacionalnih interesa, teritorijalnog integriteta i suvereniteta države, koje se osigurava sveobuhvatnim i usklađenim djelovanjem svih državnih i društvenih čimbenika“.⁵⁴ Definicija koju Strategija iz 2002. godine navodi ističe tri ključna elementa - određeno stanje sigurnosti, funkcionalno područje djelovanja sigurnosnih institucija i društva te institucije sigurnosti povezane u sustav.

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske koja je trenutno na snazi usvojena je 2017. godine, odnosno 15 godina nakon donošenja prve Strategije, što je činjenica kojoj se svakako može uputiti prigovor. Naime, u razdoblju od prve do druge strategije svakako je došlo do promjene ključnih sigurnosnih izazova za društvo koji su trebali pronaći svoje mjesto u strateškom dokumentu. Već sama činjenica da je u razdoblju od prve do druge Strategije Republika Hrvatska postala članicom NATO-a i Europske unije, zahtijeva novi strateški pristup nacionalnoj sigurnosti jer je, uz dobrobiti članstva u NATO-u i Europskoj uniji, svakako došlo i do nesigurnosti koje proizlaze iz provedbe obveza koje proizlaze iz takvih članstava.⁵⁵

Ne ulazeći u razloge državne neaktivnosti, promatrajući trenutno važeću Strategiju nacionalne sigurnosti pronalazi se drugačiji okvir definiranja samog pojma nacionalne sigurnosti. Naime, Strategija, za razliku od Strategije iz 2002. godine ne daje jedinstvenu definiciju nacionalne sigurnosti nego, umjesto toga, pojam određuje kroz sigurnosni koncept, nacionalne interese, vrijednosti koje se štite i sposobnosti države i društva te navodi da se nacionalna sigurnost u Republici Hrvatskoj ostvaruje usklađenim djelovanjem na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima.⁵⁶ Iako, kao što je navedeno, Strategija ne daje

⁵³ Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, dostupno na poveznici: <https://www.uvns.hr/hr/aktualnosti-i-obavijesti/strategija-nacionalne-sigurnosti-republike-hrvatske>, učitano dana 16. srpnja 2026. godine

⁵⁴ Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine br. 32/2002, Zagreb, 2002. godine

⁵⁵ Krešimir, Mamić, *Suprotstavljanje terorizmu*, Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću, Biblioteka Polemos, Zagreb, 2019., str. 170.

⁵⁶ Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine br. 73/2017, Zagreb, 2017.

izravnu definiciju nacionalne sigurnost, može se zaključiti kako je ovakav pristup primjeren strateškom dokumentu najviše razine jer omogućuje njegovu operacionalizaciju kroz druge strateške i provedbene dokumente kojima se partikularno razrađuju pojedina društvena područja koja čine cjelinu nacionalnog sigurnosnog koncepta.

Prema Hrvatskoj enciklopediji pojam nacionalna sigurnost definira se kao odsutnost prijetnji vitalnim nacionalnim ili državnim interesima, među kojima su državni (nacionalni) opstanak, teritorijalni integritet, politička samostalnost i odgovarajuća kvaliteta života.⁵⁷

U odnosu na pojedine znanstvene pristupe pitanjima nacionalne sigurnosti za istaknuti je značajno citiranu definiciju *Arnolda Wolfersa* prema kojoj sigurnost, u objektivnom smislu, označava odsutnost prijetnji stečenim vrijednostima, dok u subjektivnom smislu označava odsutnost straha da će te vrijednosti biti ugrožene.⁵⁸ Specifičnost ove definicije je što je odabrala negativni pristup pitanju nacionalne sigurnosti i sigurnosti uopće. Dakle, ne polazi od prijetnje ili aktivnog stanja koje ugrožava nacionalnu sigurnost nego od pozitivnog stanja odnosno izostanka prijetnje. Time se naglašava preventivni karakter metodološkog pristupa zaštite nacionalne sigurnosti, ispred reaktivnog pristupa odgovora na već nastale prijetnje.

Drugačiji pristup imaju *Tatalović i Bilandžić* koji navode da je nacionalna sigurnost sposobnost države (nacije) da svoje unutarnje vrijednosti zaštiti od vanjskih opasnosti.⁵⁹ Prigovor ovom pristupu može se dati u dijelu u kojem se prijetnje nacionalnoj sigurnosti prvenstveno promatraju kroz prizmu vanjskog utjecaja odnosno vanjskih opasnosti za unutarnje vrijednosti društva. Primjerice, *Mamić* u svojoj raspravi o radikalizaciji, ekstremizmu i terorizmu jasno ističe da brojne prijetnje nacionalnoj sigurnosti dolaze i iz unutarnjeg djelovanja.⁶⁰

Tatalović ističe da je sigurnost jedan od temeljnih fenomena ljudskog društva u svim fazama njegovog razvoja. „Bez obzira je li riječ o sigurnosti pojedinca, države, skupine država ili međunarodne zajednice uvijek se radi o nastojanju da se osiguraju vrijednosti i stanje za koje se smatra da su od vitalnog značaja. Sigurnost je strukturni element opstanka i djelovanja pojedinca, društva, države i međunarodne zajednice, ona je jedna od temeljnih životnih

⁵⁷ Nacionalna sigurnost. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013., dostupno na poveznici <https://www.enciklopedija.hr/clanak/nacionalna-sigurnost>, učitano dana 20. srpnja 2026.

⁵⁸ Arnold, Wolfers, *National Security' as an Ambiguous Symbol*, Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4, 1952., str. 485.

⁵⁹ Siniša, Tatalović, Mirko, Bilandžić, *Osnove nacionalne sigurnosti*, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2005., str. 31.

⁶⁰ Mamić, Krešimir, *Ekstremizam i radikalizacija*, Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću, Knjiga 2., Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2023., str. 226.

funkcija“.⁶¹ U svom definiranju nacionalne sigurnosti *Tatalović* ističe multidimenzionalnost sigurnosti i razlikovanje tradicionalnih i suvremenih koncepata. Sigurnost se više ne može promatrati isključivo vojno, već u odnosu na pojedinca, državu, društvo i međunarodnu zajednicu.⁶² Ovaj pristup je moguće izravno povezati sa konceptom ljudske sigurnosti (*eng. human security*) koji *Roksandić i Mamić* ističu u svom radu i u kojem se fokus nacionalne sigurnosti proširuje na pojedinca.⁶³

Nacionalna sigurnost, dakle, svakako podrazumijeva okvir kojim se omogućuje, s jedne strane zaštita države, društva i ključnih nacionalnih interesa, dok istovremeno taj mehanizam omogućava temelj za ostvarenje svih drugih prava, sloboda i vrijednosti u društvu jer omogućava sigurno i slobodno funkcioniranje svih elemenata društva.

Povezujući prikazana teorijska razmatranja dezinformacija u kontekst nacionalne sigurnosti dolazi se do zaključka da teorijski okvir dezinformacija polazi od njihova određenja kao namjerno neistinitih ili obmanjujućih informacija, čije se značenje ne iscrpljuje samo u svojstvu sadržaja, nego nužno uključuje raspravu o akterima, namjeri, načinu plasiranja dezinformacija, ciljanoj publici i pretpostavljenim ili očekivanim učincima informacijskog djelovanja. Takav pristup omogućuje promatranje dezinformacija kao procesa informacijskog utjecaja, odnosno kao sredstva kojim se nastoji djelovati na percepcije, stavove, povjerenje, odlučivanje te konačno i djelovanje odnosno ponašanje pojedinaca i društvenih skupina.

Poveznica dezinformacija s okvirom nacionalne sigurnosti proizlazi iz razvoja samog koncepta sigurnosti. U tradicionalnom shvaćanju nacionalne sigurnosti središnje mjesto je zauzimala država, a bilo je pretežito usmjereno na zaštitu suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti države, prvenstveno od vanjskih i vojnih prijetnji. Međutim, suvremeni koncept nacionalne sigurnosti znatno je širi. Objekt sigurnosti više nije isključivo država kao političko-teritorijalna zajednica, nego i njezine institucije, ustavni i demokratski poredak, stanovništvo, društvena kohezija, nacionalni interesi i temeljne vrijednosti društva te konačno i pojedinac kao temeljni dionik društva i države.

Upravo takvo proširenje koncepta nacionalne sigurnosti omogućuje teorijsko pozicioniranje dezinformacija kao sigurnosne pojave. Ako se nacionalna sigurnost promatra kao zaštita

⁶¹ Siniša, Tatalović, *Koncepti sigurnosti na početku 21. stoljeća*, Međunarodne studije, vol. VI, br. 1, 2006, str. 61.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Sunčana, Roksandić, Krešimir, Mamić, Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti COVID- 19 // Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 27 (2020), 2; 681-714

temeljnih vrijednosti države i društva od različitih oblika ugrožavanja, tada prijetnja tim vrijednostima ne mora nužno biti fizička niti se mora manifestirati uporabom vojne sile. Informacijsko djelovanje može predstavljati sigurnosno relevantno djelovanje ako je sposobno proizvesti posljedice koje ugrožavaju vrijednosti obuhvaćene konceptom nacionalne sigurnosti.

Svakako, prikazana teorija sekuritizacije povezuje dezinformacije kao sigurnosnu pojavu s jedne strane i koncept nacionalne sigurnosti s druge u model dezinformacija kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti, za što je, kao što je u ranijoj raspravi navedeno, nužno postojanje određenih kvalitativnih elemenata, odnosno praga sigurnosne relevantnosti, kako bi se pitanje dezinformacija ispravno sekuritiziralo te predstavilo kao fenomen koji zahtijeva angažiranje državnog instrumentarija namijenjenog sprječavanju nastanka, ublažavanju ili potpunom uklanjanju takvog oblika prijetnje.

Temeljem iznesenog, okvir rasprave o dezinformacijama kao obliku prijetnje nacionalnoj sigurnosti moguće je dovršiti zaključkom kako dezinformacije same po sebi ne moraju biti prijetnja nacionalnoj sigurnosti. Međutim, ukoliko nastaju kao dio šireg sigurnosnog fenomena poput hibridnih prijetnji, FIMI aktivnost, ili same po sebi ostvaruju potrebne kvalitativne pretpostavke, osobito u odnosu na uključene dionike, namjeru širenja dezinformacija, fenomenologiju pristupanja dionika, odabir ciljane publike te moguće učinke takvog djelovanja, u tom slučaju dezinformacije svakako predstavljaju prijetnju nacionalnoj sigurnosti te zahtijevaju uspostavu učinkovitog odgovora.

4. KAZNENOPRAVNI TEORIJSKI OKVIR ODGOVORA NA DEZINFORMACIJE

Nakon teorijske rasprave o dezinformacijama i nacionalnoj sigurnosti te njihovu međusobnom povezivanju, kaznenopravni dio istraživanja potrebno je započeti od općih pretpostavki kaznenopravne intervencije. Takav pristup omogućuje da se pitanje dezinformacija ne promatra unaprijed kao pitanje kriminalizacije, nego da se najprije utvrdi koje vrijednosti kazneno pravo štiti, zbog čega ih štiti, kojim se kriterijima opravdava uporaba kaznenopravne prisile i gdje se nalaze granice državnog prava kažnjavanja. Tek nakon toga moguće je ispitati mogu li pojedini kvalificirani oblici dezinformacijskog djelovanja dosegnuti prag kaznenopravne relevantnosti.

Kaznenopravni okvir istraživanja stoga se razvija deduktivno: od pojma i svrhe kaznenog prava, preko pravnog dobra, supsidijarnosti i fragmentarnosti, prema kriminalizaciji, zaštiti države i konceptu političkog delikta. Takav redoslijed ima i metodološku funkciju. On odvaja sigurnosnu kvalifikaciju neke pojave od normativne odluke o njezinu kažnjavanju te sprječava da se iz same činjenice da je određeni fenomen označen prijetnjom nacionalnoj sigurnosti automatski izvede zaključak o potrebi kaznenopravne intervencije.

4.1. Pojam i zaštitna funkcija kaznenog prava

U kaznenopravnoj doktrini postoji visok stupanj suglasnosti da je zaštitna funkcija jedna od temeljnih odrednica kaznenog prava. Polazište najprije treba potražiti u domaćoj općoj doktrini. *Horvatić, Derenčinović i Cvitanović* svrhu kaznenog prava povezuju sa zaštitom ustavnih prava i društvenih vrijednosti od ponašanja koja ih povređuju ili ugrožavaju takvim intenzitetom da se njihova zaštita ne može ostvariti bez kaznenopravne prisile.⁶⁴ *Novoselec* jednako naglašava zaštitu zajedničkog života ljudi, ali i ograničenje državnog *ius puniendi*⁶⁵ dok *Cvitanović* pitanje zaštitne funkcije kaznenog prava nadograđuje razmatranjem svrhe kažnjavanja, upozoravajući pritom kako je „nužno stoga svesti na najmanju moguću mjeru antinomije koje

⁶⁴ Željko, Horvatić, Davor, Derenčinović, Leo, Cvitanović, *Kazneno pravo – Opći dio I: Kazneno pravo i Kazneni zakon*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2016., str. 10.

⁶⁵ Petar, Novoselec, *Opći dio kaznenog prava, peto izmijenjeno izdanje*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2016., str. 5.

postoje između različitih ciljeva kažnjavanja“.⁶⁶ Takvo shvaćanje pokazuje da zaštitna funkcija kaznenog prava ne opravdava sama po sebi neograničeno posezanje za kaznenopravnom prisilom, već zahtijeva razmatranje ciljeva koji se kažnjavanjem nastoje ostvariti i njihovo međusobno usklađivanje. *Grozdanić, Škorić i Martinović* kazneno pravo određuju kao „sustav zakonskih propisa kojima se zaštićuju temeljne vrijednosti pojedinca i društvene zajednice na način da se ponašanja koja ih ugrožavaju ili povređuju određuju kao kaznena djela i da se za počinitelje takvih djela propisuju kaznene sankcije“.⁶⁷ Već takva definicija povezuje tri elementa važna za ovo istraživanje: postojanje zaštićene vrijednosti, povredu ili ugrožavanje te normativnu odluku države da na određeno ponašanje reagira kaznenopravnom sankcijom.

Isti autori zaštitnu funkciju ograničavaju na najznačajnije vrijednosti pojedinca i društva. U prvu skupinu ulaze individualne vrijednosti povezane s temeljnim pravima čovjeka, poput života, tjelesnog integriteta, slobode, imovine, časti i ugleda, dok drugu čine opće društvene vrijednosti, među kojima se izriekom navode državno uređenje, neovisnost i sigurnost zemlje, pravni poredak i javni red. Ova je podjela važna jer pokazuje da zaštita države i njezine sigurnosti nije strana općoj koncepciji kaznenog prava, ali istodobno ne govori ništa o tome kada je određen napad na takvo dobro dovoljno ozbiljan da opravda kriminalizaciju.⁶⁸

Slično polazište nalazimo kod *Pavišića, Grozdanić i Veića*, koji kazneno pravo određuju kao sustav zakonskih propisa kojima se štite osnovne vrijednosti čovjeka i društva propisivanjem kaznenih djela, kazni i drugih sankcija. Zajednički nazivnik tih definicija nije represija kao takva, nego zaštita. Kaznena sankcija sredstvo je zaštite, a ne samostalna svrha kaznenog prava. Iz toga proizlazi da opravdanost kaznenopravne intervencije ovisi o legitimnosti objekta zaštite i o razlozima zbog kojih upravo kazneno pravo treba biti angažirano.⁶⁹

Novoselec svrhu kaznenog prava sažima u zaštitu zajedničkog života ljudi u društvu.⁷⁰ Iako je riječ o širokoj formulaciji, njezina je vrijednost upravo u tome što individualna i kolektivna dobra smješta u zajednički društveni okvir. Kaznenopravno relevantna dobra nisu izolirani

⁶⁶ Cvitanović, Leo, *Svrha kažnjavanja u suvremenom kaznenom pravu*, Hrvatsko udruženje za kaznenopravne znanosti i praksu i Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1999., str. 314.

⁶⁷ Velinka, Grozdanić, Marissasbell, Škorić, Igor, Martinović, *Kazneno pravo – Opći dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013., str. 2.

⁶⁸ *Ibid.* str. 3

⁶⁹ Berislav, Pavišić, Velinka, Grozdanić, Petar, Veić, *Komentar Kaznenog zakona, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 3.

⁷⁰ Petar, Novoselec, *Opći dio kaznenog prava, peto izmijenjeno izdanje*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2016., str. 5.

interesi, nego pretpostavke slobodnog i sigurnog zajedničkog života. Autor pritom individualna i društvena dobra jasno prepoznaje kao objekte zaštite.⁷¹

Kazneno pravo moguće je promatrati i iz perspektive državne ovlasti kažnjavanja. *Novoselec* ga u drugom radu određuje kao skup pravnih normi koje određuju sadržaj i opseg ovlasti države na kažnjavanje.⁷² Takva definicija u prvi plan stavlja *ius puniendi*, odnosno monopol države nad kaznenopravnom represijom. Međutim, ta ovlast nije neograničena. Isti autor svrhu kaznenog prava povezuje sa zaštitom zajedničkog života, čime se represivna ovlast države funkcionalno veže uz zaštitu legitimnih individualnih i zajedničkih vrijednosti.⁷³

Dvostruka perspektiva – kazneno pravo kao sustav zaštite i kao normativno ograničena ovlast države na kažnjavanje – osobito je važna za temu ovog rada. Država je istodobno nositelj kaznenopravne prisile i jedno od dobara koja kazneno pravo štiti. Upravo zbog te dvostruke uloge kod kaznenih djela usmjerenih protiv države postoji povećana potreba za kontrolom legitimnosti kriminalizacije: nositelj represivne ovlasti ne smije poistovjetiti vlastiti politički interes s pravnim dobrom koje zaslužuje kaznenopravnu zaštitu.

4.2. Ustavne vrednote i pravno dobro

Normativno polazište za određivanje svrhe kaznenog prava nalazi se u članku 1. Kaznenog zakona. Zakonodavac propisivanje kaznenih djela i kaznenopravnih sankcija veže uz ponašanja kojima se povređuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom, i to takvim intenzitetom da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile.⁷⁴ Ova odredba istodobno sadrži vrijednosnu i restriktivnu komponentu.

Horvatić, Derenčinović i Cvitanović u tom kontekstu upozoravaju na kvalitativni i kvantitativni okvir svrhe kaznenog prava. Kvalitativni aspekt odnosi se na vrstu i važnost dobra koje se štiti, dok kvantitativni aspekt upućuje na intenzitet povrede ili ugrožavanja. Za kaznenopravnu

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Petar, Novoselec, *Opći dio kaznenog prava, drugo izmijenjeno izdanje*, Pravni fakultet, Zagreb, 2007., str. 1.

⁷³ *Ibid.* str. 5

⁷⁴ Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15 – ispr., 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24 i 136/25, čl. 1.

intervenciju nije, dakle, dovoljno da postoji vrijednost priznata pravnim poretom. Potrebno je i da način njezina ugrožavanja dosegne razinu koja opravdava najintenzivniji oblik državne pravne reakcije.⁷⁵

Određivanje društvenih vrijednosti koje zavređuju kaznenopravnu zaštitu potrebno je promatrati u kontekstu ustavnog vrijednosnog sustava. Članak 3. Ustava Republike Hrvatske kao najviše vrednote ustavnog poretka navodi slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavinu prava i demokratski višestranački sustav.⁷⁶ Te vrednote predstavljaju temelj za tumačenje Ustava, a posredno i važan orijentir za cjelokupni pravni poredak.

Kazneno pravo stoga ne može biti vrijednosno neutralno. Njegova zaštitna funkcija usmjerena je prema dobrima koja ustavna i društvena zajednica smatra osobito važnima. Takva zaštitna funkcija može se promatrati i u kontekstu koncepta ljudske sigurnosti, koji težište sigurnosti s države kao tradicionalnog referentnog objekta proširuje na zaštitu pojedinca od različitih oblika ugrožavanja. Roksandić i Mamić, analizirajući širenje zaraznih bolesti kao prijetnju ljudskoj sigurnosti, ukazuju upravo na ulogu kaznenog materijalnog prava kao instrumenta ultima ratio kojim država može odgovoriti na takvu sigurnosnu prijetnju i zaštititi temeljna prava pojedinca.⁷⁷ Time se zaštitna funkcija kaznenog prava ne iscrpljuje isključivo u zaštiti države i njezinih institucija, nego obuhvaća i zaštitu pojedinca kao referentnog objekta sigurnosti. Ipak, odnos ustavne vrednote i kaznenopravnog dobra nije automatski. Nije svaka ustavna vrednota samostalno kaznenopravno dobro niti svaka njezina povreda zahtijeva kaznenopravnu reakciju. Ustavni status određene vrijednosti može snažno govoriti u prilog njezinoj važnosti, ali ne uklanja potrebu za zasebnom procjenom nužnosti, razmjernosti i učinkovitosti kriminalizacije.

Upravo se na toj točki pojam pravnog dobra pokazuje kao spona između ustavnog vrijednosnog sustava i kaznenopravne dogmatike. Pravno dobro omogućuje da se pitanje kriminalizacije ne svede na političku procjenu poželjnosti ili nepoželjnosti ponašanja. Potrebno je identificirati

⁷⁵ Željko, Horvatić, Davor, Derenčinović, Leo, Cvitanović, *Kazneno pravo – Opći dio I: Kazneno pravo i Kazneni zakon*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2016., str. 34.

⁷⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14, čl. 3.

⁷⁷ Sunčana, Roksandić, Krešimir, Mamić, *Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti COVID-19*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 27, br. 2/2020, str. 681–713, str. 682–683.

dobro koje se štiti, objasniti njegovu važnost, odrediti način na koji ga ponašanje povređuje ili ugrožava te obrazložiti zašto je kaznenopravna zaštita potrebna.

Za predmet ovog istraživanja to znači da nacionalna sigurnost ne smije ostati apstraktna legitimacijska formula. Ako se dezinformacijsko djelovanje razmatra kao mogući predmet kaznenopravne intervencije, potrebno je precizirati koje se dobro iza pojma nacionalne sigurnosti štiti: ustavni poredak, demokratski izborni proces, neovisnost države, javna sigurnost, život i tjelesni integritet, obrambena sposobnost ili neko drugo jasno određeno dobro. Tek nakon takve identifikacije moguće je raspravljati o intenzitetu ugrožavanja i o prikladnosti kaznenopravnog odgovora.

4.3. Supsidijarnost, fragmentarnost i *ultima ratio societatis*

Drugi dio članka 1. Kaznenog zakona odgovara na pitanje zašto zaštita određene vrijednosti ne vodi nužno kriminalizaciji. Kaznenopravna prisila opravdana je tek kada se zaštita ne može dostatno ostvariti blažim sredstvima. Takvo ograničenje izražava načelo supsidijarnosti i ideju kaznenog prava kao *ultima ratio societatis*.

Novoselec načelo supsidijarnosti formulira zahtjevom da zakonodavac neko ponašanje smije predvidjeti kao kazneno djelo samo ako se zadovoljavajuća zaštita odgovarajućeg pravnog dobra ne može postići blažim sredstvom. Supsidijarnost tako nije samo preporuka zakonodavne politike, nego legitimacijski kriterij. Država, raspolažući različitim pravnim i nepravnim mehanizmima, mora opravdati zašto je upravo kaznenopravna zabrana potrebna.⁷⁸

Supsidijarnosti je blizak fragmentarni karakter kaznenog prava. Prema *Novoselcu*, kaznenim se pravom ne štite sva dobra, nego samo njihov fragment, a i pojedina dobra samo od određenih vrsta napada. Fragmentarnost djeluje u dva smjera: ograničava krug pravnih dobara kojima se pruža kaznenopravna zaštita i ograničava krug ponašanja kojima se ta dobra napadaju. Kazneno pravo zato ne reagira na svaku povredu društvenog interesa, nego na one oblike povrede ili ugrožavanja koji prema svojoj težini i naravi zahtijevaju kaznenopravnu reakciju.⁷⁹

⁷⁸ Novoselec, op. cit. u bilj. 72

⁷⁹ *Ibid.*

Berdica i Herceg Pakšić sažimaju taj odnos tvrdnjom da je kazneno pravo supsidijarno jer stupa na scenu tek kada se dovoljna zaštita ne može postići nekom drugom, blažom pravnom granom, a fragmentarno jer se aktivira samo u područjima društvene interakcije nužnima za sigurno funkcioniranje zajednice.⁸⁰ Takvo shvaćanje posebno je prikladno za nove tehnološke i sigurnosne rizike, kod kojih javni pritisak često prethodi jasnoj procjeni stvarne potrebe za kaznenopravnom intervencijom.

Takav oprez potvrđuju najnovije rasprave o kaznenoj odgovornosti za štetu prouzročenu sustavima umjetne inteligencije. *Kruljac, Roksandić i Skaramuca* upozoravaju da tehnološka novost, regulatorna fragmentiranost i teškoće pripisivanja odgovornosti ne mogu same po sebi opravdati širenje kaznenopravne represije. Potrebno je prethodno razjasniti odgovorni subjekt, uzročnost, krivnju i odnos kaznenog prava prema *ex ante* regulaciji i građanskopravnoj odgovornosti. Analogno tome, uporaba umjetne inteligencije za proizvodnju ili distribuciju dezinformacija nije samostalni razlog kriminalizacije: odlučujuća ostaju obilježja ponašanja, pravno dobro, krivnja i stupanj opasnosti.⁸¹

Sličnu logiku nalazimo i u drugim raspravama o umjetnoj inteligenciji. *Đurđević* upozorava da novi tehnološki rizici ne bi smjeli automatski voditi novim inkriminacijama, nego je opasnosti potrebno pokušati otkloniti blažim mjerama, uz zadržavanje kaznenog prava kao krajnjeg sredstva.⁸² Vrijednost takva pristupa za temu dezinformacija očita je: novost, brzina širenja ili sigurnosna osjetljivost neke pojave ne mogu zamijeniti analizu pravnog dobra, štete, opasnosti i dostupnosti drugih sredstava. U tom kontekstu potrebno je istaknuti kako *Kruljac, Roksandić i Skaramuca*, analizirajući kaznenu odgovornost za štetu prouzročenu sustavima umjetne inteligencije, ukazuju na izazov između preventivnog regulatornog pristupa, utemeljenog na upravljanju rizicima, i kaznenopravne reakcije na nove tehnološke rizike. Hrvatsko uvođenje posebne inkriminacije povezane s uporabom sustava umjetne inteligencije autori promatraju kao oblik anticipativne kriminalizacije, koji upravo zbog pomicanja kaznenopravne reakcije

⁸⁰ Josip, Berdica, Barbara, Herceg Pakšić, *Umjetna inteligencija i odabrani aspekti kaznenoga prava. O nekim izazovima za suvremenu pravnu kulturu*, Filozofska istraživanja, vol. 42, br. 1/2022, str. 87–103, na str. 95

⁸¹ Vedran, Kruljac, Sunčana, Roksandić, Doris, Skaramuca, *Criminal Liability for Harm Caused by Artificial Intelligence Systems: Croatian Legal Reform and the EU Law Context*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), vol. 10/2026, str. 119–146, DOI: 10.25234/eclic/44766.

⁸² Zlata, Đurđević, *Umjetna inteligencija i kazneno pravo: znanstvena sinteza XXI. međunarodnog kongresa Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP)*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 31, br. 1/2024, str. 211–224.

prema ranijoj fazi nastanka rizika zahtijeva osobito restriktivno i precizno tumačenje radi očuvanja načela zakonitosti i osobne krivnje.⁸³

S druge strane, tehnološke promjene ne postavljaju zahtjeve samo pred materijalno kazneno pravo, nego i pred kazneni postupak. *Novokmet, Roksandić i Vidaković* ukazuju na potrebu usklađivanja transformativnog potencijala novih tehnologija s očuvanjem temeljnih procesnih načela, odnosno održavanja ravnoteže između povećanja učinkovitosti kaznenog postupka i zaštite prava obrane.⁸⁴ Zajedničko je navedenim pristupima da tehnološka novost i potencijalna učinkovitost državne reakcije same po sebi nisu dostatne za odstupanje od temeljnih materijalnih i procesnih jamstava kaznenog prava.

Fragmentarnost i supsidijarnost zato predstavljaju temeljna ograničenja kaznenopravne prisile. Fragmentarnost znači da kazneno pravo ne štiti sve društvene vrijednosti niti sva kaznenopravno relevantna dobra od svakog oblika napada, nego zahvaća najznačajniji segment društveno štetnih i opasnih ponašanja. Supsidijarnost zahtijeva primjenu kaznenopravne prisile tek kada se dostatna zaštita ne može ostvariti drugim granama prava ili drugim mehanizmima društvene kontrole.

Za dezinformacije je ova razlika posebno važna. Veći dio neistinitog, obmanjujućeg ili manipulativnog sadržaja može biti predmet političkog odgovora, medijske regulacije, građanskopravne zaštite, samoregulacije platformi, obrazovanja, strateške komunikacije ili drugih preventivnih mjera. Kaznenopravna reakcija može se razmatrati tek za izdvojeni, kvalificirani segment ponašanja kod kojeg su težina ugroženog dobra i intenzitet opasnosti takvi da blaži instrumenti nisu dostatni.

4.4. Kriminalizacija kao normativni mehanizam i njezina ograničenja

4.4.1. Pojam kriminalizacije

Nakon utvrđivanja da određeno ponašanje prelazi prag supsidijarnosti i fragmentarnosti otvara se pitanje kriminalizacije. Kriminalizacija se najopćenitije može odrediti kao normativna

⁸³ Kruljac, Roksandić, Skaramuca, op.cit. bilj. 81

⁸⁴ Ante, Novokmet, Sunčana, Roksandić, Ivan, Vidaković, *Tehnološki potaknute promjene u kaznenom postupku: održavanje ravnoteže učinkovitosti kaznenog postupka i prava na obranu*, u: Barbić, J. (ur.), *Regulacija umjetne inteligencije u Europskoj uniji: tehnološki izazovi i etička pitanja*, HAZU, Zagreb, 2025, str. 63–98

djelatnost kojom se određeno ponašanje proglašava kaznenim djelom i propisuje kaznenim zakonom.⁸⁵ Ona je sastavni dio *ius puniendi*, ali upravo zato mora biti podvrgnuta strožim legitimacijskim zahtjevima od obične političke odluke o reguliranju društvenih odnosa.

Normativna djelatnost države nužno je povezana s politikom. Zakonodavac procjenjuje društvene potrebe, prioritete i rizike te ih pretvara u pravne norme. Međutim, politička narav zakonodavne odluke ne znači da je kriminalizacija legitimna samo zbog toga što postoji parlamentarna većina koja je podržava. Ustavna jamstva, načelo zakonitosti, razmjernost, konvencijski standardi, pravno dobro, supsidijarnost i fragmentarnost djeluju kao ograničenja mogućnosti da kazneno pravo postane instrument dnevnopolitičkih ili partikularnih interesa.

Bačić i Pavlović upozoravaju na potrebu racionalnog suzbijanja inflacionističke penalizacije i hipertrofije kaznenog prava. Takvo upozorenje osobito je relevantno u sigurnosnim krizama. U okolnostima povećane percepcije ugroženosti javnost i politički akteri lakše prihvaćaju širenje kažnjivosti, anticipiranje kaznenopravne zaštite i snižavanje praga intervencije. Upravo tada kriteriji kriminalizacije moraju djelovati kao korektiv, a ne kao formalno opravdanje već donesene političke odluke.⁸⁶

4.4.2. Feinbergov *harm principle* i Husakov *overcriminalization*

Jedan od najutjecajnijih teorijskih pristupa legitimaciji državne prisile jest *Feinbergovo* načelo štete (eng. *harm principle*). U njegovoj osnovi nalazi se ideja da sprječavanje štete drugima može predstavljati legitiman razlog za ograničavanje slobode, ali pod uvjetom da je državna intervencija učinkovita i da ne postoji drugo jednako učinkovito sredstvo koje manje zadire u konkurirajuće vrijednosti.⁸⁷

Za kazneno pravo ta je postavka važna iz najmanje tri razloga. Prvo, usmjerava raspravu s moralne ili političke nepoželjnosti ponašanja prema njegovu odnosu sa štetom. Drugo, zahtijeva procjenu učinkovitosti intervencije. Treće, uvodi usporedbu s blažim sredstvima. Time se *harm principle* izravno približava domaćim načelima supsidijarnosti i *ultima ratio*.

⁸⁵ Željko Horvatić, Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb, 2002.

⁸⁶ Franjo, Bačić, Šime, Pavlović, *Komentar Kaznenog zakona*, Organizator, Zagreb, 2004., str. 16.

⁸⁷ Joel, Feinberg, *Harm to Others*, Oxford University Press, New York – Oxford, 1984., str. 26.

Kod dezinformacija taj pristup nalaže poseban oprez jer neistinitost informacije nije isto što i šteta. Informacija može biti pogrešna ili manipulativna, a da ne proizvede kaznenopravno relevantnu posljedicu niti ozbiljnu opasnost. Obrnuto, određeni koordinirani informacijski postupci mogu stvoriti vrlo ozbiljne posljedice za život, javnu i nacionalnu sigurnost, demokratske procese ili druga dobra. Predmet procjene zato mora biti odnos između konkretnog ponašanja i štete, a ne apstraktna kategorija neistinitog sadržaja.

Husak dodatno razvija restriktivni pristup kriminalizaciji. Naglašava da kaznena odgovornost ne bi smjela biti vezana uz zabranu zanemarive štete ili zla, nego uz dovoljno ozbiljno nepravo.⁸⁸ Time se kvalitativni zahtjev koji je već prisutan u članku 1. Kaznenog zakona dodatno teorijski osnažuje: nije dovoljno utvrditi da ponašanje ima neki negativan učinak, nego je potrebno obrazložiti zašto je taj učinak dovoljno ozbiljan za primjenu kaznenopravnog mehanizma kao legitimnog odgovora. Posebno je važna *Husakova* analiza rizičnih ponašanja. Prema njegovu pristupu, kriminalizacija mora stvarno doprinositi smanjenju vjerojatnosti nastanka štete.⁸⁹ Time se naglasak stavlja na preventivnu racionalnost kaznenopravne intervencije. Kazneno djelo koje simbolički izražava društvenu osudu, ali ne može razumno doprinijeti zaštiti dobra, teško se može opravdati samo pozivanjem na ozbiljnost problema.

Za istraživanje dezinformacija to otvara dva odvojena pitanja koja je potrebno raspraviti. Prvo je pitanje štetnosti: može li određeni oblik dezinformacijskog djelovanja proizvesti ili ozbiljno ugroziti relevantno pravno dobro? Drugo je pitanje učinkovitosti: može li kaznenopravna zabrana stvarno smanjiti tu opasnost bez stvaranja nerazmjernih posljedica za slobodu izražavanja, politički pluralizam, novinarski rad ili znanstvenu raspravu? Tek pozitivan odgovor na oba pitanja može otvoriti prostor za daljnju raspravu o kriminalizaciji.

4.4.3. Povreda, ugrožavanje i anticipacija kaznenopravne zaštite

Teorija kriminalizacije nužno se povezuje s razlikovanjem kaznenih djela povrede i kaznenih djela ugrožavanja. Kod prvih je pravno dobro već povrijeđeno, dok se kod drugih kaznenopravna reakcija pomiče u raniju fazu, prema stvaranju opasnosti.⁹⁰ Takva anticipacija

⁸⁸ Douglas, Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, New York, 2008., str. 66.

⁸⁹ *Ibid.* str. 162

⁹⁰ Željko, Horvatić, Davor, Derenčinović, Leo, Cvitanović, *Kazneno pravo – Opći dio II: Kazneno djelo i kaznenopravne sankcije*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2017., str. 32.

zaštite može biti opravdana kada su moguća šteta i važnost dobra iznimno velike, ali istodobno povećava rizik preširoke kriminalizacije.⁹¹ Posebno je osjetljiva kriminalizacija apstraktne opasnosti, kod koje zakonodavac određeni tip ponašanja unaprijed ocjenjuje opasnim.⁹² U području komunikacijskih izazova takav pristup zahtijeva visok stupanj normativne preciznosti. Ako se kažnjivost odvoji od dokazive štete ili dovoljno konkretizirane opasnosti, postoji rizik da se sankcionira sadržaj zato što ga država smatra nepoželjnim, a ne zato što ugrožava jasno određeno pravno dobro, čime se potencijalno otvaraju vrata neprihvatljivog verbalnog delikta.

Zato bi kod dezinformacija trebalo razlikovati najmanje tri razine: neistinit ili manipulativan sadržaj bez relevantne opasnosti; sadržaj koji u konkretnim okolnostima stvara ozbiljnu i predvidljivu opasnost za individualna ili kolektivna dobra; te organizirano informacijsko djelovanje u kojem pojedina poruka predstavlja dio šire operacije usmjerene prema demokratskom poretku, nacionalnoj sigurnosti ili drugom određenom dobru. Takva gradacija omogućuje da se kaznenopravna relevantnost veže uz štetu i opasnost, a ne uz neistinitost kao takvu.

4.4.4. Namjera i nehaj kod dezinformacijskog djelovanja

Za procjenu kaznenopravne relevantnosti dezinformacija u kontekstu krivnje potrebno je strogo razlikovati namjeru svojstvenu pojmu dezinformacije od krivnje koju zahtijeva pojedino kazneno djelo. Prema Kaznenom zakonu, počinitelj postupa s izravnom namjerom (*dolus directus*) kada je svjestan obilježja kaznenog djela i hoće njihovo ostvarenje⁹³, a s neizravnom namjerom (*dollus eventualis*) kada je svjestan da može ostvariti obilježja djela pa na to pristaje.⁹⁴ Svjesni nehaj (*luxuria*) postoji kada je počinitelj svjestan mogućnosti ostvarenja obilježja, ali lakomisleno smatra da se to neće dogoditi ili da će to moći spriječiti,⁹⁵ odnosno nesvjesni nehaj (*negligentia*) kada te mogućnosti nije svjestan, iako je prema svojim osobnim svojstvima i okolnostima morao i mogao biti svjestan.⁹⁶

⁹¹ Kruljac, Roksandić, Skaramuca, op. cit. u bilj. 81

⁹² I. Vuletić, A. Novokmet i Z. Tomičić, *Izazovi posebnog dijela kaznenog prava zbog razvoja umjetne inteligencije uz poseban osvrt na hrvatsko kazneno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.74, br. 1, str. 25-26, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3935/zpfz.74.1.01>

⁹³ KZ čl. 28. st. 2.

⁹⁴ KZ čl. 28. st. 3.

⁹⁵ KZ čl. 29. st. 2.

⁹⁶ KZ čl. 29. st. 3.

Kod dezinformacija valja razdvojiti najmanje četiri subjektivna elementa: svijest da je informacija neistinita ili obmanjujuća; htijenje njezina stvaranja ili prenošenja; cilj obmanjivanja adresata; te odnos počinitelja prema povredi ili opasnosti za konkretno pravno dobro. Ti se elementi mogu preklapati, ali nisu istovjetni. Osoba može svjesno prenijeti neistinit sadržaj radi obmane, a da pritom ne postupi s posebnom namjerom koju zahtijeva određeno kazneno djelo. Obrnuto, za pojedino djelo može biti odlučna svijest o opasnosti i pristajanje na njezino nastupanje, iako dokazivanje šireg političkog ili destabilizacijskog cilja nije potrebno. Razlika je posebno vidljiva kod klevete. Članak 149. Kaznenog zakona zahtijeva da počinitelj zna da je činjenična tvrdnja neistinita.⁹⁷ Sama sumnja u istinitost, neprovjeravanje izvora ili lakomisleno dijeljenje sadržaja ne ispunjavaju taj zahtjev. Kod javnog poticanja na nasilje ili mržnju, lažne uzbune, terorističkih kaznenih djela ili djela protiv Republike Hrvatske potrebno je zasebno utvrditi namjeru u odnosu na sva zakonska obilježja, uključujući posebni cilj kada ga zakon propisuje. Dezinformacijski sadržaj tada može biti sredstvo izvršenja ili dokaz konteksta, ali ne zamjenjuje dokaz krivnje.

Nehajno širenje netočne informacije u pravilu pripada području misinformacije, a ne dezinformacije u užem smislu, jer izostaje namjera obmanjivanja. To ipak ne znači da je nehaj uvijek kaznenopravno irelevantan. Kaznena odgovornost za nehaj postoji samo kada je zakonom izričito propisana, pa je za svaku razmatranu inkriminaciju potrebno provjeriti obuhvaća li nehaj i prema kojem obilježju djela. Takav pristup sprječava pojavu da se sigurnosna štetnost sadržaja pretvori u pretpostavku krivnje.

Dokazivanje subjektivnog odnosa posebno je zahtjevno u digitalnom okruženju. Na namjeru mogu upućivati ponovljeno objavljivanje nakon upozorenja o neistinitosti, koordinacija većeg broja računa, prikrivanje identiteta ili naručitelja, prilagodba poruke ciljanoj publici, uporaba automatiziranih sustava, vremensko usklađivanje s kriznim ili izbornim događajem te komunikacija iz koje proizlazi svrha aktivnosti. Nijedna od tih okolnosti nije sama po sebi dovoljna. Sudska ocjena mora ih povezati sa zakonskim obilježjima konkretnog djela i isključiti zaključivanje o krivnji samo iz političke nepoželjnosti, dosega ili štetnosti sadržaja.

Upravo zbog ovih ograničenja, za analizu je potrebno testirati nekoliko varijabli – potrebno je utvrditi je li sadržaj namjerno stvoren ili distribuiran radi obmane, potrebno je ispitati ostvaruje

⁹⁷ KZ čl. 149.

li ponašanje objektivna obilježja konkretnog kaznenog djela i naposljetku je potrebno utvrditi propisani oblik krivnje u odnosu na svako relevantno obilježje. Tek kada su sva tri koraka potvrđena može se govoriti o kaznenopravno relevantnom dezinformacijskom djelovanju.

4.5. Od sekuritizacije prema kriminalizaciji: nužnost samostalne kaznenopravne procjene

Obzirom na predmet ovog rada, kriminalizaciju je korisno staviti u odnos sa ranije opisanim mehanizmom sekuritizacije. Riječ je o različitim procesima koji se mogu vremenski i funkcionalno povezati. Sekuritizacija je političko-sigurnosni mehanizam u kojem se određeni fenomen konstruira ili prepoznaje kao ozbiljna prijetnja referentnom objektu, dok je kriminalizacija normativni kaznenopravni proces kojim se određeno ponašanje propisuje kao kazneno djelo.

Za potrebe istraživanja možemo kreirati analitički okvir *politološko-kaznenopravnog kontinuuma*, kojeg ćemo prezentirati kao aktivnost u kojem određena pojava najprije postoji u općem društvenom prostoru, zatim se ta ista pojava, ukoliko zadovoljava uvjete sekuritizacije premješta u sigurnosni diskurs, a potom se može otvoriti pitanje kaznenopravnog odgovora. Međutim, riječ je o mogućem, a ne nužnom slijedu.

Sekuritizacija ne mora završiti kriminalizacijom, a kriminalizacija se može provesti i bez prethodne jasne sekuritizacije. Globalna pandemija zarazne bolesti SARS COVID-19 ilustrira prvi slučaj, što su *Roksandić i Mamić* jasno istaknuli u svom radu.⁹⁸ Nakon proglašenja globalne pandemije uvedene su posebne mjere radi zaštite javnog zdravlja i ograničavanja širenja bolesti. Pojava je dobila snažnu sigurnosnu dimenziju, ali zakonodavac nije zbog same pandemije stvorio potpuno novu opću inkriminaciju zarazne bolesti kao takve. Pojedina ponašanja mogla su, ovisno o okolnostima, biti podvedena pod postojeće kaznenopravne ili prekršajne norme. Takav slučaj pokazuje da sigurnosna važnost fenomena ne vodi nužno stvaranju novog kaznenog djela.

Suprotan primjer može se tražiti u normativnom odgovoru na kloniranje ljudskog bića. Hrvatski je zakonodavac izmjenama Kaznenog zakona 2004. godine uveo zabranu kloniranja ljudskog

⁹⁸ Roksandić, Mamić, op. cit. bilj. br. 77

bića kao posebno kazneno djelo. Ovdje je procjena ozbiljne društvene, etičke i pravne neprihvatljivosti određenog ponašanja završila kaznenopravnom normom. Primjer pokazuje da kriminalizacija može predstavljati krajnju normativnu fazu odgovora na novoprepoznati rizik.⁹⁹

Ako pitanje dezinformacija pokušamo staviti u prezentirani politološko-kaznenopravni kontinuum, od iznimne je važnosti istaknuti razliku između tih procesa. Činjenica da Europska unija, NATO, nacionalni strateški dokumenti ili sigurnosne institucije prepoznaju dezinformacije i informacijske manipulacije kao sigurnosni izazov ne može sama po sebi biti dokaz da je potrebna nova inkriminacija. Između sigurnosne procjene i kaznenopravne norme mora stajati samostalna analiza pravnog dobra, štete, opasnosti, krivnje, preciznosti zakonskog opisa, razmjernosti i dostupnosti blažih sredstava.

Takav odnos može se opisati i kao svojevrsni filter. Sekuritizacija objašnjava zašto je određena pojava postala predmet pojačane političke i sigurnosne pozornosti. Teorija kriminalizacije zatim provjerava smije li i treba li dio te pojave prijeći u područje kaznenog prava. *Ultima ratio* pritom sprječava da sigurnosni diskurs automatski postane kaznenopravni diskurs. Ovim pristupom za potrebe ovog rada stvoreni politološko-kaznenopravni kontinuum jasno prikazuje djelovanje mehanizma uz nužnu prisutnost ograničavajućih faktora.

4.6. Država kao objekt kaznenopravne zaštite i koncept političkog delikta

4.6.1. Država kao zaštićeno pravno dobro

Kaznenopravna zaštita države, njezina političkog poretka i nositelja državne vlasti pripada među povijesno najstarije pojavne oblike kaznenopravne zaštite. Država nije samo nositelj prava kažnjavanja, nego istodobno predstavlja i objekt kaznenopravne zaštite. Ta dvostruka uloga čini kaznena djela protiv države dogmatski i politički posebno osjetljivima.¹⁰⁰

Ponašanja usmjerena protiv države, suvereniteta, političkog i ustavnog uređenja, neovisnosti i sigurnosti tradicionalno su činila jezgru političkih kaznenih djela. Vračan navodi da su se kaznena djela protiv države i politička kaznena djela prvotno mogla smatrati sinonimima za

⁹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 105/04, čl. 97.a.

¹⁰⁰ Ljubo, Bavcon, Ivan, Bele, Peter, Kobe, Marijan, Pavčnik, *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja (politički delikti)*, Globus, Zagreb, 1988., str. 35.

inkriminacije kojima se izravno ili posredno štite država, njezin poredak i institucije.¹⁰¹ Takvo shvaćanje korespondira s *Bavconovim* širim konceptom političkog delikta, u kojem kaznenopravna zaštita države predstavlja polazište za određivanje političke naravi djela. Razvoj demokratske i liberalne države postupno mijenja odnos između zaštite države i zaštite pojedinca. Suvremena država ne može političku opoziciju, kritiku vlasti ili odstupanje od dominantnih političkih stavova vladajuće političke opcije legitimirati kao predmet kaznenopravne represije.¹⁰² Težište legitimnosti pomiče se sa zaštite konkretne vlasti prema zaštiti ustavnog poretka, suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti, demokratskih institucija, političkog samoodređenja građana i nacionalne sigurnosti.

Upravo je zato potrebno razlikovati državu kao ustavnopravno uređenu političku zajednicu od aktualne političke vlasti, iako brojne vladajuće političke opcije u svijetu nastoje neformalno poistovjetiti vladajuću političku opciju i državu. Interes vlasti, političke stranke ili nositelja određene ideologije nije samim time interes države. Kritika Vlade, političko organiziranje, osporavanje javnih politika, radikalni politički stavovi, pa ni neistinite političke tvrdnje, ne mogu se samo zbog svojeg sadržaja izjednačiti s napadom na državu.

Povijest kaznenog prava pokazuje koliko se lako granica između zaštite zajedničkih vrijednosti i zaštite dominantnog svjetonazora može pomaknuti. *Damaška*, analizirajući razvoj dokaznog prava, opisuje razdoblje u kojem crkvene vlasti sve snažnije ulaze u područje svjetovne represije, polazeći od potrebe zaštite vrijednosti kršćanskog društva kao službenih i legitimnih društvenih i svjetovnih vrijednosti.¹⁰³ Povijesni primjer ne može se mehanički preslikati na suvremeno kazneno pravo, ali jasno pokazuje da u cilju zaštite demokratskih vrijednosti identifikacija „vrijednosti koje treba štititi“ uvijek zahtijeva institucionalna i pravna ograničenja.

¹⁰¹ Sandra, Vračan, *Iznimka političkog kaznenog djela u međunarodnim ugovorima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 14, br. 2/2007, str. 806.

¹⁰² ESLJP, *Castells protiv Španjolske*, zahtjev br. 11798/85, presuda od 23. travnja 1992., čl. 42. i 46.

¹⁰³ Mirjan, Damaška, *Dokaz krivnje: od rimsko-kanonskog do suvremenog prava*, Školska knjiga, Zagreb, 2021., str. 29.

4.6.2. Povijesna geneza političkog delikta

Povijesni razvoj političkog delikta može se pratiti od rimskog *crimen laesae maiestatis*, preko različitih oblika veleizdaje i kaznenih djela protiv vladara, do suvremenih kaznenih djela protiv ustavnog poretka i sigurnosti države. Promjene političkog sustava mijenjale su neposredni objekt zaštite: od osobe suverena i njegove časti prema depersonaliziranim dobrima države i demokratskog ustavnog poretka.¹⁰⁴

Ta transformacija nije samo terminološka. Ona odražava promjenu legitimacijskog temelja političkog kaznenog prava. U apsolutističkom poretku napad na vladara mogao se poistovjetiti s napadom na državu. U demokratskoj ustavnoj državi takvo poistovjećivanje nije prihvatljivo. Nositelji vlasti smjenjivi su, politička opozicija legitimna, a sloboda političke kritike jedna je od pretpostavki demokratskog procesa.

Suvremeni koncept političkog delikta stoga se mora čitati restriktivno. Njegova teorijska vrijednost nije u stvaranju posebne kategorije „politički nepoželjnih“ ponašanja, nego u analizi odnosa između radnje, političkog cilja, objekta napada i legitimne zaštite države. U nastavku rada ovu strukturu ćemo koristiti kod razmatranja organiziranih informacijskih operacija.

4.6.3. Bavconovo određenje političkog delikta

U domaćoj i jugoslavenskoj kaznenopravnoj doktrini sustavnu teorijsku obradu političkog delikta pružili su *Ljubo Bavcon*, *Ivan Bele*, *Peter Kobe* i *Marijan Pavčnik*. Njihov pristup posebno je važan jer politički delikt ne svode na jednostavno nabranje kaznenih djela protiv države, nego analiziraju kriterije prema kojima određeno kazneno djelo poprima političku prirodu.

Teorijska rasprava tradicionalno polazi od objektivnog i subjektivnog kriterija te od pokušaja njihova povezivanja. Prema objektivnom kriteriju politička priroda kaznenog djela određuje se prema pravnom dobru prema kojem je napad usmjeren. Političkim se, prema takvu pristupu,

¹⁰⁴ Mirjan Damaška, *Zločin uvrede veličanstva u ogledalu zrinsko-frankopanske urote*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 76, br. 1/2026, str. 10

smatra djelo koje neposredno ugrožava državu, njezino ustavno uređenje, neovisnost, teritorijalnu cjelovitost, sigurnost ili drugi temeljni politički interes.¹⁰⁵

Prednost objektivnog pristupa jest njegova razmjerno jasna povezanost s objektom kaznenopravne zaštite. Nedostatak je što ne obuhvaća određena ponašanja koja prema neposredno napadnutom dobru pripadaju općem kriminalitetu, ali su počinjena kao sredstvo ostvarenja političkog cilja. Tu se pojavljuje subjektivni kriterij, prema kojem se politička priroda djela određuje prema cilju ili motivu počinitelja. Ni subjektivni kriterij ne može biti prihvaćen bez ograničenja. Kada bi politički motiv bio dovoljan, gotovo bi svako kazneno djelo moglo postati političkim ako ga počinitelj poveže s ideološkim ili političkim uvjerenjem. Stoga je potrebno zahtijevati relevantnu povezanost objektivnih obilježja djela, pravnog dobra prema kojem je djelovanje usmjereno i političkog cilja koji se ponašanjem nastoji ostvariti.¹⁰⁶

Upravo je takvo kombinirano objektivno-subjektivno promatranje osobito korisno za suvremene sigurnosne prijetnje koje su predmet interesa ovog rada. Kod hibridnog ili informacijskog djelovanja politička narav ponašanja često nije vidljiva iz izolirane radnje. Ona može postati jasna tek kada se utvrde cilj aktivnosti, povezanost više radnji, identitet ili funkcija aktera te dobro prema kojem je ukupno djelovanje usmjereno.

4.6.4. Apsolutni i relativni politički delikti

Tradicionalna podjela razlikuje čiste odnosno apsolutne političke delikte i relativne političke delikte. Kod apsolutnog političkog delikta politički karakter proizlazi iz samog objekta napada. Riječ je o djelima kod kojih je radnja neposredno usmjerena protiv države odnosno njezinih temeljnih političkih dobara, poput pojedinih oblika veleizdaje, pobune, špijunaže ili nasilnog ugrožavanja ustavnog poretka.¹⁰⁷

Relativni politički delikt složenija je kategorija. Ponašanje koje bi promatrano izolirano predstavljalo kazneno djelo općeg kriminaliteta može poprimiti politički karakter zbog funkcionalne povezanosti s političkim djelovanjem. Za takvu kvalifikaciju nije dovoljno slučajno vremensko ili prostorno preklapanje. Potrebna je objektivna i subjektivna veza između

¹⁰⁵ Bavcon et al., str. 81

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.* str. 85 - 86

općeg kaznenog djela i političkog cilja, pri čemu opće djelo može služiti kao sredstvo, put ili pokriće političkog djelovanja.¹⁰⁸

Ova konstrukcija osobito je zanimljiva za analizu suvremenih hibridnih prijetnji. Njihov politički i sigurnosni značaj može postati vidljiv tek kada se utvrdi njihova međusobna povezanost, zajednički cilj i eventualna veza s državnim ili nedržavnim akterom.

To ne znači da se relativni politički delikt može jednostavno preslikati na model hibridne prijetnje. Njegova je vrijednost metodološka: upozorava da pravna priroda određenog ponašanja ponekad ne može biti potpuno ocijenjena analizom izolirane radnje. To je osobito važno kod koordiniranih informacijskih operacija odnosno dezinformacijskih kampanja gdje kontekst, cilj i funkcija pojedinog postupka mogu biti ključni za razumijevanje ugroženog pravnog dobra.

4.7. Od političkog delikta prema suvremenim informacijskim prijetnjama

4.7.1. Promjena sigurnosnog okruženja

Klasični politički delikt, kako je ranije navedeno, razvijao se u sigurnosnom okruženju u kojem su se napadi na državu uglavnom manifestirali kroz relativno prepoznatljiva ponašanja: veleizdaju, pobunu, špijunažu, pomaganje neprijatelju ili nasilno ugrožavanje ustavnog poretka.¹⁰⁹

Suvremeno sigurnosno okruženje bitno je složenije. Napad na državu ne mora biti otvoren, fizički, neposredan ni teritorijalno ograničen, što je jasno elaborirano kod rasprave o hibridnim prijetnjama. Suvremene informacijske i komunikacijske tehnologije omogućuju djelovanje prema političkim procesima i akterima, institucijama i društvenim strukturama izvan teritorija države, preko velikog broja posrednika, automatiziranih sustava i prikrivenih identiteta. U hibridnom djelovanju različiti vojni i nevojni, zakoniti i nezakoniti, otvoreni i prikriveni instrumenti mogu se kombinirati tako da pojedina radnja sama za sebe ne otkriva cilj ukupne

¹⁰⁸ *Ibid.* str. 86

¹⁰⁹ Interpol, *Repository of Practice, Application of Articles 2 and 3 of INTERPOL's Constitution in the context of the processing of data via INTERPOL's Information System*, Lyon, 2024. str. 49., dostupno na poveznici: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2024/INTERPOL-human-rights-and-international-police-cooperation>, učitano dana 28. rujna 2026. godine

aktivnosti, ali u svojoj ukupnosti i koordiniranosti takve radnje čine sigurnosno relevantnu cjelinu.

Informacijsko manipuliranje u takvom okruženju može služiti narušavanju povjerenja u institucije, produbljivanju društvenih podjela i političke polarizacije koja može voditi radikalizaciji, utjecanju na izbornu ponašanje, kompromitiranju procesa donošenja odluka ili slabljenju otpornosti države te brojne druge oblike djelovanja sa značajnom političkom posljedicom.

Kada je riječ o koordiniranom vanjskom djelovanju, kaznenopravno pitanje više se ne može svesti na istinitost pojedine poruke, nego mora obuhvatiti cilj, organiziranost, atribuciju, način djelovanja i napadnuto pravno dobro.

4.7.2. Dezinformacije kao sredstvo politički usmjerenog djelovanja

Sama dezinformacija ne predstavlja politički delikt. Njezina politička tematika, neistinitost, provokativnost ili negativan odnos prema državnoj politici ne predstavljaju sami po sebi dovoljan razlog za kaznenopravnu intervenciju, što je jasno elaborirano tijekom dosadašnjeg dijela istraživanja. Takvo polazište nužno je radi očuvanja slobode izražavanja i sprečavanja pretvaranja kaznenog prava u mehanizam određivanja službene istine.

Drugačije pitanje pojavljuje se kada se dezinformacije koriste kao dio organiziranog djelovanja kojemu je cilj ozbiljno ugroziti jasno određena pravna dobra povezana s nacionalnom sigurnošću ili demokratskim ustavnim poretom. U takvim slučajevima kaznenopravna relevantnost ne proizlazi iz semantičke kategorije *lažne informacije* nego iz funkcije informacije u širem protupravnom djelovanju.

Moguće je razlikovati tri potencijalne situacije. Prva obuhvaća pojedinačno iznošenje neistinitih ili manipulativnih informacija bez relevantnog štetnog potencijala za jasno određeno pravno dobro. U takvim slučajevima kaznenopravna intervencija teško bi zadovoljila zahtjeve fragmentarnosti, supsidijarnosti i *ultima ratio*. Druga obuhvaća namjerne dezinformacije koje u konkretnim okolnostima stvaraju ozbiljnu i predvidljivu opasnost za život, tjelesni integritet, javnu sigurnost ili drugo određeno dobro. Tada razlog kaznenopravne relevantnosti više nije

neistinitost, nego odnos informacije prema šteti ili opasnosti. Treću skupinu čine organizirane informacijske operacije u kojima se dezinformacije koriste kao sredstvo utjecaja na demokratske procese, ustavni poredak ili nacionalnu sigurnost. Posebnu težinu može imati dokaziva povezanost s vanjskim državnim ili organiziranim akterom. Međutim, ni u takvu slučaju predmet eventualne kriminalizacije nije samo politički stav koji odgovara interesima strane države niti politički nepoželjan sadržaj, nego jasno određeno protupravno djelovanje prema zaštićenom dobru.

Temeljna pouka koncepta političkog delikta ovdje ponovno postaje relevantna: politički karakter ponašanja ne proizlazi samo iz sadržaja riječi ili poruke nego iz odnosa između radnje, cilja i pravnog dobra. *Bavconov* objektivno-subjektivni okvir može stoga poslužiti kao analitički instrument, ali ne i kao automatski temelj nove kriminalizacije.

4.7.3. Radna postavka za daljnje istraživanje

Povezivanjem pravnog dobra, *ultima ratio*, *Feinbergova* načela štete, *Husakovih* ograničenja kriminalizacije, sekuritizacije i političkog delikta može se formulirati radna postavka za daljnji dio istraživanja: neistinitost informacije nije samostalni legitimacijski temelj kaznenopravne intervencije. Kaznenopravna relevantnost može nastati tek kada namjerno dezinformacijsko djelovanje, s obzirom na cilj, kontekst, način izvršenja i posljedice, predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu ili opasnost za jasno određeno pravno dobro.

Takva postavka omogućuje i razlikovanje sigurnosne od kaznenopravne relevantnosti. Dezinformacijska kampanja može biti sigurnosno važna i zahtijevati institucionalni odgovor, a da pritom ne postoji opravdanje za kažnjavanje. Tek kada se utvrde dodatni kvalificirajući elementi – primjerice ozbiljnost ugroženog dobra, dostatan stupanj opasnosti, namjera, koordiniranost, prikrivenost ili funkcionalna povezanost s drugim protupravnim radnjama – može se otvoriti pitanje kaznenopravne intervencije.

Time se istodobno izbjegavaju dvije krajnosti. Prva je podcjenjivanje činjenice da informacijsko djelovanje u određenim okolnostima može biti instrument ozbiljnog napada na državu i druga pravna dobra. Druga je pretvaranje svake neistinite ili politički problematične

informacije u sigurnosno i kaznenopravno pitanje. Teorijski okvir mora omogućiti razlikovanje upravo tih situacija.

4.8. Zaključno razmatranje o kriterijima kaznenopravne relevantnosti dezinformacijskog djelovanja

Kaznenopravni teorijski okvir pokazuje da je polazište svake rasprave o kriminalizaciji zaštita pravnog dobra, ali da samo postojanje važnog dobra nije dovoljno. Kaznenopravna intervencija mora biti opravdana težinom povrede ili ugrožavanja, nužnošću, razmjernošću i učinkovitošću, uz stalno uvažavanje fragmentarnosti, supsidijarnosti i *ultima ratio*. U hrvatskom pravu takav pristup ima izravno normativno uporište u članku 1. Kaznenog zakona.

Država, njezin ustavni poredak, neovisnost i sigurnost legitimni su objekti kaznenopravne zaštite, ali njihova zaštita zahtijeva posebno restriktivan pristup zbog dvostruke uloge države kao nositelja *ius puniendi* i objekta zaštite. Koncept političkog delikta povijesno pokazuje i legitimnost zaštite temeljnih političkih dobara i opasnost instrumentalizacije kaznenog prava radi zaštite konkretne vlasti ili ideologije.

Bavconova teorijska razrada omogućuje sagledavanje političkog karaktera djela kroz objekt napada, politički cilj i funkcionalnu povezanost ponašanja. *Damaškina* povijesnopravna analiza pokazuje da ni legitimni interes države ne uklanja pravna ograničenja represivne vlasti. *Feinberg i Husak*, s druge strane, nude kriterije kojima se sigurnosno ili politički relevantna šteta prevodi u pitanje legitimnosti kriminalizacije.

Upravo između tih točaka smješta se suvremeni problem dezinformacija. Povijest političkog kaznenog prava upozorava na opasnost kriminalizacije govora pod obrazloženjem zaštite države, dok suvremene informacijske operacije pokazuju da komunikacijske aktivnosti mogu postati sredstvo ozbiljnog djelovanja prema političkim i sigurnosnim interesima države. Ključno pitanje zato nije jesu li dezinformacije same po sebi politički delikt, nego mogu li pojedini kvalificirani oblici dezinformacijskog djelovanja dosegnuti prag koji opravdava kaznenopravnu intervenciju.

Odgovor na to pitanje mora ostati restriktivan. Eventualna kriminalizacija mora biti usmjerena prema jasno određenom nepravu i ozbiljnom ugrožavanju pravnog dobra, a ne prema neistinitosti, političkoj nepoželjnosti ili kritičnosti sadržaja. Takav teorijski okvir omogućuje da se u nastavku rada povijesna, pozitivnopravna, komparativna i konvencijska rješenja ocjenjuju prema jedinstvenom kriteriju: pružaju li legitimnu i razmjernu zaštitu pravnih dobara bez pretvaranja kaznenog prava u instrument kontrole političkog i informacijskog prostora.

5. KONVENCIJSKI OKVIR SLOBODE IZRAŽAVANJA I GRANICE KRIMINALIZACIJE DEZINFORMACIJA

5.1. Članak 10. EKLJP-a kao temeljni normativni okvir

Razmatranje mogućnosti kaznenopravnog odgovora na dezinformacije nužno zahtijeva njegovu analizu kroz standarde čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP).¹¹⁰ Sloboda izražavanja nije samo individualno pravo pojedinca nego je zaštita slobode izražavanja jedna od temeljnih odlika demokratskog društva. Zbog toga svaka kriminalizacija informacijskog ponašanja, a osobito ona koja može zahvatiti politički govor, novinarsko izvještavanje ili raspravu o pitanjima od javnog interesa, predstavlja izrazito osjetljivo područje konvencijskog prava.

Članak 10. st. 1. EKLJP-a jamči slobodu mišljenja te slobodu primanja i priopćavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti. Međutim, navedeno pravo nije apsolutno. Stavkom 2. navedene odredbe dopuštena su ograničenja koja su propisana zakonom i nužna u demokratskom društvu radi zaštite taksativno navedenih legitimnih ciljeva, među kojima se nalaze nacionalna sigurnost, teritorijalna cjelovitost, javna sigurnost, sprječavanje nereda ili zločina te zaštita ugleda ili prava drugih.¹¹¹

Već iz same strukture čl. 10. proizlazi dvostruka posljedica koju je potrebno uzeti u obzir u kontekstu promatranja konvencijskih okvira relevantnih za ovo istraživanje. S jedne strane, Konvencija ne isključuje mogućnost državne reakcije prema informacijskom djelovanju koje ozbiljno ugrožava nacionalnu sigurnost, izborni proces, javnu sigurnost ili druga legitimna pravna dobra. S druge strane, sama kvalifikacija određenog sadržaja kao „dezinformacije“, „lažne vijesti“ ili „informacijske manipulacije“ nije dovoljna za opravdavanje ograničenja slobode izražavanja.

Polazišna točka za raspravu o judikaturi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u čl. 10. EKLJP predstavlja presuda *Handyside protiv Ujedinjene Kraljevine*, u kojoj

¹¹⁰ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002, 1/2006, 2/2010 i 13/2017

¹¹¹ *Ibid.* čl. 10.

je ESLJP naglasio da sloboda izražavanja predstavlja jedan od bitnih temelja demokratskoga društva te se odnosi ne samo na informacije ili ideje koje se prihvaćaju blagonaklono ili smatraju bezazlenima, nego i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju državu ili dio stanovništva.¹¹²

Iz toga proizlazi prvo temeljno ograničenje eventualne kriminalizacije dezinformacija: politički nepoželjan, uznemirujući, radikalni ili za državne institucije neugodan sadržaj ne može samo zbog svoje prirode predstavljati kaznenopravno relevantnu dezinformaciju.

5.2. Trodijelni test dopuštenosti ograničenja slobode izražavanja

On sam po sebi predstavlja demokratski standard kojim bi se trebale rukovoditi i države stranke pri utvrđivanju je li ili nije povrijeđena sloboda izražavanja. „Test podrazumijeva sljedeće: (1.) Provjeru je li ograničenje slobode izražavanja propisano zakonom; (2.) Provjeru je li zakonsko ograničenje slobode izražavanja bilo motivirano zaštitom nekog od legitimnih ciljeva iz čl. 10. st. 2. Konvencije; (3.) Provjeru je li zakonsko ograničenje slobode izražavanja motivirano zaštitom nekog od legitimnih ciljeva iz čl. 10. Konvencije bilo neophodno u demokratskom društvu“.¹¹³ Posljednji je element u praksi posebno značajan. Pojam nužnosti potrebno je osobito provjeravati, dok razlozi koje nacionalna tijela navode radi opravdanja ograničenja moraju biti relevantni i dostatni. Mjera mora istodobno biti razmjerna legitimnom cilju koji se želi ostvariti ograničenjem.

Za predmet ovoga rada posebno je važno da se nacionalna sigurnost nalazi među legitimnim ciljevima iz čl. 10. st. 2., uz jasnu ogradu da samo pozivanje na nju ne rješava pitanje konvencijske dopuštenosti ograničenja. Nacionalna sigurnost legitimira cilj državne intervencije, ali ne legitimira automatski sredstvo kojim se taj cilj ostvaruje. Država i dalje mora dokazati da je ograničenje bilo dovoljno precizno propisano, da je odgovaralo prijekoj društvenoj potrebi te da nije postojala blaža mjera kojom se isti cilj mogao postići. Takav standard gotovo se neposredno podudara s načelom supsidijarnosti kaznenopravne prisile

¹¹² ESLJP, *Handyside protiv Ujedinjene Kraljevine*, zahtjev br. 5493/72, presuda od 7. prosinca 1976., točka 49

¹¹³ Ivana, Mijić Vulinović, *Ograničenja slobode izražavanja u Republici Hrvatskoj u odnosu na međunarodno pravo, s posebnim osvrtom na presude Europskog suda*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 3/2021, Split, 2021., str. 968

sadržanim u čl. 1. hrvatskog Kaznenog zakona i konceptom kaznenog prava kao *ultima ratio societatis*.¹¹⁴

5.3. Činjenice, vrijednosni sudovi i politički govor

Jedna od temeljnih konvencijskih prepreka širokoj kriminalizaciji dezinformacija proizlazi iz razlikovanja činjeničnih tvrdnji i vrijednosnih sudova.

U predmetu *Lingens protiv Austrije* ESLJP je utvrdio da se postojanje činjenica može dokazivati, dok se istinitost vrijednosnih sudova po njihovoj prirodi ne smije podvrgnuti dokazivanju. Zahtijevati od osobe da dokaže istinitost političke ocjene ili mišljenja bilo bi nespojivo sa samom biti slobode mišljenja i izražavanja.¹¹⁵ Ova distinkcija ima neposredne posljedice za moguću kriminalizaciju dezinformiranja jer bi eventualna inkriminacija morala biti usmjerena prema provjerljivim činjeničnim sadržajima, a ne prema političkim procjenama, interpretacijama, predviđanjima ili vrijednosnim sudovima.

Nastavno na predmet *Lingers protiv Austrije* za dodatnu analizu uputno je razmotriti odluku ESLJP u predmetu *Jerusalem protiv Austrije* gdje je dodatno precizirano da vrijednosni sud ipak može uživati slabiju zaštitu ako nema nikakvu dostatnu činjeničnu osnovu. Međutim, čak ni tada se vrijednosni sud ne može jednostavno poistovjetiti s dezinformacijom u kaznenopravnom smislu.¹¹⁶

Poseban oprez potreban je kod političkog govora. U predmetu *Lingens protiv Austrije* Sud je naglasio da su granice dopuštene kritike prema političaru šire nego prema privatnoj osobi jer se političar svjesno izlaže javnom nadzoru te mora pokazati viši stupanj tolerancije prema kritici.¹¹⁷

To važno za istaknuti u kontekstu ovog istraživanja jer ukazuje na opasnost da bi eventualna kriminalizacija informacija koje štete ugledu države, umanjuju povjerenje u institucije ili neistinito prikazuju političke prilike mogla zahvatiti i posljedično ograničiti samu svrhu zdrave i legitimne političke rasprave.

¹¹⁴ Kazneni zakon, čl. 1.

¹¹⁵ ESLJP, *Lingens protiv Austrije*, zahtjev br. 9815/82, presuda od 8. srpnja 1986., čl. 42. i 46.

¹¹⁶ ESLJP *Jerusalem protiv Austrije*, zahtjev br. 26958/95, presuda od 27. veljače 2001., čl. 43

¹¹⁷ *Ibid.*

5.4. Neistinitost sama po sebi nije dovoljna – predmet *Salov protiv Ukrajine*

Jedan od najvažnijih predmeta za pitanje kaznenopravne odgovornosti za neistinite informacije jest predmet *Salov protiv Ukrajine*. Predmet se odnosio na izborni proces, konkretno na predsjedničke izbore. Podnositelj zahtjeva distribuirao je odnosno raspravljao o lažiranom izdanju novina koje je sadržavalo neistinitu informaciju da je predsjednički kandidat Leonid Kučma preminuo. Zbog toga je kazнено osuđen zbog ometanja ostvarivanja biračkih prava.¹¹⁸

Razmatrajući zahtjev *Salov protiv Ukrajine* ESLJP je utvrdio povredu čl. 10. U čl. 113. presude Sud je naglasio da čl. 10. EKLJP ne zabranjuje raspravljanje ili širenje primljene informacije samo zato što postoje ozbiljne sumnje u njezinu istinitost. Suprotno bi tumačenje moglo pretjerano ograničiti slobodu građana da raspravljaju o informacijama koje su dospjele u javni prostor.¹¹⁹

Za predmet ovoga rada iz presude *Salov protiv Ukrajine* proizlazi izrazito važan zaključak da objektivno neistinit sadržaj nije isto što i namjerna informacijska obmana. Judikatura ESLJP jasno ističe razliku između subjektivnih i objektivnih obilježja. To ujedno predstavlja konvencijsku osnovu razlikovanja između misinformacije kao neistinite informacije bez namjere obmanjivanja i dezinformacije kao svjesne i namjerne informacijske manipulacije. Eventualna kriminalizacija i morala bi biti usmjerena isključivo prema drugoj kategoriji koja uključuje objektivne i subjektivne elemente.

5.5. Izborne dezinformacije i osobito visoka zaštita političkog govora

Pitanje dezinformacija osobito je složeno u kontekstu provedbe demokratskih izbora. S jedne strane, upravo izborni proces može biti izrazito osjetljiv na manipulativne informacijske kampanje, dok s druge strane, slobodna politička rasprava u razdoblju prije izbora ulazi u samu jezgru prava iz čl. 10. EKLJP.

U predmetu *Kwieceń protiv Poljske* podnositelj je tijekom lokalne izborne kampanje distribuirao otvoreno pismo u kojem je legitimno i u okviru političke arene kritizirao političkog protivnika. Domaći su sudovi dio njegovih tvrdnji kvalificirali kao neistinit sadržaj te mu

¹¹⁸ ESLJP, *Salov protiv Ukrajine*, zahtjev br. 65518/01, presuda od 6. rujna 2005., čl 13, 28 i 112

¹¹⁹ *Ibid.* čl. 113.

naložili povlačenje tvrdnji i javnu ispriku. Razmatrajući ova zahtjev ESLJP je utvrdio povredu čl. 10. EKLJP.¹²⁰ Sud je posebno istaknuo da informacije i mišljenja povezani s izborima u pravilu predstavljaju dio rasprave o pitanjima od javnog interesa te da neposredno prije izbora postoji osobito snažna potreba za slobodnim kolanjem informacija i ideja.¹²¹

Sličan pristup primijenjen je u predmetu *Brzeziński protiv Poljske*. Nacionalni sudovi su u skraćenom izbornom postupku određene političke tvrdnje praktično tretirali kao neistinite i izrekli više mjera podnositelju zahtjeva. ESLJP je razmatrajući zahtjev *Brzeziński protiv Poljske* utvrdio povredu čl. 10. EKLJP naglašavajući kontekst političke rasprave i nerazmjernost izrečenih mjera.¹²²

Ove presude pokazuju da politika ne smije pravni sustav pretvoriti u arbitre političke istine. To nikako ne znači da manipulacija izborima putem svjesno proizvedenih i tendenciozno distribuiranih dezinformacija mora ostati pravno nezaštićena. Međutim, eventualna kaznenopravna intervencija mora se usmjeriti prema manipulativnom ponašanju i ozbiljnom ugrožavanju slobode birača a ne prema političkoj neistini kao takvoj, osobito izrečenoj u žaru političke borbe.

5.6. Avagyan protiv Rusije i suvremeno zakonodavstvo u borbi protiv lažnih vijesti

Posebno je značajan predmet novijeg datuma, *Avagyan protiv Rusije* iz 2025. godine. Podnositeljica je sankcionirana zbog objavljivanja navodno svjesno neistinitih informacija na društvenoj mreži Instagram tijekom pandemije zarazne bolesti COVID-19. ESLJP je razmatrajući ovaj zahtjev utvrdio povredu čl. 10. EKLJP jer domaći sudovi nisu adekvatno utvrdili njezinu namjeru, nisu dokazali da je znala za neistinitost informacija, nisu ispitali postojanje konkretnog rizika za javno zdravlje te nisu uzeli u obzir vrlo ograničen doseg njezinih komentara.¹²³

Osobito se ističe važnost čl. 37. presude koji ističe da suzbijanje dezinformacija tijekom izvanrednog stanja u području javnog zdravlja može predstavljati legitiman cilj državne intervencije ali sankcioniranje pojedinaca zbog izražavanja skepticizma prema službenoj

¹²⁰ ESLJP, *Kwiecień protiv Poljske*, zahtjev br. 51744/99, presuda od 9. siječnja 2007., čl. 48–58

¹²¹ *Ibid.* čl. 48 i 51

¹²² ESLJP, *Brzeziński protiv Poljske*, zahtjev br. 47542/07, presuda od 25. srpnja 2019., čl. 48–64

¹²³ ESLJP, *Avagyan protiv Rusije*, zahtjev br. 36911/20, presuda od 29. travnja 2025., čl. 30–39

distribuciji informacija ili zbog zahtijevanja veće transparentnosti ne pridonosi ostvarenju toga cilja.¹²⁴

Predmet je posebno važan u kontekstu primjene načela *lex certa* jer termini kao što su dezinformacija, lažna vijest, informacija protivna interesima države, obmanjujuća informacija koja ugrožava nacionalnu sigurnost i sl. ne mogu sami za sebe predstavljati dovoljan prag za kriminalizaciju nego moraju biti konkretizirani dodatnim objektivnim i subjektivnim elementima.

5.7. Dezinformacije kao prijetnja demokraciji – *Bradshaw and Others protiv Ujedinjene Kraljevine*

Suvremeni razvoj judikature ESLJP pokazuje da konvencijski problem više nije ograničen samo na pitanje smije li država sankcionirati neistinite informacije. U predmetu *Bradshaw and Others protiv Ujedinjene Kraljevine* ESLJP je razmatrao pozitivne obveze države u zaštiti slobodnih izbora od neprijateljskog stranog miješanja, uključujući širenje dezinformacija i provođenje kampanja utjecaja.¹²⁵

Predmet nije vođen prema čl. 10. EKLJP nego prema čl. 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Sud je izričito prihvatio da širenje dezinformacija može predstavljati značajnu prijetnju demokraciji i integritetu izbornih procesa.¹²⁶ Posebno je važan zaključak da se mjere poduzete radi zaštite izbora od stranog miješanja putem dezinformacija moraju uravnotežiti sa slobodom izražavanja. Sud je naglasio da dezinformacije mogu zadirati u pravo na primanje informacija, ali i da mjere poduzete radi suzbijanja njihova širenja mogu ograničiti isto pravo.¹²⁷ Time nastaje svojevrsni konvencijski paradoks prema kojem dezinformacije mogu ugroziti demokraciju, ali i pretjerano suzbijanje dezinformacija može ugroziti demokratska prava. Umješnost zakonodavca je da upravo u tom međuprostoru pozicionira eventualni kaznenopravni odgovor na dezinformacije.

¹²⁴ *Ibid.* čl. 37.

¹²⁵ ESLJP *Bradshaw and Others protiv Ujedinjene Kraljevine*, zahtjev br. 15653/22, presuda od 22. srpnja 2025., čl. 133.–135.

¹²⁶ *Ibid.* čl. 134.-135.

¹²⁷ *Ibid.* čl. 158.-161.

5.8. Okviri kriminalizacije prema judikaturi ESLJP

Kroz analizu prezentiranih predmeta zaključuje se kako za pitanje kriminalizacije nije dovoljno utvrditi da određeno informacijsko ponašanje može biti legitimno ograničeno. Potrebno je utvrditi i je li kazneno pravo nužno sredstvo takvog ograničenja odnosno primjena načela *ultima ratio* jer kaznenopravna aktivnost svakako predstavlja jedan od najsnažnijih oblika državne prisile.

Osim same sankcije, ona proizvodi stigmatizirajući i odvraćajući učinak. Kod informacijskog ponašanja posebno je opasan tzv. *efekt hlađenja* (eng. *chilling effect*).¹²⁸ Ako granice kažnjivog sadržaja nisu dovoljno jasne, novinari, političari, znanstvenici i građani mogu odustati i od potpuno legitimnog artikuliranja svojih misli zbog straha od potencijalne retribucije. Uz *chilling effect* svakako je potrebno kritizirati i široko postavljanje normativnih standarda kriminalizacije jer što je norma šira i neodređenija, to je navedeni učinak izraženiji. Zato se u području kriminalizacije dezinformacija zahtjevi *lex certa*, proporcionalnosti, supsidijarnosti i *ultima ratio* moraju promatrati kao međusobno povezana ograničenja kaznenopravne vlasti države.

Iz konvencijskog okvira proizlazi da eventualna inkriminacija ne bi smjela štititi neodređenu, osobito ne politički definiranu istinu kao niti autoritet političke vlasti. Pojam nacionalne sigurnosti može imati legitimacijsku funkciju, ali je sam po sebi preširok da bi bez daljnje konkretizacije predstavljao dovoljan zaštitni objekt kaznenog djela.

Prilikom definiranja pravnog dobra potrebno je precizirati koja dobra mehanizam štiti poput ustavnog poretka, neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države, obrambene sposobnosti, slobodnog formiranja biračke volje, funkcioniranja i zaštite kritične infrastrukture, sigurnosti stanovništva u kriznim okolnostima i sl. Tako postavljeni okvir omogućuje jasnu razliku između legitimne zaštite države i etički sporne zaštite političke vlasti od kritike, što je jedno od obilježja totalitarnih režima. Kaznenopravna intervencija može legitimno štititi prvu, ali ne i drugu kategoriju.

¹²⁸ Prema *The Establishment Clause and the Chilling Effect*, Harvard Law Review, 133 Harv. L. Rev. 1338, Volume 133, Issue 4, February 2020, termin *chilling effect* prvi puta je korišten u suđenju u predmetu Gibson v. Florida, Legislative Investigation Committee, 372 U.S. 539, 557 iz 1963. godine, a označava demotivaciju slobode govora zbog restriktivnih zakonodavnih mjera i aktivnosti države koje za posljedicu imaju jačanje straha u javnosti od slobodnog govora. Dostupno na poveznici: <https://harvardlawreview.org/print/vol-133/the-establishment-clause-and-the-chilling-effect/#footnote-ref-12>, učitano dana 30. kolovoza 2026. godine

Poseban subjektivni element trebao bi predstavljati jedan od najvažnijih zaštitnih mehanizama. Počinitelj bi morao znati da je sadržaj neistinit ili stvarno obmanjujući. Time bi se iz područja kaznenopravne odgovornosti isključile pogreške, neprovjerene informacije prenesene u dobroj vjeri, novinarske greške, pogrešne stručne procjene i slučajevi u kojima je autor imao na stvarnim činjenicama utemeljenu osnovu vjerovati u istinitost informacije. To neposredno proizlazi iz logike predmeta *Salov protiv Ukrajine*. Objektivna neistinitost sama po sebi nije dovoljna jer upravo znanje o neistinitosti predstavlja jednu od ključnih dogmatskih točaka razgraničenja između misinformacija i dezinformacija.

Niti znanje o neistinitosti samo po sebi ne bi trebalo biti dovoljno za primjenu kriminalizacije. Osoba može svjesno izreći laž iz trivijalnog razloga a da njezino ponašanje nema nikakvu relevantnu vezu s nacionalnom sigurnošću. Zbog toga bi eventualna inkriminacija trebala zahtijevati posebnu namjeru, odnosno cilj ozbiljnog povređivanja ili ugrožavanja određenog, strogo definiranog pravnog dobra. Na taj način bi se omogućila distinkcija sigurnosno relevantnih, namjernih i tendencioznih informacijskih poremećaja od benignih oblika neistinitosti.

Članak 10. EKLJP-a lako možemo povezati sa ranije definiranim Feinbergovim *harm principleom* i Husakovom teorijom kriminalizacije jer sama društvena nepoželjnost dezinformacija nije dovoljna za njezinu kriminalizaciju. Potrebno je da ponašanje proizvodi stvarnu i ozbiljnu štetu ili dovoljno ozbiljnu opasnost za konkretno pravno dobro. Ovaj pristup otvara klasično kaznenopravno pitanje treba li eventualnu kriminalizaciju promatrati u okvirima povređivanja ili ugrožavanja. Obzirom na prirodu suvremenih informacijskih operacija, model ugrožavanja pokazuje se prikladnijim jer država ne bi smjela čekati da primjerice izborni proces, ustavni poredak ili obrambena sposobnost budu stvarno narušeni. Međutim, potrebno je istaknuti i metodološku ogradu da opasnost mora biti dovoljno konkretizirana kako bi opravdala mehanizam kriminalizacije.

Kako je u početku rada istaknuto, suvremene dezinformacije razlikuju se od klasičnih lažnih vijesti upravo metodologijom djelovanja. Njihova sigurnosna relevantnost može proizlaziti iz

masovnog dosega, koordiniranog djelovanja, organizirane distribucije, prikrivanja izvora, anonimnosti, automatizirane amplifikacije, usmjerenosti na određene društvene skupine, povezanosti s drugim hibridnim aktivnostima i snažne političke etiološke obojenosti.

Navedene okolnosti same po sebi ne bi trebale predstavljati obilježje svakog kaznenog djela, ali mogu biti izrazito relevantne pri utvrđivanju manipulativne namjere, ozbiljnosti opasnosti i ukupnoga društvenog učinka. Time se predmet kriminalizacije pomiče od pitanja je li pojedina objava lažna prema pitanju predstavlja li ponašanje dio namjerne manipulativne aktivnosti koja ozbiljno ugrožava određeno pravno dobro. Takav pristup u raspravi mogućeg odgovora znatno bolje odgovara suvremenoj fenomenologiji dezinformacijskih i hibridnih prijetnji

Na temelju prikazane judikature moguće je formulirati nekoliko kumulativnih kriterija koji bi morali biti zadovoljeni u okviru rasprave o kriminalizaciji hibridnih prijetnji.

Prije svega kaznenopravni odgovor mora štititi konkretno ustavno dobro a ne opći autoritet države ili vlasti. Odgovornost je potrebno vezati uz određeni činjenični sadržaj a ne na mišljenja ili vrijednosne sudove. Mora biti uključen objektivni element svijesti, namjere i želje za djelovanjem, kako bi se izbjegla rasprava o kriminalizaciji slučajnih i nehajnih aktivnosti. Počinitelj mora djelovati s ciljem ozbiljnog ugrožavanja konkretnoga pravnog dobra te mora prijeći prag netrivialne društvene štetnosti. Zakonska obilježja moraju biti dovoljno precizna te omogućiti jasno razlikovanje kažnjive manipulacije od političkog govora, novinarstva, znanosti i satire te drugih legitimnih oblika izražavanja drugačijeg mišljenja. I konačno, kaznenopravni okvir smije biti upotrijebljen samo kada blaži pravni i regulatorni instrumenti nisu dostatni.

Ovako postavljen okvir omogućuje legitimnu, i sa stajališta konvencijskih pravila prihvatljivu raspravu o mogućoj kriminalizaciji dezinformacija kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti.

6. STUDIJE SLUČAJA

6.1. Metodološko polazište i logika odabira studija slučaja

Prethodna poglavlja pokazala su da dezinformacije nije moguće promatrati isključivo kao komunikacijski fenomen određen neistinitim ili obmanjujućim sadržajem. Njihova sigurnosna i pravna relevantnost ovisi o znatno širem skupu okolnosti: akteru koji djeluje, njegovoj namjeri, načinu proizvodnje i distribucije sadržaja, koordiniranosti i prikrivenosti djelovanja, doseg, društvenom i političkom kontekstu, ugroženom pravnom dobru te vrsti i intenzitetu nastale ili potencijalne štete.

Takvo polazište osobito je značajno za razmatranje mogućnosti kaznenopravnog odgovora. Sama neistinitost informacije ne predstavlja dostatnu legitimacijsku osnovu za kriminalizaciju. Suprotan pristup doveo bi do izrazito širokog zahvata kaznenog prava u područje slobode izražavanja, osobito političkog govora, te bi teško mogao zadovoljiti zahtjeve određenosti, razmjernosti, fragmentarnosti i supsidijarnosti kaznenopravne prisile. Opravdanost eventualne kriminalizacije stoga se mora razmatrati prvenstveno prema šteti ili dovoljno ozbiljnoj opasnosti koju određeno ponašanje stvara za konkretno pravno dobro.

U svrhu analitičke provjere takvog pristupa odabrane su tri studije slučaja, svaka s jednim komparativnim primjerom. Njihov izbor nije usmjeren samo na različite pojavne oblike informacijskog poremećaja, nego i na različite razine ugroženih vrijednosti. Prva studija, Southport i hrvatski slučaj lažnog napada na časnu sestru u Zagrebu, ispituje odnos između dezinformacije, društvene mobilizacije i neposrednog ugrožavanja javnog reda i sigurnosti. Druga, uspoređujući Rumunjsku i Moldaviju, analizira informacijsko djelovanje u kontekstu integriteta izbora, demokratskog političkog odlučivanja i slobode biračkog prava. Treća, kroz usporedbu Tajvana i Crne Gore, analizu premješta na razinu nacionalne sigurnosti te dezinformacije promatra kao mogući instrument šireg hibridnog djelovanja vanjskog dionika.

Tri studije se tako odnose na javni red i sigurnost, integritet demokratskog izbornog procesa i zaštitu nacionalne sigurnosti i suverenitet države. Takva struktura omogućuje provjeru temeljne pretpostavke istraživanja: kaznenopravna relevantnost dezinformacijskog djelovanja ne proizlazi iz neistinitosti sadržaja same po sebi, nego iz kombinacije obilježja konkretnog ponašanja, njegova konteksta i sposobnosti ugrožavanja pravno zaštićenih vrijednosti.

6.2. Dezinformacije, društvena mobilizacija i nasilje – Southport i Zagreb

6.2.1. Southport: prijelaz nasilja iz virtualnog u stvarno okruženje

Prvu razinu analize predstavlja slučaj u kojem se potencijalna šteta dezinformacije može promatrati kroz njezin odnos prema ponašanju pojedinaca i skupina u fizičkom prostoru. Nakon napada u Ujedinjenom Kraljevstvu, u Southportu 29. srpnja 2024. godine, u kojem su ubijene tri djevojčice, društvenim mrežama brzo su se proširile lažne i neutemeljene tvrdnje da je za ubojstvo osumnjičen musliman i tražitelj međunarodne zaštite¹²⁹, za kojeg se navodilo izmišljeno ime Ali Al-Shakati. Britanski parlamentarni odbori naknadno su utvrdili da su takve tvrdnje pronašle put do velikog broj korisnika društvenih mreža, da su ih, zbog iznimne medijske popularnosti amplificirali algoritamski sustavi preporuka te da je online okruženje imalo značajnu ulogu u radikalizaciji i širenju nasilnih poruka te poruka mržnje.¹³⁰

U danima koji su slijedili prosvjedi i neredi proširili su se na više britanskih gradova. Mete nasilja uključivale su džamije, objekte u kojima su bili smješteni tražitelji azila, policijske službenike i drugu imovinu. Home Affairs Committee pritom je izričito razmatrao misinformacije i dezinformacije o identitetu počinitelja kao jedan od pokretača nereda, uz istodobno upozorenje da se složeni društveni događaji ne mogu svesti na jedan uzrok.¹³¹

Širinu nereda pokazuje činjenica da su prema službenim podacima Merseyside Policea, ozlijeđena 22 policijska službenika, od kojih osam teško, zabilježeni su prijelomi, posjekotine, ozljede glave policijskih službenika. Ozlijeđena su i tri policijska psa a napadači su bacali cigle na lokalnu džamiju, palili vozila i kontejnere te oštetili lokalnu trgovinu u vlasništvu useljenika.¹³²

¹²⁹ Prema izvješću relevantne medijske kuće Ujedinjenog Kraljevstva – The British Broadcasting Channel (BBC), širenje dezinformacija vezanih za napad u Southportu započelo je putem objave na društvenoj mreži LinkedIn, članak pod nazivom: *How a deleted LinkedIn post was weaponised and seen by millions before the Southport riot*, objavljeno dana 25. listopada 2024. godine, sadržaj dostupan na poveznici: <https://www.bbc.com/news/articles/c99v90813j5o>, učitano dana 21. rujna 2026. godine

¹³⁰ House of Commons, Science, Innovation and Technology Committee, Social media, misinformation and harmful algorithms, HC 441, London, 2025., toč. 1–14 (Southport: širenje lažnih tvrdnji o identitetu počinitelja, algoritamska amplifikacija i povezanost s neredima).

¹³¹ House of Commons, Home Affairs Committee, Police response to the 2024 summer disorder, HC 381, London, 2025., toč. 3–17 i zaključci o ulozi online misinformacija i dezinformacija u neredima nakon napada u Southportu

¹³² Službeno izvješće policije Merseysidea, dostupno na poveznici: <https://www.merseyside.police.uk/news/merseyside/news/2024/july/total-of-22-officers-injured-in-southport-disorder/?utm>, učitano dana 16. kolovoza 2026. godine

Da posljedice nisu bile ograničene samo na Southport i okolna područja pokazuje i izjava britanske ministrice unutarnjih poslova koja je istaknula da je više od 100 policijskih službenika bilo ozlijeđeno u neredima diljem zemlje. U Sunderlandu je zapaljen objekt Citizens Advicea, u Liverpoolu knjižnica i društveni centar, u Hullu su pljačkane trgovine i napadnuta džamija, dok je u Rotherhamu zapaljen hotel u kojem su bili smješteni tražitelji međunarodne zaštite, u vrijeme dok su se ljudi nalazili u zgradi. Zabilježeni su i fizički napadi na osobe zbog njihove boje kože.¹³³

Kaznenopravna relevantnost Southporta ne proizlazi, dakle, iz puke činjenice da je određena informacija bila neistinita. Ona proizlazi iz odnosa između svjesnog ili krajnje neodgovornog širenja manipulativnog sadržaja, konteksta snažne polarizacije i radikalizacije te stvaranja ili povećanja opasnosti od nasilja. Southport zato predstavlja izravnu primjenu Feinbergovog *harm principle* u analiziranim slučajevima: ugrožena dobra nisu apstraktna, nego je izravno ugrožen tjelesni integritet, imovina i javni red pri čemu je dezinformacijsko djelovanje predstavljalo jedan od čimbenika koji su pridonijeli mobilizaciji, radikalizaciji i eskalaciji nasilja.

6.2.2. Zagreb – radikalizacija javnosti kroz slučaj napada na časnu sestru

Komparativno je vrijedan hrvatski slučaj iz 2025. godine u kojem je časna sestra prijavila da ju je u Zagrebu nožem napao nepoznati muškarac kojega je povezala s migrantskim i islamskim identitetom. Naknadno je u službenim objavama Vlade Republike Hrvatske istaknuto da je časna sestra izmislila napad i da si je ozljede nanijela sama.¹³⁴ Prema javno dostupnim izvorima, pravomoćno je osuđena zbog lažnog prijavljivanja kaznenog djela na deset mjeseci zatvora, uvjetno na tri godine.

Ubrzo su mehanizmi za provjeru točnosti informacija (*eng.* Factchecking) proveli analizu javnog izvješćivanja oko događaja. Faktografske analize dokumentirale su da su se tvrdnje o migrantskom i vjerskom motivu širile prije dovršetka policijskog istraživanja te da se dio

¹³³ Izvješće ministrice unutarnjih poslova, dostupno na poveznici: <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-statement-on-disorder?utm>, učitano dana 16. kolovoza 2026. godine

¹³⁴ Vlada RH, dostupno na poveznici: <https://vlada.gov.hr/zagrebacka-policija-casna-sestra-lazno-prijavila-da-je-napadnuta-sama-se-ozlijedila/45427>, učitano dana 30. kolovoza 2026. godine

narativa nastavio širiti i nakon službenog policijskog priopćenja. *Faktograf* je zabilježio i međunarodno širenje priče putem profila s velikim brojem pratitelja.¹³⁵

Analitička vrijednost slučaja ne leži samo u lažnom prijavljivanju. Početna tvrdnja ubrzo je dobila znatno šire političko i društveno značenje jer se uklapala u postojeće aktualne prijeopore o migracijama, islamu i sigurnosti. Kao osobito važno i sigurnosno relevantno pitanje koje se veže uz ovaj događaj je značajna amplifikacija narativa u virtualnom prostoru.

Prva objava na društvenim mrežama o napadu objavljena je na Facebooku profilu *Marin Vlahović*, koji je napisao da je u zagrebačku bolnicu primljena časna sestra s ubodnom ranom te da ju je navodno napao migrant koji je uzvikivao vjerske povike. Navedenu objavu je na svom profilu na društvenoj mreži TikTok prenio korisnik pod nazivom *Narodni reporteri*, a taj je video imao više od 27.500 pregleda. Neposredno nakon objave profila *Narodni reporteri*, vijest je na svom TikTok profilu prenio korisnik profila *Udruga Za bolju Hrvatsku* čiji je video pogledalo više od 46.300 korisnika. U videu su dodani još neki izmišljeni detalji, a kao najvažniji se ističe da je migrant prilikom napada vikao “Allahu akbar”, što, naravno nije potvrđeno.¹³⁶

Prema *Faktografu*, prva objava na Facebook profilu *Ivana Pokupca* prikupila je više od 1.200 reakcija i stotine komentara, a približno isti broj reakcija i stotine komentara zabilježene su i ispod prve objave na Facebook profilu *Velimira Bujanca*. Štoviše, korisnik Facebook profila *Velimir Bujanec* je u svojoj objavi tvrdio da je napad potvrđen iz redarstvenih krugova te da policija traga za teroristom.¹³⁷

Iako je u komentarima na društvenim mrežama došlo do značajne radikalizacije, za razliku od Southporta, međutim, nije došlo do usporedivog vala masovnog nasilja. Međutim, izostanak nasilja kao posljedice dezinformacijskog djelovanja u slučaju časne sestre nije nerelevantan. Radikalizacija i polarizacija društva, širenje ksenofobnih i islamofobnih poruka u javnom

¹³⁵ Ivica, Kristović, *Časna sestra u Zagrebu nije napadnuta*, *Faktograf*, 2. prosinca 2025. godine, dostupno na poveznici: <https://faktograf.hr/2025/12/02/casna-sestra-u-zagrebu-nije-napadnuta/>, učitano dana 30. kolovoza 2026. godine

¹³⁶ Ana, Sorić, *Dezinformacije o časnoj sestri nastavljaju širiti desničarski portali i influenseri po svijetu*, *Faktograf*, 5. prosinca 2025. godine, dostupno na poveznici: <https://faktograf.hr/2025/12/05/dezinformacije-o-casnoj-sestri-nastavljaju-siriti-desnicarski-portali-i-influenseri-po-svijetu/>, učitano dana 30. kolovoza 2026. godine

¹³⁷ *Ibid.*

prostoru, širenje mržnje prema pripadnicima drugih nacionalnih, etničkih, vjerskih i rasnih skupina, ukoliko time nije ostvareno obilježje nekog zasebnog kaznenog djela, potencijalno stvara dugotrajniji oblik društvene štete.

Prvi par slučajeva stoga pokazuje da je za legitimaciju šire kaznenopravne reakcije na informacijsko djelovanje potrebno dokazivati više od neistinitosti, u prvom redu namjeru, kontekst, doseg, predvidljivost štetne reakcije i dovoljno blisku vezu između ponašanja i ugrožavanja konkretnih pravnih dobara.

6.3. Dezinformacije i integritet demokratskog procesa – Rumunjska i Moldavija

6.3.1. Rumunjska: digitalna manipulacija i poništenje predsjedničkih izbora

Druga studija slučaja premješta analizu s neposredne fizičke opasnosti na zaštitu demokratskog izbornog procesa te posredno ustavnog poretka.

Predsjednički izbori održani u Rumunjskoj 2024. godine predstavljaju jedan od najznačajnijih suvremenih europskih primjera mogućeg utjecaja koordiniranih informacijskih aktivnosti na integritet demokratskog izbornog procesa. U prvom krugu izbora, održanom dana 24. studenoga 2024. godine neočekivano je najveći broj glasova osvojio neovisni kandidat *Călin Georgescu*, s približno 23 % glasova, dok je *Elena Lasconi* osvojila približno 19 % glasova. Posebnu pozornost izazvala je činjenica da je *Georgescu*, koji prije kampanje nije pripadao vodećim kandidatima, ostvario izrazitu vidljivost na društvenim mrežama, osobito na platformi TikTok.¹³⁸

Nakon prvog kruga pojavile su se sumnje u regularnost digitalnog dijela kampanje. Rumunjske vlasti 4. prosinca 2024. godine deklasificirale su obavještajne dokumente koji su ukazivali na koordiniranu manipulaciju na društvenim mrežama i nepravilnosti povezane s financiranjem *Georgescuove* kampanje. Posebno je problematizirano koordinirano djelovanje velikog broja

¹³⁸ OSCE/ODIHR, *Romania, Repeat Presidential Election, 4 and 18 May 2025, Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 2025., str. 6., dostupno na poveznici: https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/06/ROM%20Repeat%20Presidential%202025_FR_28.10.2025.pdf, učitano dana 1. rujna 2026. godine

računa, umjetno povećavanje vidljivosti sadržaja mehanizmima algoritamske amplifikacije, korištenje influencera i korištenje TikTokova sustava preporučivanja.¹³⁹

Rumunjski Ustavni sud 6. prosinca 2024. godine poništio je cjelokupni proces predsjedničkih izbora nakon objave deklasificiranih obavještajnih podataka.¹⁴⁰ U kasnijim izvješćima ODIHR-a navodi se da je poništenje uslijedilo nakon nalaza o koordiniranoj manipulaciji društvenim mrežama i neprijavljenom financiranju kampanje jednog kandidata.¹⁴¹

Rumunjski slučaj time otvara osobito osjetljivo pitanje na koji način demokratska država može zaštititi autentičnost izbornog natjecanja od manipulacije digitalnim informacijskim prostorom, a da pritom ne preuzme ulogu arbitra političke istine. *Venecijanska komisija* je, polazeći od rumunjskog primjera, naglasila potrebu za jasnom pravnom osnovom, procesnim jamstvima i visokim pragom za poništenje izbora, osobito kada se odluka oslanja na podatke obavještajnih tijela i digitalne dokaze.¹⁴²

Za ovaj rad posebno je važno da predmet analize nije samo „dezinformacija“ u sadržajnom smislu, nego koordinirana manipulacija digitalnim okruženjem, transparentnost kampanje i financiranja, neautentično ponašanje te mogući vanjski utjecaj. Iako nije izravno potvrđena uloga Rusije u utjecaju na izborni proces, snažan proruski politički narativ *Georgescua*, suvremena metodologija postupanja koja uključuje korištenje izrazito velikog broja računa na društvenim mrežama (prije svega TikTok) te iskorištavanja sustava algoritamske amplifikacije, otvorili su pitanje mogućeg stranog utjecaja, ali dostupni izvori korišteni u ovom radu ne omogućuju pouzdanu atribuciju predmetne operacije Ruskoj Federaciji.

6.3.2. Moldavija: FIMI, nedopušteno financiranje i izborni integritet

Slučaj iz Moldavije predstavlja metodološki blizak komparativni primjer predsjedničkim izborima u Rumunjskoj.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Ruling nr. 32 of 6 December 2024 on the annulment of the electoral process for the election of the President of Romania in 2024 Published in the Official Gazette No 1231 of 06.12.2024, dostupno na poveznici: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2025/02/RULING-No-32-2024.pdf>, učitano dana 1. rujna 2026. godine

¹⁴¹ OSCE/ODIHR, *Romania, Repeat Presidential Election, 4 and 18 May 2025.*, str. 6.

¹⁴² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts, CDL-AD(2025)003, 14–15 March 2025., izrađen povodom Odluke br. 32 rumunjskog Ustavnog suda, dostupno na poveznici: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-003-e>, učitano dana 1. rujna 2026. godine

Predsjednički izbori i ustavni referendum održani su 20. listopada 2024. godine u okruženju koje je ODIHR opisao kao obilježeno zabrinutošću zbog nedopuštenog stranog uplitanja i aktivnih dezinformacijskih aktivnosti, dok su međunarodni promatrači naveli i širi kontekst navoda o hibridnom djelovanju koje uključuje nedopušteno financiranje političkih aktera, dezinformacijske kampanje i kibernetičke napade.¹⁴³

Istoga dana kada je održan prvi krug predsjedničkih izbora građani su na referendumu odlučivali o ustavnom učvršćivanju strateškog smjera Moldavije prema članstvu u Europskoj uniji. Referendum je time, osim unutarnjopolitičkog pitanja, dobio izrazitu geopolitičku dimenziju u kontekstu suprotstavljenih europskih i ruskih interesa u Moldaviji.¹⁴⁴

Referendumski rezultat bio je iznimno tijesan a proeuropska politička opcija pobijedila je minimalnom većinom, dok je predsjednica *Maia Sandu* u prvom krugu predsjedničkih izbora osvojila najveći broj glasova, ali ne i apsolutnu većinu. Drugi krug održan je 3. studenoga 2024. godine kada je *Sandu* pobijedila protukandidata *Alexandrua Stoianogloa* i osvojila drugi predsjednički mandat.¹⁴⁵

Zanimljivost ovih izbora u kontekstu dezinformacija pronalazi se u izvješću promatračke misije OSCE/ODIHR-a koja je zaključila je da se kampanja odvijala u okolnostima obilježenima stranim miješanjem i aktivnim dezinformacijskim djelovanjem. U informacijskom prostoru šireni su narativi usmjereni protiv europske integracije, pri čemu su pitanja tradicionalnih vrijednosti, položaja manjina i LGBT prava korištena kao argumenti protiv glasovanja za europsku opciju.¹⁴⁶

Informacijske operacije pritom nisu predstavljale izolirani fenomen, nego dio šireg skupa hibridnih aktivnosti dok su istovremeno europske institucije upozoravale na kombiniranje

¹⁴³ OSCE/ODIHR, *Republic of Moldova, Presidential Election and Constitutional Referendum, 20 October and 3 November 2024, Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 14 March 2025., str. 1–4., dostupno na poveznici:

https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2025/12/MLD%202024_presidential_const_referendum_FR_%2014.03.2025.pdf, učitano dana 2. rujna 2026. godine

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.* str. 5-6

¹⁴⁶ OSCE/ODIHR, *Moldova's election and referendum well-managed and competitive, despite serious attempts to undermine its integrity*, 21 October 2024., dostupno na poveznici: <https://odihr.osce.org/odihr/elections/578845>, učitano dana 2. rujna 2026. godine

dezinformacija s nezakonitim financiranjem političkih aktera, kibernetičkim djelovanjem i organiziranim kupovanjem glasova. Europski parlament je neposredno prije izbora naveo podatke prema kojima je samo tijekom rujna 2024. godine više od 15 milijuna američkih dolara preneseno prema više od 130.000 građana Moldavije u okviru identificirane sheme kupovanja glasova. Europske institucije navedene aktivnosti povezale su s nastojanjima Ruske Federacije i njezinih posrednika i podupiratelja da utječu na političko opredjeljenje Moldavije te da oslabe potporu njezinom europskom putu.¹⁴⁷

Slučaj Moldavije zbog toga pokazuje važnu transformaciju suvremenih operacija utjecaja u okviru kojih dezinformacije više nije opravdano promatrati isključivo kao širenje pojedinačnih neistinitih informacija. One u ovakvim okolnostima mogu predstavljati samo jednu komponentu koordiniranog djelovanja koje istodobno uključuje manipulaciju informacijskim prostorom, prikriveno financiranje političkih aktera, kupovanje glasova, kibernetičke aktivnosti i djelovanje posredničkih organizacija. Upravo kombiniranje različitih instrumenata omogućuje promatranje dezinformacija u širem kontekstu hibridnih prijetnji i stranog informacijskog manipuliranja i miješanja (FIMI).

Rumunjska i Moldavija vode prema važnom normativnom zaključku. Politički govor mora uživati posebno snažnu zaštitu, pa ni netočne, pretjerane ili manipulativne tvrdnje u pravilu ne mogu same po sebi biti razlog za kaznenopravnu represiju. Kaznenopravni odgovor mora zahtijevati znatno ozbiljniji utjecaj na zaštićena pravna dobra.

6.4. Dezinformacije kao instrument hibridnog djelovanja – Tajvan i Crna Gora

6.4.1. Tajvan: dugotrajni informacijski i kognitivni pritisak

U posljednjoj studiji slučaja predmet analize više nije prvenstveno pojedinačna štetna posljedica niti utjecaj na jedan konkretan izborni proces, nego mogućnost da informacijsko djelovanje postane sastavni dio dugotrajnog i koordiniranog vanjskog utjecaja usmjerenog prema strateškim interesima države. Tajvan je u tom pogledu osobito pogodan primjer zbog

¹⁴⁷ European Parliament, *Strengthening Moldova's resilience against Russian interference ahead of the upcoming presidential elections and a constitutional referendum on EU integration*, Resolution of 9 October 2024, 2024/2821(RSP), točka B–E., dostupno na poveznici: <https://www.europarl.europa.eu/telastatic/cmsdata/289851/2024.10.09%20Strengthening%20Moldova's%20resilience%20against%20Russian%20interference.pdf>, učitano dana 2. rujna 2026. godine

kontinuiranog političkog, diplomatskog, gospodarskog, vojnog i informacijskog pritiska Narodne Republike Kine. Takvo sigurnosno okruženje omogućuje promatranje dezinformacija izvan užeg koncepta pojedinačne lažne informacije i njihovo smještanje u širi kontekst informacijskih operacija, stranog uplitanja i kognitivnog ratovanja.

Hung i Hung kinesko djelovanje prema Tajvanu analiziraju kroz koncept kognitivnog ratovanja (*eng. cognitive warfare*), koje određuju kao aktivnosti usmjerene na kontroliranje mentalnih stanja i ponašanja drugih manipuliranjem podražajima iz njihova okruženja. Takvo određenje proširuje perspektivu u odnosu na klasično razumijevanje dezinformacije. Neposredni cilj djelovanja nije nužno uvjeriti primatelja da određenu neistinitu tvrdnju prihvati kao istinitu. Informacijski sadržaj može predstavljati samo jedan od instrumenata kojima se dugoročnije nastoji utjecati na način na koji pojedinci percipiraju političku i društvenu stvarnost, procjenjuju sigurnosne prijetnje te oblikuju vlastite političke stavove i ponašanje.¹⁴⁸

U tom smislu kineske kognitivne operacije prema Tajvanu nisu ograničene na širenje dezinformacija. *Hung i Hung* izdvajaju četiri osnovne skupine takvog djelovanja: vojno zastrašivanje, utjecaj putem bilateralnih razmjena, religijsko uplitanje te dezinformacije i internetske „tvornice sadržaja“ (*eng. content farms*)¹⁴⁹. Autori kao zajednički obrazac kineskog djelovanja opisuju kombinaciju prijetnje, privlačenja i odvrćanja pozornosti. Sigurnosna relevantnost dezinformacija stoga ne proizlazi nužno iz sadržaja ili neposrednog učinka jedne lažne poruke, nego iz njihove funkcije unutar šireg i potencijalno koordiniranog obrasca djelovanja. Posebno je važna njihova analiza prema kojoj negativno usmjereno informacijsko djelovanje, osobito poticanje straha i neprijateljstva, može biti štetnije od samog prenošenja neistinite informacije te pridonositi polarizaciji društva.¹⁵⁰

Takvu funkciju informacijskog djelovanja pokazuje i istraživanje *Yua i Hoa* o kineskom kognitivnom ratovanju tijekom pandemije bolesti COVID-19. Autori analiziraju kineske kampanje kognitivnog i informacijskog djelovanja u kontekstu istodobnih vojnih zračnih aktivnosti te politizacije pitanja dostupnosti cjepiva. Zaključuju da je cilj analiziranih obrazaca djelovanja bio izazvati skepticizam i konfuziju u tajvanskoj javnosti u pogledu zdravstvene

¹⁴⁸ Tzu-Chieh, Hung, Tzu-Wei, Hung, *How China's Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan's Anti-Disinformation Wars*, Journal of Global Security Studies, Volume 7, Issue 4, December 2022, ogac016, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogac016>

¹⁴⁹ *Ibid.* Odjeljak *Harmful Negative Propaganda*

¹⁵⁰ *Ibid.* Odjeljak „Conclusion“

politike predsjednice *Tsai Ing-wen* te, šire, potkopati kredibilitet vlade Demokratske progresivne stranke.¹⁵¹

Tajvanski primjer zbog toga pokazuje važnost razlikovanja neposrednih od kumulativnih učinaka dezinformacija. Kod pojedinačne informacije moguće je istraživati je li određena neistina proizvela konkretnu štetnu posljedicu. Kod dugotrajnog informacijskog ili kognitivnog djelovanja takav je kauzalni odnos znatno složeniji. Učinak se može ostvarivati postupno, ponavljanjem i kombiniranjem različitih poruka te njihovim povezivanjem s drugim oblicima političkog, gospodarskog ili vojnog pritiska. Upravo ta karakteristika istodobno stvara problem za kazneno pravo. Što se sigurnosna prijetnja određuje šire i što se više udaljava od konkretne štetne posljedice, to postaje teže opravdati kriminalizaciju pojedinačnog komunikacijskog ponašanja. Sama neistinitost informacije, njezina politička usmjerenost ili činjenica da određeni narativ objektivno odgovara interesima strane države ne mogu biti dovoljne za zasnivanje kaznenopravne odgovornosti. Takav bi pristup stvorio opasnost poistovjećivanja legitimnog političkog neslaganja, kritike državne politike ili nepopularnog političkog stajališta sa sigurnosno štetnim informacijskim djelovanjem. Sigurnosna logika sekuritizacije stoga se mora uskladiti s korektivima kaznenopravne dogmatike, osobito načelima određenosti, fragmentarnosti, supsidijarnosti i *ultima ratio*.

6.4.2. Crna Gora: informacijski utjecaj u kontekstu euroatlantskog usmjerenja

Crna Gora predstavlja funkcionalno usporediv, ali geopolitički i pravno drukčiji primjer. Informacijsko i političko djelovanje povezano s ruskim utjecajem posebno se može promatrati u kontekstu njezina strateškog opredjeljenja za članstvo u NATO-u, ostvareno 2017. godini, te šire euroatlantske orijentacije.

Conley i Melino opisuju ruski utjecaj u Crnoj Gori kroz iskorištavanje povijesnih, vjerskih, panslavenskih i gospodarskih poveznica. Njihova analiza posebno pokazuje da se vanjski

¹⁵¹ Yu, Max Tsung-Chi, Karl, Ho, *COVID and Cognitive Warfare in Taiwan*, Journal of Asian and African Studies vol. 58,2 (2023): 249-273, dostupno na poveznici: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9692172/>, učitano dana 11. rujna 2026. godine

utjecaj oslanja na postojeće društvene podjele i lokalne posredničke strukture, a ne samo na izravno plasiranje pojedinačnih dezinformacija.¹⁵²

Za usporedbu s Tajvanom upravo je važan mehanizam eksploatacije ranjivosti. U Crnoj Gori to su odnos prema Srbiji, nacionalni identitet, uloga Srpske pravoslavne crkve, povijesni odnos prema Rusiji i iskustvo NATO-ova djelovanja na prostoru bivše Jugoslavije. Informacijski narativi mogu takve podjele produbljivati i povezivati s aktualnim strateškim odlukama države.

Recentna analiza *Koprivice* dodatno smješta crnogorsko iskustvo u okvir hibridnih prijetnji te među relevantne vektore ubraja kibernetičke napade, informacijske kampanje protiv euroatlantskih integracija, djelovanje *proxy aktera* i gospodarske instrumente utjecaja. Time se potvrđuje temeljna razlika između dezinformacije i hibridne prijetnje: dezinformacija nije sinonim za hibridnu prijetnju, nego može biti jedan od funkcionalno povezanih instrumenata šire operacije.¹⁵³

Posebno mjesto u crnogorskom slučaju zauzimaju događaji povezani s parlamentarnim izborima iz listopada 2016. godine. U političkim i sigurnosnim analizama oni su godinama opisivani kao pokušaj nasilnog sprječavanja euroatlantskog puta Crne Gore i povezivani s ruskim akterima. Takve ocjene postoje i u relevantnoj zapadnoj analitičkoj literaturi.¹⁵⁴ Kaznenopravna analiza, međutim, zahtijeva drukčiji standard. Nakon ranije osuđujuće presude i njezina ukidanja, u ponovljenom postupku optuženici su oslobođeni a prema javno dostupnim podacima oslobađajuća presuda potvrđena je u žalbenom postupku u veljači 2026. godine čime je konačno, pravomoćno dovršenim kaznenim postupkom demantiran ruski pokušaj državnog udara u Crnoj Gori.¹⁵⁵

Ovaj primjer izravno pokazuje razliku između sigurnosne atribucije i kaznenopravnog dokazivanja. Obavještajna ili sigurnosna procjena može, prema vlastitim metodama i stupnju

¹⁵² Heather, A., Conley, Matthew, Melino, *Russian Malign Influence in Montenegro: The Weaponization and Exploitation of History, Religion, and Economics*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2019., dostupno na poveznici: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190514_ConleyandMelino_RussianInfluence_layout_v2.pdf, učitano dana 11. rujna 2026. godine

¹⁵³ Nenad, Koprivica, *Contemporary Challenges of Hybrid Threats to NATO and The European Union: Analysis and Experiences of Montenegro*, National Security and the Future, vol. 27, br. 1, Zagreb, 2026., str. 239–266, DOI: 10.37458/nstf.27.1.6.

¹⁵⁴ Conley i Melino, str. 2

¹⁵⁵ Presuda Apelacionog suda Crne Gore br. Kž-S 20/2025 od 30. prosinca 2025. godine, dostupno na poveznici: <https://sudovi.me/ascg/odluka/782453>, učitano dana 5. rujna 2026. godine

pouzdanosti, određeno djelovanje pripisivati stranom akteru, međutim, kazneni postupak mora dokazati individualnu odgovornost, zakonska obilježja kaznenog djela i relevantne činjenice prema normativno definiranom dokaznom standardu. Time se na konkretnom primjeru potvrđuje da sekuritizacija ne može sama po sebi predstavljati legitimaciju kriminalizacije.

Usporedba primjera s Tajvana i iz Crne Gore pokazuje nekoliko strukturnih sličnosti: postojanje vanjskog aktera sa strateškim interesom, kombiniranje informacijskih i neinformacijskih instrumenata, iskorištavanje postojećih društvenih ranjivosti, korištenje posredničkih aktera te usmjerenost prema strateškom političkom odlučivanju ciljne zajednice. Razlike su jednako značajne. Kineski pritisak prema Tajvanu kontinuiran je i povezan sa samim političkim statusom Tajvana, dok se ruski utjecaj u Crnoj Gori ponajprije analizira kroz geopolitičku orijentaciju suverene države te euroatlanski put države.

Treći par time pokazuje da relevantnost dezinformacija u kontekstu nacionalne sigurnosti raste kada one prestaju biti izolirani sadržaj i postaju funkcionalni dio koordiniranog djelovanja usmjerenog prema suverenitetu, ustavnom poretku, strateškom odlučivanju, obrani ili drugim temeljnim interesima države.

Međutim, porast značaja ugroženog pravnog dobra ne znači automatski i niži prag kriminalizacije. Naprotiv, što se kaznenopravna intervencija više približava političkom govoru i nacionalnoj sigurnosti, to je veća potreba za preciznim razgraničenjem legitimnog izražavanja od kažnjivog ponašanja. U svim analiziranim slučajevima pokazuje se da istinitost sadržaja nije dovoljno pouzdan kriterij. Relevantnijima se pokazuju kontekstualni elementi kao što su namjera, koordiniranost, prikrivenost, način amplifikacije, odnos prema drugim akterima, doseg, ugroženo pravno dobro i intenzitet štete odnosno opasnosti.

7. POVIJESNOPRAVNI KONTEKST I PREGLED MEĐUNARODNIH TENDENCIJA

7.1. Povijesni pregled

Premda se pojam dezinformacija u suvremenom sigurnosnom, komunikacijskom i pravnom diskursu intenzivnije koristi tek posljednjih desetljeća, namjerno stvaranje i širenje neistinitih informacija nije nova društvena pojava. Jednako tako, ni nastojanje države da pravnim, uključujući kaznenopravnim, instrumentima reagira na informacijsko djelovanje koje smatra opasnim za politički poredak, javni red ili sigurnost nije osobitost suvremenoga kaznenog prava.

Povijesnopravna analiza ipak zahtijeva jasnu metodološku ogradu. Pojmovi „lažna vijest“, „glasina“, „neistinito prikazivanje“, „propaganda“ i suvremeni pojam „dezinformacija“ nisu istoznačni pojmovi te ih ne bi bilo opravdano retroaktivno poistovjećivati. Suvremeno razumijevanje dezinformacije u pravilu pretpostavlja namjerno stvaranje, predstavljanje ili širenje neistinitoga odnosno manipulativnog sadržaja radi obmanjivanja ili postizanja određenog učinka. Starije inkriminacije nisu nužno počivale na istim kriterijima niti su štitile ista pravna dobra.

One su ipak relevantne za predmet ovog istraživanja jer omogućuju praćenje načina na koji je kazneno pravo tijekom vremena reagiralo na tri međusobno povezana elementa: neistinitost informacije, njezino širenje prema većem broju osoba te mogućnost da takva informacija ugrozi javni red, politički poredak, funkcioniranje državnih institucija ili sigurnost države.

Na području današnje Republike Hrvatske takav je razvoj moguće pratiti kroz nekoliko političkih i pravnih sustava: od Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevina SHS) odnosno Kraljevine Jugoslavije, preko Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ), Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) te republičkoga zakonodavstva Socijalističke Republike Hrvatske, do kaznenog zakonodavstva samostalne Republike Hrvatske.

Unutar toga razvoja moguće je prepoznati dvije paralelne i povremeno isprepletene linije. Prvu predstavlja kriminalizacija propagandnog i informacijskog djelovanja radi zaštite države i političkog poretka, dok drugu čini kriminalizacija širenja lažnih vijesti radi zaštite javnog reda,

građana i funkcioniranja državnih institucija. Njihovo razlikovanje osobito je važno za suvremeno pitanje kriminalizacije dezinformacija koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost.

Iako će u nastavku rada biti obrađeno trenutno kazneno zakonodavstvo radi provjere primjenjivosti pozitivnih normi, povijesnopravni pregled će se usredotočiti na odredbe historijskih propisa koji se mogu dovesti u vezu s informacijskim djelovanjem, gdje će poseban naglasak biti stavljen na normativna rješenja koja su, sa današnjeg stajališta, upitna kada se promatraju u kontekstu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

7.1.1. Kraljevina SHS i Kraljevina Jugoslavija – zaštita države i politički delikt

Korijene kaznenopravne kontrole političkoga i informacijskog djelovanja na hrvatskom području moguće je pronaći već u zakonodavstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Posebno mjesto zauzima Zakon o zaštiti javne bezbednosti i poretka u državi iz 1921. godine, poznat kao Zakon o zaštiti države, kojim je kriminaliziran širok raspon aktivnosti usmjerenih protiv postojećega državnog i političkog uređenja¹⁵⁶.

Nakon uvođenja šestosiječanjske diktature 1929. godine kaznenopravna zaštita države dodatno je pooštrena. Iste je godine donesen jedinstveni Krivični zakonik za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, kojim je izvršena unifikacija kaznenog prava na području države¹⁵⁷. Za ovo je istraživanje osobito zanimljiv II. Odsek, Posebni deo, glava XII Krivična dela protiv opstanka države i njenog uređenja toga Zakonika, koji je obuhvaćao određene oblike javnoga propagandnog i poticajnog djelovanja protiv države, prije svega čl. 100. i 101¹⁵⁸.

Iako važne za povijesnopravni kontekst, navedene odredbe nisu predstavljale inkriminacije dezinformacija u današnjem značenju. Njihova važnost proizlazi iz činjenice da pokazuje stariju tradiciju kriminalizacije komunikacijskog ponašanja zbog njegova odnosa prema državi i

¹⁵⁶ Zakon o zaštiti javne bezbednosti Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, dostupno na poveznici:

<https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zakon%20o%20zastiti%20javne%20bezbednosti%20i%20poretka%20u%20drzavi%201929.pdf>,
učitano dana 2. rujna 2026. godine

¹⁵⁷ Šilović, Josip, Frank, Stanko, *Krivični zakonik za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca*, Tisak i naklada Jugoslavenske štampe, Zagreb, 1929., učitano u Virtualne zbirke Sveučilišta u Zagrebu, dostupno na poveznici: <https://unizg.eindigo.net/?pr=iiif.v.a&id=33342&vwopt=%7B%22pages%22%3A%5B106%5D%2C%22pan%22%3A%7B%22x%22%3A0.217%2C%22y%22%3A0.69%7D%2C%22view%22%3A%22thumbnails%22%2C%22zoom%22%3A0.416%7D>, učitano dana 2. rujna 2026. godine

¹⁵⁸ *Ibid.* str. 100

političkom poretku i iznad svega vladaru, osobama iz najvišeg vrha vlasti, pa čak i prema članovima njihovih obitelji, neovisno o tome je li sadržaj komunikacije neistinit.

7.1.2. Razdoblje 1945.–1951. – kaznenopravna zaštita novog političkog poretka

Nakon Drugoga svjetskog rata dolazi do radikalne transformacije političkog i pravnog sustava, pri čemu zaštita novog državnog i društvenog poretka zauzima istaknuto mjesto u kaznenom zakonodavstvu.¹⁵⁹ Jedan od temeljnih propisa ranoga poslijeratnog razdoblja bio je Zakon o krivičnim delima protiv naroda i države iz 1945. godine, kojim je široko postavljena kaznenopravna zaštita države i novoga političkog i društvenog uređenja.¹⁶⁰

U izvornom tekstu Zakona iz 1945. godine još nije bila oblikovana samostalna inkriminacija širenja lažnih vijesti koja bi odgovarala kasnijim kaznenopravnim rješenjima, ali je informacijsko i propagandno djelovanje u tom razdoblju kaznenopravnu relevantnost moglo dobivati ponajprije u okviru šire zaštite države i političkog poretka. Takav normativni pristup treba promatrati u kontekstu poslijeratnog oblikovanja sustava političkih delikata i naglašene kaznenopravne zaštite novog poretka.¹⁶¹

Sustavnija kodifikacija kaznenoga prava slijedi donošenjem Krivičnog zakonika FNRJ iz 1951. godine¹⁶². Upravo će se unutar njegova kasnijeg razvoja jasnije profilirati dvije linije relevantne za ovo istraživanje: neprijateljska propaganda kao politički delikt i širenje lažnih vijesti kao kazneno djelo primarno povezano sa zaštitom javnog reda, o čemu će više riječi biti u nastavku.

7.1.3. Neprijateljska propaganda prema Krivičnom zakoniku FNRJ

Za razumijevanje jugoslavenskoga verbalnog političkog delikta osobito je važan čl. 118. Krivičnog zakonika FNRJ – Neprijateljska propaganda.¹⁶³ Njime su bili obuhvaćeni oblici propagandnog djelovanja protiv državnog i društvenog uređenja. Odredba glasi: „*Tko napisom, govorom ili na drugi način poziva ili podstiče na nasilnu ili protuustavnu promjenu društvenog ili državnog uređenja, na svrgavanje predstavničkih tijela ili njihovih izvršnih organa, na*

¹⁵⁹ Srđan Cvetković, „Criminal Law Grounds for Political Repression in Serbia 1944–1985“, *Crimen – Journal for Criminal Justice*, XV, br. 2/2024, str. 191–192

¹⁶⁰ Zakon o krivičnim delima protiv naroda i države, *Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije*, br. 66/1945, od 1. rujna 1945., dostupno na poveznici:

http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2011_12/t12_0296.htm, učitano dana 2. rujna 2026. godine

¹⁶¹ Cvetković, str. 192–193

¹⁶² Krivični zakonik FNRJ, dostupno na poveznici:

http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2012_10/t10_0084.htm, učitano dana 3. rujna 2026. godine

¹⁶³ *Ibid.*

*razbijanje bratstva i jedinstva naroda Jugoslavije ili na otpor prema odlukama predstavničkih tijela ili njihovih izvršnih organa koje su od značaja za zaštitu i razvitak socijalističkih društvenih odnosa, bezbjednost ili obranu zemlje, ili tko zlonamjerno ili neistinito prikazuje društveno-političke prilike u zemlji, kaznit će se strogim zatvorom do 12 godina“.*¹⁶⁴

U dijelu odredbe kriminalizira se poticanje i pozivanje na nasilne aktivnosti usmjerene na protuustavnu promjenu društvenog ili državnog uređenja ili nasilno svrgavanje predstavničkih tijela i izvršnih organa. Takva kriminalizacija u osnovi nije sporna jer se odnosi na zaštitu legitimnog pravnog dobra. Međutim, sporan je dio koji se odnosi kriminalizaciju utjecaja na bratstvo i jedinstvo Jugoslavije jer se radi o kaznenopravnoj zaštiti ideološkog političkog okvira. Još sporniji je dio odredbe koji kriminalizira neistinito prikazivanje političkih prilika u zemlji. Tu se pojavljuje jedan od ključnih problema relevantnih za suvremenu raspravu: neistinitost informacije postaje obilježje kaznenog djela čiji je neposredni zaštitni objekt politički poredak države. Problem nije samo u tome što se ograničava političko izražavanje, jednako je značajno pitanje tko i prema kojim kriterijima određuje što predstavlja „istinito“ odnosno „neistinito“ prikazivanje društveno-političke stvarnosti. Kada se tome pridoda vrijednosno izrazito otvoren pojam „zlonamjernosti“, područje kažnjivosti može postati ovisno o politički obojenom vrednovanju sadržaja.

Ključna normativna prekretnica nastupa 1959. godine, kada je novelom Krivičnog zakonika uveden čl. 292.a – Širenje lažnih vijesti. Kazneno djelo čini „*Tko iznosi ili pronosi lažne vijesti ili tvrdnje u namjeri da izazove neraspoloženje ili uznemirenje građana ili da se ugrozi javni red ili mir, ili to učini u namjeri da se osujeti sprovođenje javnih odluka i mjera državnih organa i ustanova ili da se umanjí povjerenje građana u takve odluke i mjere, kaznit će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.*“¹⁶⁵

Odredba je kriminalizirala iznošenje ili pronošénje lažnih vijesti u namjeri izazivanja neraspoloženja ili uznemirenja građana odnosno ugrožavanja javnog reda ili mira. Kažnjivost je bila predviđena i kada se takvo ponašanje poduzima radi osujećivanja provođenja javnih odluka i mjera državnih organa i ustanova ili umanjivanja povjerenja građana u takve odluke i

¹⁶⁴ Anto, Mikić, *Sudski postupci protiv katoličkoga tiska u komunističkoj Hrvatskoj 1960-ih i 1970-ih*, Časopis za suvremenu povijest, vol. 51, br. 1, Zagreb, 2019, str. 203–204, DOI: 10.22586/csp.v51i1.8656

¹⁶⁵ *Ibid.*

mjere.¹⁶⁶ Za razliku od neprijateljske propagande, ova se inkriminacija neposredno zasnivala na neistinitom informacijskom sadržaju i njegovu mogućem društvenom učinku.

Posebno je zanimljivo da je zakonodavac kao jedan od ciljeva kažnjivog ponašanja prepoznao umanjivanje povjerenja građana u odluke i mjere državnih tijela. U suvremenim konceptima informacijskih i hibridnih prijetnji upravo se rušenje institucionalnog povjerenja može pojaviti kao cilj koordiniranih informacijskih aktivnosti.

Normativna sličnost ipak ne smije zanemariti razliku snažnog političkog konteksta citirane odredbe. Zaštita povjerenja u odluke državnih organa u jednopartijskom poretku ne može se jednostavno poistovjetiti sa suvremenom zaštitom demokratskih institucija od koordiniranih informacijskih operacija. Iz navedenog razloga ovu odredbu je moguće promatrati kao prethodnika kaznenopravnog odgovora na izazov neistinitih i štetnih informacija, uz jasnu ogradu kako zbog izraženog političkog *ratio legis* sama odredba nije pogodna za suvremeno razmatranje u svom izvornom obliku.

Praktičnu primjenu navedenih inkriminacija u Hrvatskoj onog doba ilustrira kazneni postupak protiv novinara i urednika Glasa Koncila Živka Kustića. Postupak je 1972. godine pokrenut zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela širenja lažnih vijesti iz čl. 292.a Krivičnog zakonika, povodom Kustićeve teksta „Između Tise i Dunava“. Tijekom postupka pravna kvalifikacija promijenjena je te je protiv Kustića pokrenuta istraga zbog težeg kaznenog djela neprijateljske propagande iz čl. 118. st. 1., a istraga je naknadno proširena i na njegov tekst „Sedamnaest stoljeća svetog prkosa“. Međutim, optužnica od 23. studenoga 1972. godine ponovno je podignuta zbog kaznenog djela širenja lažnih vijesti iz čl. 292.a.¹⁶⁷

Ovaj predmet je posebno značajan jer pokazuje praktično preklapanje dviju inkriminacija: samostalnog kaznenog djela širenja lažnih vijesti i znatno šire postavljenog kaznenog djela neprijateljske propagande, koje je obuhvaćalo i „zlomajerno ili neistinito“ prikazivanje društveno-političkih prilika u zemlji. Promjene pravne kvalifikacije tijekom istog postupka ilustriraju koliko je granica između kažnjavanja neistinitog sadržaja i kažnjavanja politički neprihvatljive interpretacije društvene stvarnosti mogla biti neodređena.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.* str. 203–206

7.1.4. Čl. 133. KZ SFRJ – verbalni delikt i represivna kontrola artikulacije političke misli

Nakon ustavnih promjena 1974. godine SFRJ je pristupila donošenju novog kaznenog zakonodavstva. Krivičnim zakonom SFRJ iz 1976. godine savezna je razina zadržala kaznena djela kojima su se štitile osnove socijalističkoga samoupravnog društvenog uređenja i sigurnost države. Odredbe su sadržane u glavi XV Krivičnog zakona SFRJ – *Krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti SFRJ*.¹⁶⁸

U navedenoj glavi posebno mjesto zauzima kazneno djelo opisano u čl. 133. – Neprijateljska propaganda, koje je u disidentskim krugovima i brojnim radovima kasnije objavljenim na temu političke represije u SFRJ kolokvijalno prozvano *verbalni delikt*.

Odredba glasi: „,1. *Tko napisom, letkom, crtežom, govorom ili na drugi način poziva ili podstiče na obaranje vlasti radničke klase i radnih ljudi, na protivustavnu promjenu socijalističkog samoupravnog uređenja, na razbijanje bratstva i jedinstva i ravnopravnosti naroda i narodnosti, na svrgavanje organa društvenog samoupravljanja i vlasti ili njihovih izvršnih organa, na otpor prema odlukama nadležnih organa vlasti i samoupravljanja koje su od značaja za zaštitu i razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa, sigurnost ili obranu zemlje ili zlonamjerno ili neistinito prikazuje društveno političke prilike u zemlji, kaznit će se zatvorom od jedne do deset godina.*

2. *Tko djelo iz stava 1. ovog člana učini uz pomoć ili pod utjecajem iz inozemstva, kaznit će se zatvorom najmanje tri godine.*

3. *Tko vrši upućivanje ili prebacivanje agitatora ili propagandnog materijala na teritorij SFRJ radi vršenja djela iz stava 1. ovog člana, kaznit će se zatvorom najmanje jednu godinu.*

¹⁶⁸ Krivični zakon Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 44/1976, dostupno na poveznici: <http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/KRIVICNI-ZAKON-SAVEZNE-REPUBLIKE-JUGOSLAVIJE-Sl.-list-SFRJ.-br.-44-76.-36-77-ispr.-34-84.-37-84.-74-87.-57-89.-3-90.-38-90.-45-90-ispr.-i-54-90-i-Sl.-list-SRJ.-br.-35-92.-16-93.-31-93.-37-93.-41-93.-50-93.-24-94-i-61-2001.htm>, učitano dana 4. rujna 2026. godine

4. Tko u namjeri rasturanja izrađuje ili umnožava neprijateljski propagandni materijal ili ovaj materijal drži iako zna da je namijenjen rasturanju, kaznit će se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.“¹⁶⁹

Analizom čl. 133. st. 1. Krivičnog zakona SFRJ moguće je uočiti sadržajno različite oblike kriminaliziranog ponašanja. Dio odredbe kojim se kažnjavalo pozivanje ili poticanje na protuustavnu promjenu društvenog uređenja i nasilno svrgavanje tijela vlasti bio je usmjeren prema zaštiti ustavnog poretka od njegova protuustavnog i nasilnog ugrožavanja. Promatrano iz perspektive suvremenoga kaznenog prava i standarda zaštite ljudskih prava, upravo se u tom dijelu može identificirati legitimno pravno dobro, premda bi i takva inkriminacija morala zadovoljavati zahtjeve određenosti, nužnosti i razmjernosti.

Značajniji problem pojavljuje se u drugoj alternativu prvog stavka, kojom se kriminaliziralo „zlomjerno ili neistinito prikazivanje društveno-političkih prilika u zemlji“. U toj se formulaciji jasno očituje obilježje tzv. delikta mišljenja. *Miškulin* upravo tu alternativu čl. 133. izdvaja kao osobito problematičan instrument ograničavanja slobode izražavanja, jer je omogućavala da predmet kaznenopravne ocjene postane samo kritičko ili drukčije prikazivanje društveno-političke stvarnosti.¹⁷⁰

Takva formulacija bila je problematična s više aspekata. Pojam „zlomjernosti“ predstavljao je izrazito otvoreno vrijednosno obilježje, čiji sadržaj nije bilo moguće utvrditi neovisno o procjeni motiva i odnosa počinitelja prema postojećem političkom i društvenom uređenju. Istodobno je obilježje „neistinitosti“ otvaralo pitanje prema kojim se kriterijima utvrđuje istinitost političkog prikaza, osobito kada se ne radi o provjerljivoj činjeničnoj tvrdnji, nego o interpretaciji društvenih i političkih prilika. U takvoj konstrukciji granica između neistinite činjenične tvrdnje, vrijednosnog suda i političke kritike mogla je postati izrazito nejasna.

¹⁶⁹ *Ibid.*, čl. 133., prema Ivica, Miškulin, *Delikt mišljenja kao kriminal, Feljton: Politički delikti u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj 1980–1990. (II. dio)*, Vijenac, br. 563, Matica Hrvatska, Zagreb, 2015., dostupno na poveznici: <https://www.matica.hr/vijenac/563/delikt-misljenja-ka-kriminal-24853/?utm>, učitano dana 6. rujna 2026. godine

¹⁷⁰ Miškulin, *Delikt mišljenja kao kriminal, Feljton: Politički delikti u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj 1980–1990.*

7.1.5. Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske iz 1977. godine

Uz savezno kazneno djelo neprijateljske propagande, republičko zakonodavstvo sadržavalo je zasebnu inkriminaciju širenja lažnih vijesti. Članak 197. Krivičnog zakona SR Hrvatske iz 1977. godine kažnjavao je osobu koja iznosi ili prenosi lažne vijesti ili tvrdnje u namjeri izazivanja neraspoloženja ili uznemirenja većeg broja građana odnosno radi osujećivanja provođenja odluka ili mjera državnih organa.¹⁷¹ Za osnovni oblik kaznenog djela bila je propisana kazna zatvora do tri godine, dok se za osobito težak slučaj mogla izreći kazna zatvora od jedne do pet godina.¹⁷²

Iako se iz usporedbe čl. 197. KZ SRH i čl. 133. KZ SFRJ uočava razlika u vrijednostima koje se navedenim odredbama štite, formalno različiti zaštitni objekti ipak nisu u praksi uvijek značili i jasnu granicu primjene. Primjer takvom ekstenzivnom tumačenju republičkog zakonodavstva pronalazimo u predmetu u kojem je Općinsko javno tužilaštvo u Dubrovniku, svojim aktom Kt – 31/83 od 18. veljače 1983. godine, podiglo optužni prijedlog protiv *Milana Milišića* zbog krivičnog djela širenje lažnih vijesti iz čl. 197. st. 1. KZ SRH, počinjenog objavljivanjem teksta *Život za slobodu* u listu Laus.¹⁷³ Na osnovu tog optužnog prijedloga 13. svibnja 1983. godine održano je suđenje *Milanu Milišiću* pred vijećem Općinskog suda u Dubrovniku, te je istog dana donijeta i objavljena presuda K – 62/83 – 14, kojom je *Milišić* proglašen krivim za kazneno djelo širenje lažnih vijesti iz čl. 197. st. 1. KZ SRH. Izrečena mu je uvjetna osuda – kazna zatvora u trajanju od 7 mjeseci, s rokom kušnje od tri godine.¹⁷⁴

Predmet *Milišić* pokazuje da sama sistematizacija kaznenog djela i formalno određivanje zaštićenog dobra nisu dovoljni da bi se spriječila politička instrumentalizacija kaznenopravne norme. Kada su obilježja djela široko postavljena, osobito u pogledu neistinitosti sadržaja i apstraktno postavljenog cilja izazivanja „neraspoloženja“, njihova primjena može zahvatiti i kritičko prikazivanje povijesnih, političkih ili društvenih događaja.

¹⁷¹ Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 25/1977, čl. 197. st. 1., dostupno na poveznici: <https://www.iusinfo.hr/zakonodavstvo/krivicni-zakon-socijalisticke-republike-hrvatske>, učitano dana 7. rujna 2026. godine

¹⁷² *Ibid.* čl. 197. st. 2.

¹⁷³ Općinski sud u Dubrovniku, presuda K-62/83-14 od 13. svibnja 1983., objavljena u: *Hereticus*, br. 1–2/2003, dostupno na poveznici: https://hereticus.rs/wp-content/uploads/Hereticus-2003-I-1-Savladavanje-autoritarnе-proslosti.pdf?utm_, učitano dana 7. rujna 2026. godine

¹⁷⁴ Matko, Sršen, *Kad je Bog stvarao Dubrovnik*, Kazalište Marina Držića, Dubrovnik, 2015., dostupno na poveznici: https://kmd.hr/wp-content/uploads/2020/02/2015_Kad-je-Bog-stvarao-stvarao-Dubrovnik.pdf, učitano dana 7. rujna 2026. godine

7.1.6. Republika Hrvatska i transformacija inkriminacije nakon samostalnosti

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, zbog ratnih okolnosti nije odmah došlo do potpunog diskontinuiteta s dotadašnjim kaznenim zakonodavstvom SFRJ i SR Hrvatske. Novelom Krivičnog zakona iz 1992. godine dotadašnja odredba širenja lažnih vijesti je izmijenjena tako da se kažnjava onaj tko iznosi, prenosi ili širi vijesti ili tvrdnje za koje zna da su lažne i podobne izazvati uznemirenje većeg broja građana, s namjerom da takvo uznemirenje nastupi.¹⁷⁵

Ovu promjenu je potrebno istaknuti jer za razliku od ranije odredbe više ne kriminalizira osujećivanje provođenja odluka ili mjera državnih organa, čime se zaštitni objekt udaljava od autoriteta državne vlasti i usmjerava prema zaštiti građana i javnoga reda. To je svakako bilo u skladu s demokratskim tendencijama tek uspostavljene samostalne države.

Također, nova odredba zahtijeva od počinitelja svijest o neistinitosti informacije, odnosno osim objektivne traži se i subjektivna neistinitost. Ovaj dio je potrebno istaknuti zbog potrebe razlikovanja dezinformacija i misinformacija jer se osoba koja prenosi neistinitu informaciju vjerujući da je istinita nalazi se, u kontekstu potencijalne kriminalizacije, u drugačijem položaju od osobe koja svjesno i namjerno širi lažan sadržaj radi postizanja određenog učinka.

Nadalje, pročišćeni tekst Krivičnog zakona Republike Hrvatske iz 1993. godine sadržavao je u čl. 191. kazneno djelo Širenje lažnih vijesti, čija odredba glasi: *Tko iznosi, prenosi ili širi vijesti ili tvrdnje za koje zna da su lažne i podobne da izazovu uznemirenje većeg broja građana, s namjerom da takvo uznemirenje i nastupi, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do šest mjeseci.*¹⁷⁶

Za ostvarenje obilježja ovog kaznenog djela bilo je potrebno kumulativno utvrditi: iznošenje, prenošenje ili širenje vijesti ili tvrdnje, njezinu neistinitost, znanje počinitelja da je riječ o neistini, podobnost izazivanja uznemirenja većeg broja građana i namjeru da takvo uznemirenje nastupi. Takav normativni konstrukt predstavlja dodatni odmak od ranijeg modela jer se više ne štiti povjerenje u državne odluke nego u središte bića djela dolazi društveno štetna posljedica svjesno neistinite informacije.

¹⁷⁵ Zakon o izmjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 33/1992, čl. 1

¹⁷⁶ Krivični zakon Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 32/1993, čl. 191.

7.1.7. KZ/97 – na putu od apstraktne do konkretne opasnosti

Kazneni zakon iz 1997. godine dodatno je suzio područje kažnjivosti. Člankom 322. propisano je kazneno djelo Širenje lažnih i uznemirujućih glasina. Tekst odredbe glasi: *Tko iznosi, pronosi ili širi glasine za koje zna da su lažne s ciljem da njima izazove uznemirenje većeg broja građana, i takvo uznemirenje i nastupi, kaznit će se novčanom kaznom do stopedeset dnevnih dohodaka ili kaznom zatvora do šest mjeseci.*¹⁷⁷

Značaj ove odredbe je u tome što za razliku od prethodnog modela nije više bilo dovoljno da je lažna informacija samo podobna izazvati uznemirenje. Za dovršenje kaznenog djela bilo je potrebno da uznemirenje većeg broja ljudi stvarno nastupi, što ulazi u područje apstraktnog ocjenjivanja posljedice

I sama sudska praksa potvrđuje takvo restriktivno razumijevanje. U odluci Županijskog suda u Varaždinu, Stalne službe u Koprivnici, Kž-252/10 od 1. rujna 2010. godine, kao relevantni elementi izdvojeni su znanje o lažnosti tvrdnje, cilj izazivanja uznemirenja te stvarno uznemirenje većeg broja ljudi, odnosno nepostojanje posljednja dva elementa.¹⁷⁸ Posebno je važno da potrebni subjektivni element nije utvrđen kada su okrivljenici imali opravdan razlog vjerovati u istinitost svojih navoda.¹⁷⁹

Ovakvom pristupu se sa stajališta suvremenog poimanja dezinformacija te opasnosti koje za nacionalnu sigurnost mogu proizaći iz dezinformacija može uputiti opravdan prijekor, o čemu će više riječi biti u nastavku.

7.1.8. KZ/11 – dekriminalizacija, prekršajni kontinuitet i fragmentarnost zaštite

Kazneni zakon iz 2011. godine, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine nije preuzeo opću inkriminaciju širenja lažnih i uznemirujućih glasina.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Kazneni zakon, Narodne novine, br. 110/1997, čl. 322.

¹⁷⁸ Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Kž-252/10 od 1. rujna 2010. godine, dostupno na poveznici: [https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2022-02/Zbirka-KP-2_1.pdf?utm](https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2022-02/Zbirka-KP-2_1.pdf?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=zbirka_kp2_1), točka 35., učitano dana 8. rujna 2026. godine

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024, 136/2025, u daljnjem tekstu KZ

Time prestaje višedesetljetni kontinuitet samostalnog općeg kaznenog djela širenja lažnih vijesti te općenito kriminalizacije ovakvih pojava.

Pritom je važno izbjeći zaključak da se samo iz činjenice nepreuzimanja čl. 322. KZ/97 može izvesti konkretan zakonodavni razlog njegova ukidanja. Za takav zaključak bilo bi potrebno osloniti se na izrijekom iskazano zakonodavno obrazloženje. Međutim, promjena se može promatrati u širem dogmatskom kontekstu načela na kojima počiva KZ/11. Članak 1. KZ-a određuje temelj i ograničenje kaznenopravne prisile te propisivanje kaznenih djela veže uz ponašanja kojima se pravna dobra povređuju ili ugrožavaju u takvoj mjeri da se njihova zaštita ne može ostvariti bez kaznenopravne prisile.¹⁸¹ Riječ je, kao što je već navedeno, o normativnom izrazu supsidijarnosti kaznenog prava odnosno ideje kaznenoga prava kao *ultima ratio*. Novoselec i Garačić, analizirajući primjenu blažeg zakona nakon stupanja na snagu Kaznenog zakona, također ističu da se ukidanje pojedinih kaznenih djela mora promatrati upravo kroz pitanje mogu li se određena pravna dobra dostatno zaštititi drugim granama prava.¹⁸²

Određeni oblik normativnog kontinuiteta kaznenog djela iz čl. 322. KZ/97 pronalazi se u kazneno djelu lažna uzbuna iz čl. 316. Kaznenog zakona. Navedena odredba glasi: *Tko lažno obavijesti policiju ili drugu javnu službu koja osigurava red ili pruža pomoć o događaju koji iziskuje hitno djelovanje te službe, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.*¹⁸³ Za razliku od ranije, znatno šire inkriminacije, kazneno djelo lažne uzbune iz čl. 316. Kaznenog zakona usmjereno je na specifičan oblik lažnog obavješćavanja kojim se izaziva nepotrebno hitno djelovanje policije ili druge javne službe. Težište zaštite stoga nije na neistinitosti informacije kao takvoj, nego na posljedicama koje takvo lažno obavješćavanje proizvodi za uredno i učinkovito djelovanje nadležnih žurnih službi. Takva je inkriminacija sadržajno bitno uža od fenomena dezinformacija analiziranog u ovom radu te u pravilu ne obuhvaća namjerno i koordinirano informacijsko djelovanje usmjereno prema pravnim dobrima povezanim s nacionalnom sigurnošću, ustavnim poretom ili demokratskim procesima..

Nestanak općeg kaznenog djela nije značio potpunu pravnu irelevantnost širenja lažnih vijesti. Članak 16. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira i dalje sankcionira izmišljanje ili

¹⁸¹ *Ibid.* čl. 1.

¹⁸² Petar, Novoselec, Ana, Garačić, *Primjena blažeg zakona nakon stupanja na snagu novog Kaznenog zakona*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2, 2012, str. 533–553, na str. 543–544.

¹⁸³ Kazneni zakon, čl. 316.

širenje lažnih vijesti kojima se remeti mir i spokojstvo građana.¹⁸⁴ Dakle, opći oblik ponašanja nije u potpunosti stavljen izvan zahvata državne represije nego je zadržan na prekršajnoj razini. Takav pristup predstavlja dobar primjer fragmentarnosti kaznenog prava jer se određena pojava, sukladno vremenu u kojem se regulirala, mogla adresirati blažim normativnim instrumentom. Suvremeno kazneno pravo ne nastoji sankcionirati svaki društveno neprihvatljiv oblik neistinitog informiranja. Kažnjivost se ograničava na pojedine segmente u kojima informacijsko ponašanje doseže intenzitet ili vrstu štetnosti koja opravdava kaznenopravnu reakciju.

U domaćoj kaznenopravnoj literaturi načelo *ultima ratio* kontinuirano se povezuje s idejom ograničenja kaznenopravne prisile. U literaturi posvećenoj hrvatskoj kaznenopravnoj znanosti upravo se ističe potreba otpora nekritičkim i pretjeranim očekivanjima od kaznenog prava te njegovo razumijevanje kao posljednjeg, a ne prvog sredstva društvene reakcije.¹⁸⁵

Odluku zakonodavca iz 2011. godine potrebno je, međutim, promatrati i u tadašnjem društvenom, tehnološkom i sigurnosnom kontekstu. Bilo bi pogrešno današnje spoznaje o mogućim učincima koordiniranoga dezinformacijskog djelovanja retroaktivno primjenjivati na zakonodavnu raspravu koja je prethodila donošenju Kaznenog zakona i napuštanju općeg kaznenog djela. Sustavno konceptualiziranje dezinformacija kao posebnog izazova demokratskim procesima, institucijama i sigurnosti intenzivira se tek tijekom druge polovice sljedećeg desetljeća. Stoga se zakonodavcu iz 2011. godine teško može uputiti prijekor zbog toga što prilikom oblikovanja novoga Kaznenog zakona nije anticipirao razmjere i pojavne oblike fenomena koji će svoju punu sigurnosnu i političku relevantnost dobiti tek u godinama koje slijede.

7.1.9. Zaključno o povijesnom pregledu

Povijesni razvoj pokazuje postupni prijelaz od modela usmjerenog na zaštitu vladajućih političkih ideologija i struktura prema modelu zaštite legitimnih vrijednosti. U ranijim pravnim sustavima komunikacijsko ponašanje ponajprije je kriminalizirano kroz zaštitu „službene

¹⁸⁴ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine br. 41/1977, 47/1989, 55/1989, Službeni list SFRJ br. 83/1989, Narodne novine br. 47/1990, 55/1991, 29/1994, 114/2022, 47/2023, čl. 16.

¹⁸⁵ Velinka, Grozdanić, *O profesoru Petru Novoselcu i hrvatskoj kaznenopravnoj znanosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 5–6, 2014, str. 727

istine“, stranačkog odnosno partijskog interesa i očuvanja političkog poretka. Najizraženiji primjer toga modela predstavlja kazneno djelo Neprijateljska propaganda.

Povijesno se paralelno se razvijala druga linija – širenje lažnih vijesti – kod koje je težište postupno premještanu prema javnom redu i učincima neistinite informacije na građane.

Razvoj hrvatskoga zakonodavstva nakon osamostaljenja posebno jasno potvrđuje postupno ograničavanje kaznenopravnog zahvata. Iz zakonskog opisa nestaje zaštita provođenja odluka državnih tijela, izrijekom se zahtijeva znanje o neistinitosti, KZ/97 zahtijeva stvarno nastupanje uznemirenja, a Kazneni zakon više ne sadržava opću inkriminaciju širenja lažnih glasina.

Suvremene dezinformacije, međutim, pojavljuju se u bitno promijenjenom informacijskom i sigurnosnom okruženju. Digitalne platforme omogućavaju masovnu i trenutačnu distribuciju sadržaja, usmjerenost prema točno definiranim društvenim skupinama, automatiziranu amplifikaciju, prikrivanje izvora i međunarodno djelovanje. Takve aktivnosti mogu biti koordinirane sa širim hibridnim djelovanjem te usmjerene prema izbornim procesima, ustavnom poretku, kritičnoj infrastrukturi, obrambenim sposobnostima ili drugim elementima nacionalne sigurnosti. Takva promjena fenomenologije opravdava preispitivanje dostatnosti postojećega fragmentarnog modela kaznenopravne zaštite. Međutim, ona ne smije postati legitimacija za povratak verbalnom političkom deliktu.

Povijesnopravna analiza sama po sebi ne daje odgovor treba li suvremene dezinformacije kriminalizirati. Ona, međutim, pokazuje zašto neistinitost sama za sebe nije dostatan kriterij kriminalizacije. Za određivanje granice kaznenopravne intervencije korisno polazište predstavlja ranije definiran *Feinbergov harm principle* koji kao legitiman razlog državne prisile prepoznaje sprječavanje štete drugim osobama, uz zahtjev da se vodi računa o mogućnosti uporabe manje restriktivnih sredstava. Osim toga, potrebno je zadovoljiti dodatni kvalitativni okvir – štetu ili dovoljno ozbiljnu opasnost za određeno pravno dobro.

Osim *Feineberga*, nužno je u kontekst staviti i *Husaka* i njegovu teoriju ograničenja kriminalizacije koja polazi od toga da državi nije dovoljno pokazati kako je određeno ponašanje društveno nepoželjno da bi ga legitimno proglasila kaznenim djelom nego mora imati određenu težinu za zaštićena pravna dobra.

U kontekstu nacionalne sigurnosti to mogu biti, primjerice, ozbiljni napadi na ustavni poredak, demokratski izborni proces, obrambenu sposobnost, kritičnu infrastrukturu ili sigurnost stanovništva.

Osim navedenog, kroz analizu povijesnih pristupa, osobito čl. 133. KZ SFRJ značajan prigovor se može uputiti neodređenosti pravnih normi odnosno nepoštivanje načela *lex certa* čime je omogućeno preširoko definiranje zaštićenih vrijednosti. Suvremena doktrina *lex certa* zahtijeva da obilježja kaznenog djela budu koncipirana na način koji omogućuje pojedincu razumijevanje granice kašniovog ponašanja i predvidljivost pravnih posljedica.¹⁸⁶ Zakonska norma trebala bi ukazati na radnju, subjektivni odnos, cilj djelovanja, pravno dobro te intenzitet povrede ili ugrožavanja. Ovako postavljenim ogradama koje u potpunosti uvažavaju ustavne vrijednosti, temeljna načela kaznenog prava, konvencijska pravila i razrađenu judikaturu, svaka rasprava o potencijalnoj kriminalizaciji zadovoljava suvremene oblike kriminalizacijskih tendencija.

7.2. PREGLED MEĐUNARODNIH TENDENCIJA

7.2.1. Razvoj EU pristupa izazovu dezinformacija

Raspravu o međunarodnim tendencijama započeti ćemo pregledom odnosa Europske unije prema pitanjima dezinformacija.

Razvoj politika Europske unije prema dezinformacijama pokazuje postupno širenje percepcije ovog fenomena, od pitanja strateškog komuniciranja i odgovora na djelovanje vanjskih aktera prema izazovu za unutarnju sigurnost Unije, demokratske procese i otpornost društva. Pritom se europski odgovor nije primarno razvijao kroz kriminalizaciju neistinitog sadržaja, nego kroz kombinaciju strateškog komuniciranja, jačanja društvene otpornosti, zaštite izbornih procesa, odgovornosti internetskih platformi, razmjene informacija te razvoja sposobnosti za otkrivanje i suzbijanje koordiniranih manipulativnih aktivnosti.¹⁸⁷

Početak sustavnijeg pristupa može se smjestiti u 2015. godinu, kada je Europsko vijeće, u kontekstu ruskih dezinformacijskih kampanja, pozvalo na izradu akcijskog plana strateškog

¹⁸⁶ Ivan Vukušić, *Lex certa u poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 73, br. 1, 2023., str. 106–107.

¹⁸⁷ European Commission, *Action Plan against Disinformation*, pogl. 3. Akcijski plan odgovor EU-a organizira kroz četiri stupa, uključujući institucionalne kapacitete, koordinaciju, privatni sektor i društvenu otpornost.

komuniciranja, nakon čega je uspostavljen East StratCom Task Force.¹⁸⁸ U toj se početnoj fazi dezinformacije ponajprije promatraju kroz prizmu vanjskog informacijskog djelovanja i potrebe jačanja sposobnosti Unije da takve aktivnosti identificira, i na njih na određeni način odgovori.

Važan pomak nastupa 2016. godine donošenjem Zajedničkog okvira za suzbijanje hibridnih prijetnji.¹⁸⁹ U njemu su masovne dezinformacijske kampanje putem društvenih mreža prepoznate kao jedan od mogućih instrumenata hibridnog djelovanja, osobito kada služe kontroli političkog narativa ili radikalizaciji, regrutiranju i usmjeravanju posredničkih aktera. Time dezinformacije postupno izlaze iz isključivo komunikacijskog okvira i dobivaju izraženiju sigurnosnu dimenziju, odnosno prolaze proceduru sekuritizacije.

Sljedeća razvojna faza je nastaje 2018. godine. U Komunikaciji „Suzbijanje dezinformacija na internetu: europski pristup“¹⁹⁰ Komisija dezinformacije povezuje s funkcioniranjem demokratskog društva, slobodnim i poštenim političkim procesima te sposobnošću građana da na temelju vjerodostojnih informacija oblikuju vlastita stajališta.¹⁹¹ Odgovor se pritom ne zasniva na jednom instrumentu, nego na stvaranju transparentnijeg i odgovornijeg internetskog ekosustava, jačanju medijske pismenosti, kvalitetnog novinarstva, provjere činjenica i suradnje s internetskim platformama.

Daljnju institucionalizaciju predstavlja Akcijski plan za borbu protiv dezinformacija iz prosinca 2018. godine. Koordinirani odgovor Unije zasnovan je na četiri stupa: poboljšanju sposobnosti institucija EU-a za otkrivanje, analizu i razotkrivanje dezinformacija; jačanju koordiniranog i zajedničkog odgovora; mobiliziranju privatnog sektora te podizanju svijesti i jačanju društvene otpornosti.¹⁹² Za kaznenopravnu analizu posebno je značajno što Akcijski plan izrijekom navodi da se njegove mjere odnose na dezinformacijski sadržaj koji je zakonit prema pravu Unije ili nacionalnom pravu, ne dovodeći pritom u pitanje postojeća pravila koja se primjenjuju

¹⁸⁸ European Council, European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions, EUCO 11/15, Bruxelles, 20. ožujka 2015., t. 13.; European External Action Service, Action Plan on Strategic Communication, 22. lipnja 2015.

¹⁸⁹ European Commission – High Representative, *Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response*, JOIN(2016) 18 final, Bruxelles, 6. travnja 2016., uvodni dio i Action 3.

¹⁹⁰ European Commission, *Tackling online disinformation: a European Approach*, COM(2018) 236 final, Bruxelles, 26. travnja 2018., pogl. 1. Komisija polazi od povezanosti kvalitetnog informacijskog okruženja sa slobodnim i poštenim političkim procesima

¹⁹¹ *Ibid.* poglavlje 3.

¹⁹² European Commission – High Representative, *Action Plan against Disinformation*, 3

na nezakoniti sadržaj.¹⁹³ Takvo razgraničenje pokazuje da se na razini Unije dezinformacija sama po sebi ne poistovjećuje s protupravnim sadržajem.

Europski akcijski plan za demokraciju iz 2020. godine dodatno proširuje takav pristup. Suzbijanje dezinformacija smješta se uz zaštitu slobodnih i poštenih izbora te slobodu i pluralizam medija kao jedan od ključnih elemenata jačanja demokratske otpornosti.¹⁹⁴ Težište se time dodatno pomiče prema zaštiti procesa i institucija demokratskog društva, a ne samo prema pojedinačnom informacijskom sadržaju.

U novijoj fazi razvoja politika Europske unije osobito je značajan ranije opisan FIMI koncept. FIMI se određuje kao pretežno zakonito odnosno granično ponašanje koje može negativno utjecati na vrijednosti, postupke i političke procese, koje je manipulativnog karaktera te se provodi namjerno i koordinirano od strane državnih ili nedržavnih aktera, uključujući njihove posrednike.¹⁹⁵ Razvoj FIMI koncepta označava značajan metodološki pomak jer se pozornost s procjene istinitosti pojedinačne informacije sve više usmjerava prema obrascima ponašanja, taktikama, tehnikama i procedurama kojima se manipulira informacijskim okruženjem.¹⁹⁶

U odnosu na međunarodni okvir za istaknuti je da je Vijeće Europe postiglo najznačajnije rezultate u pogledu pravnog odgovora na dezinformacije i FIMI. Tijekom 2026. godine Vijeće Europe je razmatralo izvedivost posebnog pravnog instrumenta usmjerenog na kriminalizaciju.¹⁹⁷ Zaključci sastanka su potom upućena Odboru ministara radi razmatranja na ministarskom sastanku u Kišinjevu 14. i 15. svibnja 2026. godine¹⁹⁸ gdje su države članice dale mandat za razvoj pravnog instrumenta o FIMI-ju. Potom je European Committee on Crime Problems – CDPC na svojoj 89. plenarnoj sjednici u lipnju 2026. godine izričito istaknuo

¹⁹³ *Ibid.* poglavlje 1. Akcijski plan definira dezinformacije kao provjerljivo lažne ili zavaravajuće informacije stvorene, predstavljene i širene radi ekonomske koristi ili namjernog obmanjivanja javnosti, koje mogu prouzročiti javnu štetu; istodobno izričito navodi da se mjere Plana odnose samo na dezinformacijski sadržaj koji je zakonit prema pravu EU-a ili nacionalnom pravu

¹⁹⁴ European Commission, *European Democracy Action Plan*, COM(2020) 790 final, Bruxelles, 3. prosinca 2020.

¹⁹⁵ European External Action Service, *2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*, Bruxelles, siječanj 2024., Glossary. EEAS definira FIMI kao uglavnom nezakonitošću neobilježen obrazac ponašanja koji ugrožava ili može negativno utjecati na vrijednosti, postupke i političke procese te je manipulativan, namjerno i koordiniran.

¹⁹⁶ *Ibid.* U metodologiji FIMI-ja posebno se analiziraju *Tactics, Techniques and Procedures* (TTPs), odnosno obrasci ponašanja kojima akteri manipuliraju informacijskim okruženjem; usp. European External Action Service, *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*, 7. veljače 2023.

¹⁹⁷ Newsroom, Council of Europe's Committee on Crime Problems (CDPC) Bureau and ad hoc Plenary meeting on FIMI, Paris, April 2026., dostupno na poveznici: <https://www.coe.int/en/web/cdpc/-/council-of-europe-s-committee-on-crime-problems-cdpc-bureau-and-ad-hoc-plenary-meeting-on-fimi>, učitano dana 9. rujna 2026.

godine

¹⁹⁸ *Ibid.*

rezultat ministarskog sastanka¹⁹⁹ nakon čega je 8. srpnja 2026. godine Odbor ministara osnovao *Ad hoc Committee on Foreign Information Manipulation and Interference* – CAHFIMI, sa zadaćom pripreme odgovarajućeg nacrtu pravnog instrumenta za borbu protiv FIMI.²⁰⁰

Takav razvoj europskog pristupa pokazuje jasnu tendenciju od promatranja dezinformacija kao općeg informacijskog poremećaja, preko njegove sekuritizacije, osobito u kontekstu zaštite nacionalne sigurnosti država članica te unutarnje sigurnosti Unije, do otvaranja prema mogućnostima izgradnje nacionalnih pristupa za učinkovit odgovor na dezinformacije, što ne isključuje niti mogućnost kaznenopravnog odgovora, uz puno poštivanje postavljenih okvira.

Takva tendencija važna je i za komparativnopravnu analizu nacionalnih zakonodavstava o kojoj će više riječi biti u nastavku. Dok Europska unija razvija pretežito horizontalni regulatorni, preventivni i sigurnosni okvir, pojedine države posegnule su i za kaznenopravnim instrumentima. Stoga je potrebno ispitati pod kojim su pretpostavkama pojedina nacionalna zakonodavstva kriminalizirala određene oblike stvaranja ili širenja dezinformacija, koja pravna dobra takvim odredbama štite te u kojoj su mjeri takva rješenja spojiva s načelima zakonitosti, razmjernosti, supsidijarnosti i fragmentarnosti kaznenog prava te standardima slobode izražavanja.

7.2.2. Komparativni prikaz pojedinih kaznenopravnih rješenja

Suvremeno širenje dezinformacija, osobito putem društvenih mreža, komunikacijskih aplikacija i drugih digitalnih komunikacijskih platformi otvorilo je pitanje primjerenosti postojećih pravnih instrumenata kojima države štite nacionalnu sigurnost, ustavni poredak, demokratske procese, javni red i druga temeljna pravna dobra. Razvoj tehnologije u potpunosti je promijenio pristup informacijskom okruženju, pomičući dezinformacije iz informacijskog okruženja prema snažnom sigurnosnom izazovu.

Komparativna analiza odgovora pojedinih država ne pokazuje postojanje jedinstvenog međunarodnog modela kaznenopravnog odgovora na dezinformacije.

¹⁹⁹ Newsroom, The Council of Europe's Committee on Crime Problems (CDPC) holds its 89th plenary meeting in Strasbourg, Strasbourg, lipanj 2026., dostupno na poveznici: <https://www.coe.int/en/web/cdpc/-/the-council-of-europe-s-committee-on-crime-problems-cdpc-holds-its-89th-plenary-meeting-in-strasbourg>, učitano dana 9. rujna 2026. godine

²⁰⁰ News, Council of Europe, Meeting of the Ministers' Deputies on 8 July 2026, dostupno na poveznici: <https://www.coe.int/en/web/cm/-/meeting-of-the-ministers-deputies-on-8-july-2026>, učitano dana 9. rujna 2026. godine

Cilj komparativnog prikaza nije odgovoriti na pitanje postoji li u određenoj državi „kazneno djelo dezinformiranja“ nego pokušati utvrditi okvire u kojima pravni sustavi pojedinih država neistinitu ili manipulativnu informaciju smatraju toliko društveno štetnom da opravdava primjenu kaznenog prava.

7.2.2.1. Rumunjska – izravna kriminalizacija lažnih informacija koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost

Za predmet ovoga istraživanja jedan od najrelevantnijih komparativnih modela predstavlja rumunjski Kazneni zakon (*rum. Codul penal*). Članak 404. naslovljen Davanje lažnih informacija (*rum. Comunicarea de informații false*), a nalazi se u Glavi X. Kaznenog zakona, među kaznenim djelima protiv nacionalne sigurnosti.²⁰¹

Odredba glasi: *Svaka radnja priopćavanja ili širenja, uz puno znanje o njihovoj neistinitosti, bilo kojim sredstvom, lažnih vijesti, podataka ili informacija odnosno lažnih dokumenata, ako je takva radnja podobna ugroziti nacionalnu sigurnost ili međunarodne odnose Rumunjske, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do pet godina.*²⁰²

Važnost ove odredbe je u tome što ona ne kriminalizira samo neistinitost informacije nego zahtijeva kumulativno ispunjenje više uvjeta. To je lažna informacija ili krivotvoreni dokument, priopćavanje ili širenje, znanje i svijest počinitelja o neistinitosti te ugrožavanje nacionalne sigurnosti.

Rumunjski autor *Gabriel-Bogdan Chihai* upravo navedene elemente izdvaja kao temelj konstrukcije djela te naglašava da se kaznenopravna relevantnost komunikacije ne iscrpljuje u neistinitosti informacije, nego zahtijeva nastanak stanja opasnosti za nacionalnu sigurnost.²⁰³ Analizirajući odredbu, *Chihai* ističe objektivne elemente djela kao radnju priopćavanja i širenja lažnih podataka, informacija ili vijesti te da radnja može u konačnici dovesti do ugroze nacionalne sigurnosti ili međunarodnih odnosa države. Ovdje je izrazito važno istaknuti kako

²⁰¹ Rumunjska, Codul penal, Legea nr. 286/2009, Titlul X – Infrațiuni contra securității naționale, čl. 404., dostupno na poveznici: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/rou/law-no--286-of-17-july--2009-of-the-criminal-code_html/Law_no._286_of_17.07.2009_of_the_Criminal_Code.pdf, učitano dana 10. rujna 2026. godine

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Gabriel-Bogdan, Chihai, *The Constitutive Elements of the Criminal Offence Represented by Communication of False Information. Case Study: Fake News in Social Media*, Romanian Military Thinking International Scientific Conference Proceedings, 2nd edition, Bukurešt, 2020., str. 59–64

odredba ne zahtijeva nastup materijalne posljedice nego uzrokovanje opasnosti za nacionalnu sigurnosti.²⁰⁴

Ovakva konstrukcija svrstava čl. 404. rumunjskog Kaznenog zakona u kaznena djela ugrožavanja, što je u potpunosti prihvatljivo, ukoliko se promatra sa stajališta zaštite nacionalne sigurnosti i ustavnog poretka, jer bi vezanje kaznenopravnog odgovora uz nastup stvarne posljedice moglo dovesti do nepopravljivih šteta za sigurnost države.

U odnosu na subjektivni element za istaknuti je obavezna svijest počinitelja o neistinitosti. Time se ostvaruje dodatna zaštita osoba od kaznenopravnog zahvata u slučajevima kada prenose informacije za koje su uvjereni da su istinite.

Vezano za zaštićeno pravno dobro, u prvom redu se pronalazi nacionalna sigurnost. I sama odredba nije smještena među kaznena djela protiv javnog reda nego među kaznena djela protiv nacionalne sigurnosti.

Međutim, ovdje bi se mogao potencijalno uputiti prigovor sa razine primjene načela *lex certa*, jer pojam nacionalne sigurnosti može biti izrazito širok. Stoga kaznenopravna legitimnost čl. 404. rumunjskog Kaznenog zakona bitno ovisi o tome koliko se restriktivno interpretira zahtjev da je nacionalna sigurnost stvarno dovedena u opasnost, odnosno koliko je nacionalna sigurnost kao pojam definirana u nacionalnom zakonodavstvu ili ključnim strateškim dokumentima.

7.2.2.2. Njemačka – kriminalizacija ugrožavanja obrambene sposobnosti

Ako rumunjski model predstavlja izravnu kriminalizaciju lažnih informacija koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost, njemačko pravo pruža još restriktivniji model. Čl. 109.d njemačkog Kaznenog zakona (*njem.* Strafgesetzbuch – StGB) nosi naziv Ometajuća propaganda protiv Saveznih oružanih snaga (*njem.* Störpropaganda gegen die Bundeswehr) je smješten u peti odjel posebnog dijela – Kaznena djela protiv obrane države (*njem.* Straftaten gegen die Landesverteidigung). Odredba glasi: *Ometajuća propaganda protiv Saveznih oružanih snaga*

(1) Tko, znajući da su tvrdnje neistinite i radi njihova širenja, iznosi neistinite ili grubo iskrivljene činjenične tvrdnje čije je širenje podobno izazvati poremećaj u djelovanju Saveznih

²⁰⁴ *Ibid.* str. 60-61

oružanih snaga, ili tko takve tvrdnje širi znajući za njihovu neistinitost, s ciljem ometanja Saveznih oružanih snaga u izvršavanju njihove zadaće obrane države, kaznit će se kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom.

(2) Pokušaj je kažnjiv. ²⁰⁵

Odredba kriminalizira iznošenje neistinitih ili grubo iskrivljenih činjenica, za koje je počinitelj svjestan da su neistinite, koje namjerava širiti a njihovo širenje može ometati djelovanje Saveznih oružanih snaga.

Kao i kod rumunjskog primjera, i ovdje se traži znanje i svijest o neistinitosti činjenica, što se, nakon ova dva prikazana primjera, može gotovo smatrati široko prihvaćenim obrascem odnosno prihvatljivim elementom kod kriminalizacije.

Međutim, ovdje je zaštićeno dobro vrlo specifično. Naime, bez obzira na činjeničnu neistinitost informacije, svijest počinitelja o neistinitosti i mehanizmu širenja informacije, ukoliko takva informacija ne može prouzročiti štetu Saveznim oružanim snagama, nema obilježja kaznenog djela. Dakle, Njemačka je u kriminalizaciji prihvatila vrlo restriktivan pristup, ostavljajući izvan zahvata brojna druga legitimna područja kao što su ustavni poredak, sigurnost institucija, demokratski izborni procesi i sl.

Upravo zbog vrlo restriktivnog definiranja zaštićenog dobra, ovaj primjer je odabran za komparativnu analizu jer, u odnosu na rumunjski model koji prilično široko definira zaštićeno dobro kao *nacionalnu sigurnost* njemački model odabire (pre)restriktivan pristup izvan kojeg ostaju nezaštićena brojna sigurnosno značajna područja.

7.2.2.3. Ujedinjeno Kraljevstvo – zahvat izvan europskog kontinentalnog okvira

Prilikom odabira normativnih rješenja za komparativnu analizu, nakon rumunjskog i njemačkog modela, slijedeće rješenje ćemo potražiti izvan europskog kontinentalnog pravnog kruga.

²⁰⁵ Savezna Republika Njemačka, Strafgesetzbuch (StGB), Fünfter Abschnitt – Straftaten gegen die Landesverteidigung, § 109d – Störpropaganda gegen die Bundeswehr, dostupno na poveznici: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html, učitano dana 11. rujna 2026. godine

Ovdje se kao posebno značajan suvremeni primjer kaznenopravnog odgovora na strano manipuliranje informacijama i upletanje pronalazi rješenje koje je razvilo Ujedinjeno Kraljevstvo. Donošenjem Zakona o nacionalnoj sigurnosti (*eng.* National Security Act) 2023. godine, UK je zauzeo stajalište da suvremene državne prijetnje, uz špijunažu i sabotažu, obuhvaćaju i strano upletanje u politički sustav, dezinformacije i kibernetičke operacije.²⁰⁶ Za razliku od zakonodavstava koja kriminaliziraju širenje određene kategorije lažnih vijesti, britanski model težište stavlja na nedopušteno djelovanje povezano sa stranom silom i učinak takvog djelovanja na demokratske, političke i sigurnosne interese države.

Središnje mjesto zauzima kazneno djelo Stranog uplitanja (*eng.* Foreign Interference) iz čl. 13. Zakona. Navedena odredba je strukturirana kroz tri uvjeta koja moraju biti kumulativno ispunjena – ponašanje osobe, odnosno niz radnji čiji je ono sastavni dio, mora biti poduzeto s namjerom ostvarivanja određenog učinka ili cilja, primjerice ometanja obavljanja javnih funkcija ili manipuliranja načinom na koji osoba sudjeluje, odnosno odlukom hoće li uopće sudjelovati, u političkom ili pravnom procesu; nelegitimnost ponašanja, odnosno zahtjev da ponašanje mora biti „nelegitimno“ (*eng.* Illegitimate), primjerice mora uključivati značajno lažno prikazivanje činjenica ili uporabu prisile; i ponašanje mora ispunjavati uvjet povezanosti sa stranom silom odnosno stranim državnim ili nedržavnim akterom, ili biti poduzeto na temelju naloga, usmjeravanja ili dogovora sa stranom silom.²⁰⁷

Kazneno djelo postoji i kada počinitelj poduzima zabranjeno ponašanje s namjerom da ono, ili širi tijek djelovanja kojem pripada, proizvede učinak upletanja, uz istodobno postojanje propisane povezanosti sa stranom silom. Zakon obuhvaća i određene oblike postupanja kod kojih je počinitelj lakomislen u odnosu na mogućnost nastupanja takvog učinka, kao i koordinirano djelovanje više osoba. Za kazneno djelo iz čl. 13. propisana je kazna zatvora u trajanju do četrnaest godina, novčana kazna ili obje kazne.²⁰⁸

Definicija učinka upletanja (*eng.* interference effect) prikazana je u čl. 14. Zakona. Obuhvaća, među ostalim, upletanje u ostvarivanje konvencijskih prava, utjecanje na izvršavanje javnih

²⁰⁶ UK, National Security Act, dostupno na poveznici <https://bills.parliament.uk/bills/3154>, učitano dana 11. rujna 2026. godine

²⁰⁷ UK Government, *Foreign interference: National Security Bill factsheet*, London, lipanj 2025., dostupno na poveznici: <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/foreign-interference-national-security-bill-factsheet>, učitano dana 11. rujna 2026. godine

²⁰⁸ National Security Act, čl. 13. st. 1.–6.

funkcija, upletanje u sudjelovanje osoba u relevantnim političkim procesima ili donošenju političkih odluka te ugrožavanje sigurnosti ili interesa Ujedinjenog Kraljevstva. Relevantni politički procesi uključuju izbore i referendume, ali i djelovanje političkih stranaka te određene aktivnosti zakonodavnih tijela.²⁰⁹ Time je kaznenopravna zaštita postavljena znatno šire od zaštite samog izbornog procesa.

Za odnos prema dezinformacijama osobito je važan pojam zabranjenog ponašanja iz čl. 15. Zakona. On obuhvaća ponašanje koje predstavlja kazneno djelo, ali i određene oblike prisile te dovođenja u zabludu odnosno pogrešnog predstavljanja (*eng. misrepresentation*), uključujući prikrivanje činjenica da se djeluje za ili u ime strane sile.²¹⁰ Takva konstrukcija omogućuje da određene dezinformacijske i informacijske operacije budu obuhvaćene kaznenim djelom stranog upletanja bez potrebe da se kriminalizira svaka neistina ili širenje netočne informacije.

Britanski model stoga predstavlja važan razvojni pomak u odnosu na tradicionalne inkriminacije „lažnih vijesti“. Predmet kaznenopravne reakcije nije prvenstveno neistinitost sadržaja nego cjelokupnost neprijateljskog djelovanja što uključuje povezanost sa stranom silom te usmjerenost prema određenom političkom, demokratskom ili sigurnosnom učinku. U tom smislu model pokazuje izrazitu konceptualnu bliskost suvremenom FIMI konceptu koji je razvila Europska komisija.

7.2.2.4. Singapur – sveobuhvatno rješenje kroz specijalizirano zakonodavstvo

Nakon izlaska iz europskog kontinentalnog pravnog kruga, posljednji primjer izlazi i iz geografskih okvira europskog kontinenta.

Singapur koji je 2019. godine usvojio specijalizirano zakonodavno rješenje usmjereno na manipulacije u virtualnom prostoru svakako predstavlja primjer za analizu.

Tijekom 2019. godine Singapur je usvojio *Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act* (POFMA), specijalizirano zakonodavstvo pomoću kojeg je uspostavljen sveobuhvatan sustav suzbijanja širenja neistinitih činjeničnih tvrdnji i manipulativnog

²⁰⁹ *Ibid.* čl. 14.; Explanatory Notes, t. 137.–141.

²¹⁰ *Ibid.* čl. 15.

djelovanja u virtualnom informacijskom prostoru.²¹¹ Za razliku od europskih modela koji kaznenopravnu intervenciju uglavnom povezuju s pojedinim specifičnim pravnim dobrima, singapurski zakon kombinira korektivne i preventivne regulatorne mjere, obveze internetskih posrednika te kaznenopravne odredbe.

Svrha Zakona uređena je u čl. 5. te obuhvaća sprječavanje priopćavanja lažnih činjeničnih tvrdnji u Singapuru i omogućavanje poduzimanja mjera radi suzbijanja njihovih učinaka, suzbijanje financiranja i drugih oblika potpore internetskim izvorima koji opetovano prenose takve tvrdnje, zaštitu od koordiniranog neautentičnog ponašanja i zlouporabe online računa i *botova*²¹² te povećanje transparentnosti plaćenog sadržaja usmjerenog prema ostvarivanju političkih ciljeva.²¹³

Takav pristup pokazuje da predmet regulacije nije samo pojedinačna dezinformacija nego i infrastruktura, koordinacija i tehnološki mehanizmi njezina širenja, zbog čega POFMA ima određene dodirne točke sa suvremenim konceptom FIMI-ja kako ga razvija Europska komisija.

Središnju kaznenu odredbu predstavlja čl. 7. Zakona koji kriminalizira poduzimanje bilo koje radnje, u Singapuru ili izvan njega, radi iznošenja lažnih tvrdnji koje mogu proizvesti jedan od zakonom taksativno određenih štetnih učinaka. Ti učinci uključuju ugrožavanje sigurnosti Singapura, javnog zdravlja, javne sigurnosti, javnog mira ili javnih financija, štetu prijateljskim odnosima s drugim državama, utjecaj na ishod izbora ili referenduma, poticanje neprijateljstva ili mržnje između različitih skupina stanovništva te smanjivanje povjerenja javnosti u obavljanje funkcija i ovlasti državnih tijela.²¹⁴

Iako singapurski model ukazuje na ekstenzivan pristup zakonodavnog rješenja, pojedini elementi, kao što su zaštićena pravna dobra, ne udaljavaju se previše od EKLJP i stvorene judikature Suda u primjeni čl. 10. Konvencije. Također, značajna povezanost s FIMI konceptom Europske komisije dovodi do zaključka kako, bez obzira na geografsku udaljenost Singapura od Europske unije, postoji sličnost u pojedinim elementima odgovora na dezinformacije. Pritom

²¹¹ *Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019* (No. 18 of 2019), Singapore, stupio na snagu 2. listopada 2019. godine, zakonski tekst dostupan na poveznici: <https://sso.agc.gov.sg/Act/POFMA2019>, učitano dana 11. rujna 2026. godine

²¹² Prema Nacionalnom CERT-u bot je, u kontekstu društvenih mreža, automatizirani račun na društvenim mrežama kojim upravlja algoritam, a ne stvarna osoba. Drugim riječima, bot je razvijen kako bi objavljivao informacije bez ljudskog utjecaja. Sadržaj dostupan na poveznici: <https://www.cert.hr/NCBBT>, učitano dana 11. rujna 2026. godine

²¹³ POFMA, čl. 5.

²¹⁴ *Ibid.* čl. 7.

svakako, pristup koji podrazumijeva zasebno zakonodavstvo ukazuje na postojanje institucionalne svijesti o potrebi regulacije dezinformacija na ozbiljan i učinkovit način.

8. NORMATIVNE PERSPEKTIVE KAZNENOPRAVNOG ODGOVORA NA DEZINFORMACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prethodna razmatranja pokazuju nam da pitanje kaznenopravnog odgovora na dezinformacije nije moguće svesti na jednostavnu dilemu treba li širenje neistinitih informacija kriminalizirati ili ga, radi zaštite slobode izražavanja, u cijelosti prepustiti mehanizmima izvan kaznenog prava. Takav bi pristup zanemario heterogenost informacijskog poremećaja, različite pojave oblike informacijskih manipulacija, različit intenzitet njihove društvene opasnosti, ali i temeljna ograničenja kaznenog prava kao najintenzivnijeg sredstva državne prisile.

Normativno pitanje stoga treba postaviti znatno uže – postoje li određeni fenomenološki i etiološki oblici namjernog dezinformacijskog djelovanja koji zbog svojega cilja, načina provođenja, intenziteta i potencijala ugrožavanja posebno važnih pravnih dobara opravdavaju razmatranje kaznenopravne intervencije te, ukoliko postoje, pruža li važeći hrvatski pravni poredak na njih dostatan odgovor.

Takvo polazište proizlazi iz odnosa sekuritizacije i kriminalizacije razrađenog u prethodnim poglavljima, odnosno za potrebe ovog istraživanja definiranim politološko-kaznenopravnim kontinuumom.

U više navrata je istaknuto kako sekuritizacija omogućuje prepoznavanje dezinformacija kao fenomena koji u određenim okolnostima može izaći iz svog tradicionalnog okvira i prerasti u sigurnosni izazov za demokratske institucije, ustavni poredak, obrambenu sposobnost i nacionalnu sigurnost. Međutim, sama kvalifikacija neke pojave kao sigurnosne prijetnje nije dovoljan razlog za njezinu kriminalizaciju. Između sigurnosne procjene i kaznenopravne zabrane mora postojati dodatni normativni zaštitni mehanizam kojim se ispituju postojanje pravnog dobra koje zahtijeva zaštitu, dostatna razina njegove povrede ili ugrožavanja, nedostatnost blažih pravnih sredstava, razmjernost kaznenopravne reakcije te njezina usklađenost s ustavnim i konvencijskim jamstvima slobode izražavanja.

Međutim, prije rasprave o potrebi stvaranja novog okvira nužno je posegnuti u postojeći kaznenopravni instrumentarij radi analize prihvatljivosti i iskoristivosti postojećih rješenja u materijalnom dijelu kaznenog zakonodavstva.

8.1. Mogućnosti i ograničenja postojećeg kaznenopravnog okvira Republike Hrvatske u odnosu na dezinformacije

Kazneni zakon ne poznaje opće kazneno djelo stvaranja ili širenja dezinformacija.²¹⁵ Takav normativni izbor odgovara fragmentarnoj i supsidijarnoj naravi kaznenog prava prema kojoj neistinitost, manipulativnost ili politička nepoželjnost sadržaja same po sebi ne mogu biti dovoljan temelj kažnjivosti.²¹⁶ Kaznenopravna relevantnost nastaje tek kada informacijsko djelovanje ostvari sva objektivna i subjektivna obilježja određenoga kaznenog djela i time povrijedi ili ugrozi pravno dobro koje ta inkriminacija štiti.

Dezinformacija se u postojećem okviru može pojaviti u tri različite uloge. Može biti sadržaj radnje, kao kod klevete ili lažne uzbune; može biti sredstvo ostvarenja drugog obilježja, primjerice ozbiljne prijetnje, prisile, poticanja na nasilje ili protuzakonitog utjecaja na birača; naposljetku, može biti samo činjenični element šire operacije u kojoj kaznenopravnu relevantnost nose druge radnje, kao što su prikupljanje i predaja tajnih podataka, prikriveno djelovanje za stranu obavještajnu službu ili računalni napad. Ta razlika određuje što se u kaznenom postupku mora dokazati i sprječava da se kažnjivost izvodi samo iz etikete dezinformacije.

Analiza se zato provodi prema jedinstvenom dogmatskom obrascu: zaštićeno pravno dobro; radnja i objektivna obilježja; posljedica ili propisana opasnost; oblik krivnje i poseban cilj; moguća uloga dezinformacijskog sadržaja; razgraničenje od srodnih djela; te granica nakon koje bi primjena postojeće odredbe postala nedopušteno proširenje kažnjivosti. Polazište je načelo zakonitosti, osobito zahtjev *lex certa* i zabrana analogije na štetu počinitelja.²¹⁷

8.1.1. Terorizam i javno poticanje na terorizam

Kazneno djelo terorizma iz članka 97. Kaznenog zakona štiti više najvažnijih individualnih i kolektivnih pravnih dobara, ali njegovu posebnost određuje teroristički cilj odnosno teroristička namjera. Nije dovoljno da je ostvarena neka od taksativno propisanih radnji. Ona mora biti

²¹⁵ KZ

²¹⁶ Velinka, Grozdanić, *O profesoru Petru Novoselcu i hrvatskoj kaznenopravnoj znanosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 5–6/2014, str. 727

²¹⁷ Ivan, Vukušić, *Lex certa u poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 73, br. 1/2023, str. 87–118, str. 89

počinjena s ciljem ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, prisiljavanja države ili međunarodne organizacije da nešto učini ili ne učini, odnosno ozbiljnog destabiliziranja ili uništavanja temeljnih ustavnih, političkih, gospodarskih ili društvenih struktura države ili međunarodne organizacije.²¹⁸ Poseban cilj sužava doseg inkriminacije i razlikuje terorizam od općih kaznenih djela protiv života, tijela, slobode, imovine i opće sigurnosti.²¹⁹

Dezinformacijska operacija može imati cilj izazivanja straha ili destabilizacije, ali podudarnost cilja nije dovoljna za primjenu članka 97. Kaznenog zakona. Potrebno je ostvariti jednu od zakonom navedenih radnji, primjerice napad na život ili tijelo, otmicu, veliko uništenje objekata ili infrastrukture, uporabu opasnih tvari, ozbiljno ometanje opskrbe osnovnim resursima i dr. Samo stvaranje i distribuiranje lažne informacije, čak i kada je profesionalno organizirano i usmjereno destabilizaciji države, nije među taksativno navedenim radnjama.²²⁰ Podvođenje takva sadržaja pod terorizam samo zbog njegova cilja bilo bi protivno načelu zakonitosti.

Drugačiju strukturu ima javno poticanje na terorizam iz članka 99. Kaznenog zakona.²²¹ Riječ je o anticipativnoj inkriminaciji komunikacijskog ponašanja prema kojem je kažnjivo javno iznošenje ili pronošnje zamisli kojima se izravno ili neizravno potiče na počinjenje terorizma te drugih, u toj odredbi navedenih djela.²²² Kažnjivost je pomaknuta u stadij prije pokušaja poticanog kaznenog djela jer se opasnost nalazi u javnom komunikacijskom utjecaju i mogućnosti mobilizacije neodređenog kruga adresata.²²³

U dezinformacijskom okviru lažna tvrdnja može biti narativ kojim se opravdava ili potiče terorističko djelovanje. Izmišljena tvrdnja da je određena skupina počinila zločin može se upotrijebiti radi pozivanja na napad koji bi imao obilježja terorizma. Kaznenopravno relevantan tada nije svaki neistiniti dio poruke, nego poticajni smisao komunikacije promatrane u cjelini. Mora se dokazati element javnosti, veza sadržaja s nekim od taksativno navedenih djela i namjera počinitelja da takve zamisli iznese ili prone, ali nije nužno nastupanje posljedice

²¹⁸ Maja, Munivrana Vajda, *Terorizam*, u Davor, Derenčinović, Leo, Cvitanović, Maja, Munivrana Vajda, Ksenija, Turković, *Posebni dio kaznenog prava, Prvo izdanje*, Sveučilište u Zagreb, Pravni fakultet, Zagreb, 2013., str. 30.

²¹⁹ Davor, Derenčinović, *Suvremeni antiterorizam na raskrižju – kaznenopravna reakcija vs. rat protiv terorizma*, Novi obzori suvremenog terorizma i antiterorizma – hrvatsko motrište, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007., str. 133–156

²²⁰ KZ čl. 97.

²²¹ KZ čl. 99.

²²² Munivrana, Vajda, *Posebni dio kaznenog prava*, str. 32.

²²³ Ivan, Vukušić, Nina, Mišić Radanović, *Pokušaj sudioništva u kaznenom pravu*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 22, br. 1/2015, str. 107

odnosno odredba ne traži da je uistinu došlo do opasnosti od počinjenja jednog ili više terorističkih kaznenih djela.²²⁴ Radikalna kritika vlasti, širenje teorije zavjere ili poruka koja samo povećava društvenu napetost ne ostvaruje članak 99. Kaznenog zakona ako iz sadržaja i konteksta ne proizlazi izravno ili neizravno poticanje na propisana kaznena djela.

Ove odredbe stoga obuhvaćaju dezinformacije samo kada su funkcionalno povezane s terorističkim djelovanjem. Njihov uski doseg nije nužno normativni nedostatak, nego posljedica zahtjeva da se izrazito teška oznaka terorizma zadrži za ponašanja koja udovoljavaju svim zakonskim pretpostavkama navedenim u analiziranim odredbama

8.1.2. Prisila i prijetnja

Kaznena djela prisile iz članka 138. i prijetnje iz članka 139. Kaznenog zakona štite osobnu slobodu, ali na različit način. Kod prisile sila ili ozbiljna prijetnja služe tome da se druga prisili da nešto učini, ne učini ili trpi a zaštitni objekt je sloboda formiranja volje te sloboda ostvarenja volje.²²⁵ Kod prijetnje je težište na ozbiljnom stavljanju u izgled budućeg zla i zaštiti osjećaja sigurnosti te slobode od zastrašivanja²²⁶ a zaštitni objekt je osobna sigurnost pojedinca.²²⁷ Razlika se nalazi ponajprije u cilju postupanja: prijetnja je usmjerena zastrašivanju ili uznemiravanju, a prisila postizanju određenog ponašanja žrtve.

Zakonski oblici i ozbiljnost prijetnje

Temeljni oblik kaznenog djela iz članka 139. stavka 1. Kaznenog zakona ostvaruje onaj tko drugome ozbiljno prijeti kakvim zlom da bi ga ustrašio ili uznemirio.²²⁸ Radnja se može ostvariti verbalnim aktom ili konkludentnim radnjama a pojam *zla* nije zatvoren i može obuhvatiti fizičku, imovinsku, profesionalnu, obiteljsku, društvenu ili drugu štetu.²²⁹ Odlučna kvalitativna varijabla je *ozbiljnost*, koja se ne procjenjuje samo prema riječima, nego prema odnosu počinitelja i žrtve, prethodnim događajima, načinu i učestalosti komunikacije,

²²⁴ Leo, Cvitanović, Davor, Derenčinović, Ksenija, Turković, Maja, Munivrana Vajda, Marta, Dragičević Prtenjača, Aleksandar, Maršavelski, Sunčana, Roksandić Vidlička, *Kazneno pravo, Posebni dio*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2018., str. 42.

²²⁵ *Ibid.* str. 148.

²²⁶ Igor, Vuletić, Sanja, Šimleša, *Kritički osvrt na kazneno djelo prijetnje*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 30, br. 2/2023, str. 371–399.

²²⁷ Leo, Cvitanović et. al. *Kazneno pravo, Posebni dio*, str. 151.

²²⁸ KZ čl. 139. st. 1.

²²⁹ Leo, Cvitanović et. al. *Kazneno pravo, Posebni dio*, str. 153.

raspoloživim sredstvima te širem kontekstu.²³⁰ Nije potrebno da počinitelj doista namjerava ostvariti najavljeno zlo, ali poruka mora biti objektivno podobna da bude shvaćena kao ozbiljna.²³¹

Stavak 2. navedene odredbe propisuje teži oblik prema sadržaju najavljenog zla: usmrćenje, tešku tjelesnu ozljedu, otmicu, oduzimanje slobode, zlo počinjeno požarom, eksplozijom, ionizirajućim zračenjem, oružjem ili drugim opasnim sredstvom te uništenje društvenog položaja ili materijalnog opstanka.²³² Posljednje dvije alternative osobito su relevantne za dezinformacije. Počinitelj može najaviti objavu izmišljene dokumentacije, krivotvorene snimke ili *deepfake* sadržaja kojim će žrtvu prikazati kao počinitelja kaznenog djela, koruptivnu osobu ili sudionika seksualno kompromitirajućeg događaja. Takvo postupanje može biti prijetnja uništenjem društvenog položaja ili materijalnog opstanka ako intenzitet najavljenog zla doseže zakonski prag.

Kvalificirani oblik iz stavka 3. odredbe vezan je uz svojstvo žrtve, pobudu iz kojih je djelo počinjeno, broj adresata ili konačni učinak. Obuhvaća, među ostalim, prijetnje službenoj ili odgovornoj osobi u vezi s njezinim radom, novinaru, odvjetniku, bliskoj ili posebno ranjivoj osobi, prijetnju iz mržnje ili prema većem broju ljudi, prouzročenje veće uznemirenosti stanovništva te dugotrajno stavljanje žrtve u težak položaj.²³³ Digitalno okruženje olakšava umnožavanje poruke, prikrivanje izvora i koordinirano ili automatizirano ponavljanje, ali sama uporaba društvene mreže ili digitalnih tehnologija ne stvara kvalificirani oblik. Za ostvarenje ovog oblika kaznenog djela potrebno je dokazati neku od zakonom navedenih kvalifikatornih okolnosti.

Dezinformacijski modaliteti prijetnje

Dezinformacijska aktivnost može biti sam sadržaj prijetnje. Počinitelj može lažno tvrditi da je postavio eksploziv, angažirao napadača, pribavio podatke o obitelji žrtve ili da raspolaže kompromitirajućom snimkom, ali neistinitost najavljenih okolnosti ne isključuje prijetnju ako je poruka u konkretnom kontekstu ozbiljna. Suprotno tome, očito fantastična, satirična ili

²³⁰ *Ibid.* str. 152.

²³¹ Vuletić i Šimleša, st. 381.

²³² KZ čl. 139. st. 2.

²³³ KZ čl. 139. st. 3.

objektivno nevjerodostojna tvrdnja može izgubiti potrebnu kvalitetu ozbiljnosti kao bitnog obilježja djela.

Dezinformacija može biti i sredstvo povećanja vjerodostojnosti prijetnje. Digitalno manipuliran multimedijalni sadržaj, lažni prikaz lokacije osobe, krivotvorena prepiska ili sintetička audio-vizualna snimka mogu stvoriti dojam da počinitelj ima sposobnost i mogućnost ostvariti zlo. Isto tako, lažni profil ili kompromitirani račun mogu prikriti stvarnog počinitelja ili stvoriti privid da prijetnja dolazi od kriminalne ili ekstremističke skupine ali u tim slučajevima manipulacija nije zasebno obilježje članka 139. Kaznenog zakona, međutim, može biti važna za procjenu ozbiljnosti i dokazivanje namjere.

8.1.3. Kleveta i prijelaz prema drugim kaznenim djelima

Kleveta iz članka 149. Kaznenog zakona najizravnije povezuje neistinitost informacije s kaznenom odgovornošću. Djelo čini onaj tko pred drugim za nekoga iznese ili pronese neistinitu činjeničnu tvrdnju koja može škoditi njegovoj časti ili ugledu, znajući da je neistinita. Kvalificirani oblik postoji kada je tvrdnja putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, javnog skupa ili na drugi način postala pristupačna većem broju osoba.²³⁴

Objekt radnje mora biti činjenična tvrdnja, odnosno iskaz čija se istinitost načelno može provjeravati.²³⁵ Vrijednosni sud, kritika, uvredljiv stav ili retoričko pretjerivanje ne postaju kleveta samo zato što su neopravdani ili štetni. Razgraničenje činjenice od vrijednosnog suda mora uzeti u obzir kontekst, jezični oblik, javnu raspravu i način na koji bi prosječan adresat razumio poruku.²³⁶ Konvencijska zaštita osobito je snažna u političkom i javnom govoru, zbog čega kaznenopravna intervencija mora ostati predvidiva i razmjerna.²³⁷

Tvrdnja mora biti neistinita i podobna škoditi časti ili ugledu konkretne osobe. Nije potrebno dokazati stvarni pad ugleda, ali mora postojati objektivna podobnost za takav učinak. Za razliku

²³⁴ KZ čl. 149.

²³⁵ Petar, Novoselec, *Zaštita časti i ugleda u novom Kaznenom zakonu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 4/2016, str. 443–468.

²³⁶ Nevena Aljinović, „Kaznena djela protiv časti i ugleda u domaćoj jurisprudenciji: Distinkcija per se ili quaestio facti”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 76, br. 1/2026, str. 97.

²³⁷ ESLJP, Lingens protiv Austrije, zahtjev br. 9815/82, presuda od 8. srpnja 1986.

od općeg pojma dezinformacije, žrtva klevete mora biti određena ili barem mora postojati mogućnost određivanja žrtve. Lažna tvrdnja o instituciji, političkom sustavu ili neodređenoj društvenoj skupini u pravilu ne ostvaruje to obilježje ako se ne može povezati s konkretnom fizičkom osobom.

Subjektivno obilježje kaznenog djela posebno je strogo postavljeno - počinitelj mora znati da je tvrdnja neistinita. Sumnja u istinitost, neprovjeravanje izvora ili profesionalno neodgovorno novinarstvo nisu sami po sebi jednaki znanju. Time se kleveta jasno odvaja od nehajnog prenošenja netočne informacije.

Kleveta ne prerasta u drugo kazneno djelo samo zbog viralnosti, političkog učinka ili snažnih društvenih reakcija. Drugo djelo postoji tek kada su ostvarena njegova samostalna obilježja. Lažna tvrdnja može biti sredstvo prijetnje ili prisile, narativ kojim se javno potiče na nasilje ili mržnju, sadržaj lažne obavijesti javnoj službi ili sredstvo protuzakonitog utjecaja na birača. Moguć je stjecaj ako su istom radnjom povrijeđena različita pravna dobra i nijedna norma ne iscrpljuje nepravo cjeline, međutim, o tome se ne odlučuje prema modelu dezinformacije nego prema pravilima o prividnom i realnom stjecaju.

Individualni zaštitni objekt, privatna tužba i zahtjev znanja o neistinitosti ograničavaju uporabljivost klevete za odgovor na dezinformacijske kampanje usmjerene protiv demokratskih procesa, institucija ili nacionalne sigurnosti, što dokazuje da se radi o inkriminaciji druge zaštitne svrhe.

8.1.4. Dovođenje u opasnost života i imovine sustavom umjetne inteligencije

Članak 215.a Kaznenog zakona obuhvaća izazivanje opasnosti za život ili tijelo ljudi ili za imovinu većeg opsega pri razvoju, testiranju, provjeri, nadzoru, upravljanju ili uporabi sustava umjetne inteligencije, ako nije počinjeno teže kazneno djelo.²³⁸ Zaštitni objekt nisu istinitost informacijskog prostora ni povjerenje javnosti, nego život, tijelo i imovina. Odredba zato ne kriminalizira *deepfake* ili automatski generiranu dezinformaciju kao takvu.²³⁹

²³⁸ KZ čl. 215.A

²³⁹ Mrčela, Marin, Vuletić, Igor, *Novo kazneno djelo – dovođenje u opasnost života i imovine sustavom umjetne inteligencije*, Državno odvjetništvo otvara razgovor, vol. 1, br. 1/2025. str. 226.

Moguća poveznica prema ranije definiranom okviru dezinformacija postoji kada uporaba umjetne inteligencije za stvaranje ili distribuciju obmanjujućeg sadržaja izazove zakonom zahtijevanu opasnost. Primjer bi bila manipulirana poruka sustava za upravljanje krizama kojom se stanovništvo usmjerava prema opasnom području ili automatizirana lažna uputa koja dovodi do opasnosti za veći broj ljudi. Mora se, međutim, dokazati konkretno izazivanje opasnosti i uzročna veza s uporabom sustava, dok sama mogućnost da generativni alat proizvede uvjerljiv lažni sadržaj nije dovoljna za ostvarenje obilježja ovog kaznenog djela.

Odredba je supsidijarna jer se primjenjuje ako nije počinjeno teže kazneno djelo.²⁴⁰ Osoba može namjerno izraditi lažnu snimku, a da nije svjesna niti prihvaća nastanak zakonom opisane opasnosti. Obrnuto, osoba koja upravlja sustavom može biti svjesna sigurnosnog rizika neovisno o istinitosti sadržaja. Ovaj primjer jasno potvrđuje zašto namjera svojstvena dezinformiranju ne može zamijeniti krivnju za konkretno kazneno djelo.²⁴¹

8.1.5. Lažna uzbuna, izazivanje nereda i javno poticanje na nasilje ili mržnju

Lažna uzbuna

Kazneno djelo lažne uzbune iz članka 316. Kaznenog zakona čini onaj tko lažno obavijesti policiju ili drugu javnu službu koja osigurava red ili pruža pomoć o događaju koji iziskuje hitno djelovanje te službe.²⁴² Iz samog opisa odredbe proizlazi da odredba štiti uredno i učinkovito djelovanje javnih službi, a posredno i sigurnost osoba kojima bi pomoć zbog lažne intervencije mogla postati nedostupna. Dakle, niti ovo djelo nije opća zabrana širenja uznemirujućih neistina u javnosti

Počinitelj mora postupati s namjerom, a svijest mora obuhvatiti neistinitost obavijesti i svojstvo događaja koji iziskuje hitno djelovanje nadležnih službi. Osoba koja pogrešno, ali u dobroj vjeri, procijeni da postoji opasnost ne čini lažnu uzbunu. Sukladno navedenom, neprovjerena javna glasina nije bez dodatnih obilježja ovo kazneno djelo. U dezinformacijskom okviru

²⁴⁰ Kruljac, Roksandić, Skaramuca, str. 141.

²⁴¹ Zlata, Đurđević, *Umjetna inteligencija i kazneno pravo: znanstvena sinteza XXI. međunarodnog kongresa Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP)*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 31, br. 1/2024, str. 219.

²⁴² KZ čl. 316.

članak 316. Kaznenog zakona posebno je relevantan za lažne dojave kojima se namjerno aktiviraju policijski, vatrogasni, medicinski ili drugi hitni resursi.

Razgraničenje ovog kaznenog djela od prijetnje ovisi o komunikacijskoj funkciji. Poruka žrtvi da je bomba postavljena može biti prijetnja; lažna dojava policiji o bombi može biti lažna uzbuna. Ako počinitelj istu neistinu priopći i žrtvi i javnoj službi, moguće je ostvarenje više djela, uz primjenu pravila o stjecaju. Međutim, ukoliko se prezentirani pojavi oblici kao i opisi kaznenog djela pokušaju pozicionirati u kontekst dezinformacije, proizlazi zaključak da ova odredba nije primjenjiva na fenomen dezinformacija kako je uvodno opisan.

Izazivanje nereda

Kazneno djelo izazivanja nereda iz članka 324. Kaznenog zakona obuhvaća dva alternativna oblika ponašanja: sudjelovanje u mnoštvu koje nasiljem prema drugim osobama ili stvarima, odnosno prijetnjom nasiljem, ugrožava javni red te poticanje mnoštva na nasilje.²⁴³ Za razliku od kaznenih djela koja reagiraju na sam komunikacijski sadržaj, ovdje je težište na vezi počinitelja s nasilnim mnoštvom i ugrožavanju javnog reda.

U domaćoj literaturi *Škorić i Rittossa* izazivanje nereda određuju kao participativno kazneno djelo ugrožavanja. Bit neprava povezuju sa sudjelovanjem počinitelja u izazivanju opasnosti od potencijalno ili aktivno nasilnog mnoštva, odnosno većeg broja ljudi koji zajedničkim djelovanjem ugrožavaju javnu sigurnost.²⁴⁴ Takvo određenje važno je za dezinformacijski kontekst jer pokazuje da sama neistinitost ili manipulativnost informacije nije dovoljna za primjenu članka 324. Kaznenog zakona.

Dezinformacija ipak može imati funkcionalnu ulogu u ostvarenju ovog kaznenog djela. Izmišljena tvrdnja o navodnom napadu, zločinu ili opasnosti koju predstavlja određena osoba ili skupina može poslužiti kao sredstvo mobilizacije mnoštva i poticanja na nasilje. U takvoj situaciji kaznenopravna relevantnost ne proizlazi iz neistinitosti informacije kao takve, nego iz njezine funkcije u poticanju mnoštva na nasilje i iz odnosa počinitelja prema takvom nasilnom

²⁴³ KZ čl. 324.

²⁴⁴ Marissabell, Škorić, Dalida, Rittossa, *Nova kaznena djela nasilja u Kaznenom zakonu*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 22, br. 2/2015, str. 505.

djelovanju. Domaća doktrina upravo kod ovog kaznenog djela naglašava ugrožavanje javne sigurnosti djelovanjem nasilnog mnoštva.²⁴⁵

Posebno je važno razgraničiti stvaranje ili širenje dezinformacije koja prethodi neredima od kaznenopravno relevantnog poticanja mnoštva na nasilje. Sama činjenica da je netočna informacija vremenski prethodila neredima ili pridonijela društvenoj napetosti ne omogućuje automatsko pripisivanje članka 324. Kaznenog zakona. Potrebno je dokazati zakonski opisano ponašanje i odgovarajući oblik krivnje. Komentar Kaznenog zakona pri razgraničenju izazivanja nereda od drugih nasilnih ponašanja također polazi od potrebe ispunjenja posebnih zakonskih uvjeta pojedine inkriminacije.²⁴⁶ Upravo zato ovo kazneno djelo dobro pokazuje granicu između sigurnosne relevantnosti dezinformacije i njezine kaznenopravne relevantnosti.

Javno poticanje na nasilje ili mržnju

Članak 325. stavak 1. Kaznenog zakona obuhvaća javno poticanje na nasilje ili mržnju prema skupini ljudi ili pripadniku skupine zbog zakonom navedenih osobina te javno činjenje dostupnim materijala kojim se na takvo nasilje ili mržnju poziva.²⁴⁷ Zaštita je usmjerena protiv najtežih oblika govora mržnje koji stvaraju opasnost za ravnopravnost, sigurnost pripadnika određenih ugroženih skupina te za javni red. Svaki uvredljiv, diskriminatoran ili šokantan govor nije automatski kazneno djelo.²⁴⁸

Dezinformacija može biti važan instrument poticanja kao oblika izvršenja ovog kaznenog djela. Izmišljena tvrdnja da pripadnici neke nacionalne, vjerske ili druge zaštićene skupine otimaju ili napadaju djecu, namjerno šire bolest ili organizirano napadaju stanovništvo može stvoriti narativ kojim se opravdava ili potiče nasilje i mržnja. Međutim, niti ovdje kaznenopravna relevantnost ne proizlazi samo iz neistinitosti. Potrebno je dokazati javnost, usmjerenost prema zaštićenoj skupini ili pripadniku zbog određene osobine te poticajni ili pozivajući karakter komunikacije.

²⁴⁵ Davor Derenčinović et. al. *Posebni dio kaznenog prava*, 2013., str. 110.

²⁴⁶ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona i drugi izvori novoga hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, 2013., str. 607.

²⁴⁷ KZ čl. 325.

²⁴⁸ Maja, Munivrana Vajda, Andrea, Šurina Marton, *Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje? Analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2/2016, str. 444.

Domaća literatura i istraživanja prakse upozoravaju na poteškoće razgraničenja kaznenog djela od prekršaja i od govora zaštićenog slobodom izražavanja. Posebno je važno izbjeći automatsko poistovjećivanje pojma govora mržnje u javnom diskursu s člankom 325. KZ-a. Empirijska analiza *Maršavelskog, Munivrane i Sučić* pokazuje praktične izazove kvalifikacije, procesuiranja i sankcioniranja, što je izravno relevantno i za dezinformacijske poruke koje se koriste za stigmatiziranje skupina.²⁴⁹

Zaključno, iako ovo kazneno djelo ima specifičnu političku pozadinu te komunikacijsku fenomenologiju, zbog ograničenja navedenih u samoj odredbi nije primjenjivo kao okvir za kaznenopravni odgovor na dezinformacije.

8.1.6. Kaznena djela protiv biračkog prava

Kaznena djela iz Glave XXXI. štite različite sastavnice biračkog prava: slobodu odlučivanja, ostvarivanje prava, jednokratnost i osobnost glasovanja, tajnost, vjerodostojnost izbornih isprava i istinitost rezultata. Za dezinformacijsko djelovanje najvažniji je članak 333. Kaznenog zakona, prema kojem je kažnjivo silom, ozbiljnom prijetnjom, podmićivanjem ili na drugi protuzakonit način utjecati na birača da glasuje na određeni način ili da ne glasuje.²⁵⁰

Izraz „na drugi protuzakonit način” ne smije se tumačiti kao otvorena zabrana svakog obmanjujućeg političkog utjecaja. Takvo bi tumačenje bilo teško uskladivo s načelom *lex certa* i posebno osjetljivom zaštitom političkog govora. Da bi dezinformacija bila sredstvo počinjenja ovog kaznenog djela, potrebno je identificirati dodatnu protuzakonitost usporedivu sa zakonom izrijekom navedenim oblicima utjecaja te dokazati usmjerenost prema biraču i cilj njegova glasovanja ili neglasovanja. Uobičajena politička propaganda, netočno obećanje, prihvatljiv oblik neistine u političkom diskursu ili manipulativna kampanja, koliko god bila etički problematična, ne može se bez takva dodatnog temelja podvesti pod kazneno djelo.

Ostala kaznena djela iz ove Glave Kaznenog zakona propisuju još uže okvire kažnjivosti te ih nije moguće dovesti u vezu s dezinformacijama jer koordinirana strana kampanja može ozbiljno ugroziti povjerenje u izborni proces, a ipak ne ostvariti nijedno djelo iz Glave XXXI. Kaznenog

²⁴⁹ Maršavelski, Aleksandar, Munivrana, Maja, Sučić, Ines, *Izazovi u procesuiranju i sankcioniranju govora mržnje*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 31, br. 2/2024, str. 279–306.

²⁵⁰ KZ čl. 333.

zakona ako se zadržava na manipuliranju javnom raspravom. Takav zaključak upućuje na ograničenje postojećeg okvira, ali još ne dokazuje pravnu prazninu koja zahtijeva novo kazneno djelo.

8.1.7. Kaznena djela protiv Republike Hrvatske

Kaznena djela iz Glave XXXII. štite opstojnost države, teritorijalnu cjelovitost, ustavno ustrojstvo, obrambenu sposobnost, tajnost podataka i druge temeljne interese Republike Hrvatske.²⁵¹ Zbog sigurnosne teme rada ta se djela nameću kao mogući okvir odgovora na strano informacijsko manipuliranje. Ipak, većina njihovih bića vezana je uz usko određene radnje, ratni ili obavještajni kontekst i posebne objekte napada iz čega proizlazi zaključak da dezinformacijska kampanja ne može pronaći uporište u ovoj Glavi Kaznenog zakona samo zato što dolazi iz inozemstva ili slabi povjerenje u institucije.

Veleizdaja iz članka 340. Kaznenog zakona zahtijeva da se uporabom sile, prijetnjom uporabe sile ili na drugi protupravan način ugrozi teritorijalna cjelovitost ili ustavno ustrojstvo Republike Hrvatske.²⁵² Informacijsko djelovanje moglo bi biti dio šireg okvira napada, ali sama kritika ustavnog uređenja, zagovaranje političkih promjena ili širenje lažnih tvrdnji nije veleizdaja u smislu ove odredbe. Izraz „na drugi protupravan način” mora se tumačiti restriktivno, uz zahtjev stvarnog ugrožavanja zakonom zaštićenih državnih dobara te ne smije dovesti do nedozvoljenog oblika ekstenzivnog tumačenja norme.

Za FIMI aktivnosti važnija može biti špijunaža iz članka 348. Kaznenog zakona, osobito pomaganje stranoj obavještajnoj službi koja djeluje protiv interesa Republike Hrvatske.²⁵³ Informacijska operacija može se provoditi u okviru takve službe, ali kažnjivost tada proizlazi iz organiziranja, stupanja ili pomaganja službi, odnosno iz prikupljanja i predaje tajnih podataka, a ne iz neistinitosti objavljenog sadržaja. Za primjenu norme mora se dokazati odnos sa stranom državom, organizacijom ili službom i odgovarajuća namjera.

Odavanje tajnih podataka iz članka 347. Kaznenog zakona može biti relevantno kada se autentični klasificirani podaci kombiniraju s lažnim sadržajem radi manipulacije.

²⁵¹ KZ Glava XXXII., čl. 340.–351.

²⁵² KZ, čl. 340.

²⁵³ KZ, čl. 348.

Kaznenopravno težište ipak ostaje na pribavljanju, uporabi ili činjenju dostupnim tajnog podatka. Zanimljivo je da zakon za jedan oblik predviđa i nehaj, što dodatno potvrđuje potrebu da se oblik krivnje uvijek određuje prema konkretnom djelu, a ne prema općoj namjeri dezinformiranja.²⁵⁴

Povreda ugleda Republike Hrvatske iz članka 349. Kaznenog zakona odnosi se na javno izvrgavanje ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju Republike Hrvatske, zastave, grba ili himne.²⁵⁵ Ta inkriminacija nije prikladan opći odgovor na dezinformacije o državnim institucijama jer njezina primjena mora biti osobito restriktivna zbog slobode političkog izražavanja i prava na oštru kritiku države. Neistina o radu tijela vlasti nije sama po sebi grubo omalovažavanje Republike Hrvatske, stoga je i ova odredba nedostatna za odgovor na dezinformacije.

Analiza Glave XXXII. Kaznenog zakona pokazuje da hrvatski sustav štiti državu od klasičnih oblika nasilnog, ratnog i obavještajnog ugrožavanja. Dezinformacije mogu biti sredstvo tih djela ili dio šire operacije, ali u pravilu nisu samostalna radnja počinjenja. Upravo na toj točki treba razlikovati normativnu prazninu od svjesno ograničenog dosega kaznenog prava: činjenica da štetna strana propaganda nije obuhvaćena veleizdajom ili špijunažom može biti posljedica zaštite zakonitosti i slobode izražavanja, a ne nužno nedostatak koji treba ukloniti kriminalizacijom.

8.1.8. Kaznena djela protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske relevantna za informacijsko djelovanje

Posebnu skupinu kaznenih djela relevantnih za analizu informacijskog djelovanja čine pojedina kaznena djela protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske. Njihova je primjena izrazito ograničena jer većinu kaznenih djela iz ove glave mogu počiniti vojne osobe, a dio inkriminacija vezan je uz ratno stanje, neposrednu ugroženost ili borbeno djelovanje.²⁵⁶

²⁵⁴ KZ, čl. 347.

²⁵⁵ KZ, čl. 349.

²⁵⁶ KZ, Glava XXXIV, čl. 357. – 380.

Domaća literatura upravo ograničen krug mogućih počinitelja i rijetku praktičnu primjenu navodi kao razloge zbog kojih su ova kaznena djela razmjerno slabo obrađena u kaznenopravnoj doktrini.²⁵⁷

Za predmet ovog rada analizirat ćemo kazneno djelo podnošenja neistinitih izvješća i neizvješćivanja iz članka 364. Kaznenog zakona. Vojna osoba koja u obavljanju dužnosti ne podnese izvješće, u izvješću prešuti činjenicu koju ne bi smjela prešutjeti ili podnese izvješće neistinitog sadržaja, pa time ugrozi službu, ostvaruje temeljni oblik toga kaznenog djela.²⁵⁸ Neistinitost sadržaja ovdje je, dakle, izrijeком uključena u zakonski opis, ali sama po sebi nije dovoljna za kažnjivost. Potrebni su posebno svojstvo počinitelja, povezanost izvješća s obavljanjem vojne dužnosti i ugrožavanje službe.

Ta je konstrukcija važna za analizu dezinformacija jer pokazuje model u kojem zakonodavac ne kriminalizira neistinitu informaciju kao takvu, nego je veže uz precizno određen institucionalni odnos i posljedicu u obliku ugrožavanja službe. Dezinformacijski sadržaj mogao bi se pojaviti kao neistinit podatak u vojnom izvješću, primjerice o stanju postrojbe, raspoloživosti sredstava, sigurnosnom incidentu ili drugoj okolnosti relevantnoj za obavljanje službe, ali kaznenopravna relevantnost tada ne bi proizlazila iz opće manipulativnosti sadržaja, nego iz ispunjenja posebnih obilježja članka 364. Kaznenog zakona.

Drugi je primjer kazneno djelo slabljenja borbenog morala i borbene situacije iz članka 377. Kaznenog zakona. Njime se kažnjava vojna osoba koja za vrijeme ili izravno pred borbeno djelovanje, među ostalim, širenjem straha, stvaranjem nereda ili zabune ili na drugi način slabi borbeni moral postrojbe, bojevu spremnost ili nanosi štetu borbenoj situaciji.²⁵⁹ Za razliku od članka 364. Kaznenog zakona, neistinitost informacije ovdje nije zakonsko obilježje. Težište je na načinu djelovanja, posebnom borbenom kontekstu i njegovu učinku na borbeni moral, bojevu spremnost ili borbenu situaciju.

Dezinformacija ipak može predstavljati sredstvo ostvarenja takva ponašanja. Namjerno širenje izmišljene tvrdnje o uništenju vlastitih snaga, predaji zapovjedništva, nepostojecem

²⁵⁷ Ivan, Trlin, Dijana, Gracin, *Pravna praznina i/ili nedostatak analize kaznenih djela protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske*, Strategos, vol. 6, br. 2/2022, str. 39–45.

²⁵⁸ KZ, čl. 364.

²⁵⁹ KZ, čl. 377.

neprijateljskom prodoru ili gubitku ključnih obrambenih sposobnosti moglo bi, ovisno o konkretnim okolnostima, služiti širenju straha ili stvaranju zabune. Međutim, ni u tom slučaju neistinitost poruke ne zamjenjuje zakonska obilježja djela: mora postojati propisani vremenski i vojni kontekst, odgovarajući počinitelj te slabljenje borbenog morala ili bojeve spremnosti odnosno šteta borbenoj situaciji.

Usporedba čl. 364. i 377. stoga pokazuje dva različita normativna modela informacijskog ponašanja. U prvome je neistinitost sadržaja izričito obilježje radnje, ali je kažnjivost vezana uz ugrožavanje vojne službe. U drugome istinitost ili neistinitost sadržaja nije odlučujuća, a kaznenopravna relevantnost proizlazi iz komunikacijskog djelovanja koje u strogo određenom borbenom kontekstu proizvodi zakonom opisani učinak. Oba primjera potvrđuju da hrvatski Kazneni zakon već poznaje usko određene informacijske inkriminacije povezane sa sigurnosno važnim pravnim dobrima, ali istodobno pokazuju koliko su za legitimnost takve intervencije važna precizna ograničenja prema počinitelju, kontekstu, radnji i intenzitetu ugrožavanja. Zbog toga čl. 364. i 377. ne mogu predstavljati opći kaznenopravni odgovor na dezinformacije niti se njihov doseg smije analogijom proširivati izvan vojnog konteksta. Njihova vrijednost za ovo istraživanje prije svega proizlazi iz činjenice da informacijsko ponašanje može biti predmet kaznenopravne reakcije kada je povezano s jasno određenom funkcijom, posebnim krugom adresata i počinitelja te konkretnim ugrožavanjem obrambene sposobnosti ili djelovanja Oružanih snaga.

8.1.9. Zaključna procjena postojećeg okvira

Postojeći Kazneni zakon ne štiti informacijsku istinitost kao samostalno kolektivno pravno dobro. Umjesto toga reagira kada se neistinit ili manipuliran sadržaj funkcionalno poveže s povredom ili ugrožavanjem tradicionalno priznatih dobara: časti i ugleda, osobne slobode, sigurnosti ljudi i imovine, urednog djelovanja javnih službi, ravnopravnosti i sigurnosti društvenih skupina, slobode izbora, obrambenih interesa ili ustavnog poretka. Takav model odgovara fragmentarnosti kaznenog prava.

Analiza također pokazuje da različita djela zahtijevaju različite subjektivne pretpostavke. Kod klevete je nužno znanje o neistinitosti; kod prijetnje se procjenjuju namjera i, u temeljnom obliku, cilj zastrašivanja ili uznemiravanja; kod prisile cilj je usmjeravanje ponašanja žrtve; kod terorizma postoji posebna teroristička namjera; kod javnog poticanja presudan je poticajni

smisao javne komunikacije; a kod pojedinih djela protiv Republike Hrvatske odlučna je veza sa stranim ili neprijateljskim akterom. Namjera obmanjivanja ne može zamijeniti nijedno od tih obilježja.

Najizraženija ograničenja postojećeg okvira pojavljuju se kod koordiniranih dezinformacijskih kampanja koje ozbiljno utječu na povjerenje u demokratske institucije ili integritet izbora, ali ne sadržavaju prijetnju, poticanje, lažnu dojavu javnoj službi, zahvat u izborne isprave, rad za stranu obavještajnu službu ili drugo postojeće obilježje. Međutim, iz toga još ne slijedi potreba nove inkriminacije. Prije takva zaključka treba dokazati dovoljno određeno pravno dobro, tipizirati ponašanje koje stvara neprihvatljiv rizik, pokazati nedostatnost blažih sredstava i oblikovati normu koja zadovoljava načela zakonitosti, razmjernosti i slobode izražavanja.

Stoga je opravdano zadržati behaviour-based pristup: težište ne treba biti na prosuđivanju istinitosti političkih poruka, nego na kvalificiranim obilježjima ponašanja - koordinaciji, prikrivanju aktera i financiranja, uporabi nedopuštenih sredstava, usmjerenosti prema konkretnom pravnom dobru, postojanju posebne namjere te dokazivoj povredi ili ozbiljnoj opasnosti. Takav pristup omogućuje primjenu postojećih kaznenih djela ondje gdje su njihova obilježja doista ostvarena, a istodobno sprječava da sigurnosna oznaka dezinformacije postane zamjena za dogmatsku kaznenopravnu analizu.

8.2. Potreba i granice kaznenopravne intervencije

U okviru povijesnog pregleda već je istaknuta činjenica svojevremenog napuštanja općeg kaznenopravnog pristupa pitanjima koja bi se mogla povezati s dezinformacijama i njihovo prebacivanje u sferu prekršajne odgovornosti. Tom prilikom je upućen ograničen prigovor takvom rješenju, uz ogradu da se prijekor može ublažiti činjenicom da u trenutku donošenja Kaznenog zakona nije postojala dovoljna razina institucionalne svijesti o potencijalu dezinformacija jer se u to doba dezinformacije nisu koristile kao dio šireg sigurnosnog mehanizma kao što je to prisutno danas.

Međutim, na ovom mjestu, u okviru rasprave o normativnim perspektivama, takve ograde nemaju mjesta te se može u potpunosti, a temeljem rezultata dosadašnjeg istraživanja, uputiti prigovor postojećem sustavu.

Normativna neaktivnost Republike Hrvatske nije nepoznata. Na primjeru normativnog reguliranja fenomena stranih terorističkih boraca vidljiv je nedostatak zakonodavne inicijative, unatoč široko prepoznatom problemu. Naime, fenomen stranih terorističkih boraca je široko prepoznat kao oblik terorističkog djelovanja još 2011. godine²⁶⁰, ali Republika Hrvatska nije prepoznala potrebu izgradnje kaznenopravnog odgovora na taj izazov sve do implementacije Direktive o suzbijanju terorizma²⁶¹ 2019. godine, iako su brojne države već ranije regulirale navedeno pitanje u svojim kaznenim zakonodavstvima. Stoga nije nerealno očekivati da će do normiranja pitanja dezinformacija, hibridnih prijetnji i FIMI doći tek nakon što se na razini Europske unije usvoji zajedničko normativno rješenje koje će države članice morati prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. Bez obzira na ovakve predikcije, u nastavku će se pokušati postaviti okvir za buduća znanstvena i stručna razmišljanja o potrebi kriminalizacije dezinformacija.

Temeljno polazište mogućeg hrvatskog normativnog modela trebalo bi biti da kazneno pravo ne štiti istinu kao takvu. Neistinita činjenična tvrdnja može biti posljedica pogreške, neznanja, nepažnje, nepotpunih informacija ili pogrešnog zaključivanja. Demokratski politički diskurs dodatno uključuje pretjerivanje, polemiku, provokaciju, satiru i vrijednosne sudove čiju istinitost po prirodi stvari nije moguće dokazivati. Europski sud za ljudska prava upravo zbog toga razlikuje činjenične tvrdnje od vrijednosnih sudova: postojanje činjenica može se dokazivati, dok istinitost vrijednosnog suda nije podložna dokazivanju.

Takvo razlikovanje posebno je važno pri konstruiranju bilo kojeg budućeg normativnog odgovora. Predmet eventualne kriminalizacije ne bi smjela biti dezinformacija kao apstraktna kategorija, nego određeno ponašanje u kojem se svjesno neistinit ili bitno obmanjujući informacijski sadržaj instrumentalizira radi ostvarenja zakonom precizno određenog štetnog cilja ili ugrožavanja točno određenog pravnog dobra. Iz ovog dijela proizlazi i okvir krivnje kod rasprave o potencijalnom budućem okviru. Da bi dezinformacija zadovoljila ranije prezentiran kvalitativni okvir, kriminalizirati se može samo svjesno i namjerno postupanje s ciljem ostvarenja utjecaja na zaštićena pravna dobra, jer nehajni oblici isključuju svijesti i volju za ostvarenjem političkog cilja.

²⁶⁰ Oliver, Andonov, Robert, Mikac, Krešimir, Mamić, *Fenomen stranih boraca u Siriji i možebitne posljedice za Europu*, Međunarodne studije XIV, br. 1, Zagreb, 2014, str. 49.

²⁶¹ Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP

Takvo ograničenje proizlazi i iz ustavnog položaja slobode izražavanja. Članak 38. Ustava Republike Hrvatske jamči slobodu mišljenja i izražavanja misli te njome posebno obuhvaća slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, govora i javnog nastupa, uz izričitu zabranu cenzure. Konvencijski standard dodatno zahtijeva da svako ograničenje slobode izražavanja bude propisano zakonom, usmjereno prema legitimnom cilju te nužno u demokratskom društvu. Nacionalna sigurnost, teritorijalna cjelovitost, javna sigurnost te sprječavanje nereda ili kriminaliteta mogu predstavljati legitimne ciljeve ograničenja, ali njihovo postojanje samo po sebi ne oslobađa državu obveze dokazivanja nužnosti i proporcionalnosti konkretne intervencije.

Rezultati studija slučaja analiziranih u ovom radu pokazuju zbog čega je potrebno razlikovati običnu neistinitu informaciju od kvalificiranog oblika dezinformacijskog djelovanja. U pojedinim okolnostima dezinformacije mogu djelovati kao katalizator nasilja, instrument utjecaja na izborni proces ili sastavni dio šireg stranog informacijskog manipuliranja i uplitanja. Upravo ta različitost potvrđuje da kaznenopravna relevantnost ne proizlazi iz same neistinitosti informacije.

8.3. Test opravdanosti kriminalizacije

Pri razmatranju normativne intervencije potrebno je vratiti se kriterijima kriminalizacije razvijenima u teorijskom dijelu rada. Polazište predstavlja Feinbergov *harm principle*, odnosno zahtjev da državna prisila ne bude opravdavana samo moralnom, političkom ili društvenom neprihvatljivošću nekog ponašanja, nego njegovom relevantnom povezanošću sa štetom prema drugima. U suvremenoj teoriji kriminalizacije taj zahtjev prati i pitanje postoje li dovoljno snažni razlozi za korištenje upravo kaznenog prava, a ne nekog manje intenzivnog pravnog instrumenta.

Prvi korak u testu kriminalizacije svakako se odnosi na identifikaciju pravnog dobra. U više navrata je u radu postavljen kvalitativni okvir pravnih dobara kao i potreba njihovog definiranja u duhu *lex certa*. Zaštitu treba povezati s prepoznatljivim pravnim dobrima kao što su ustavni poredak, obrambena sposobnost države ili integritet demokratskih i izbornih procesa ili zaštita javnog reda.

Drugi korak predstavlja utvrđivanje potrebnog praga povrede ili ugrožavanja. Nije svaka apstraktna mogućnost negativnog učinka dovoljna za opravdanje kriminalizacije. Što je kaznenopravna intervencija udaljenija od nastanka konkretne štete, to mora biti snažnije kriminalno-političko opravdanje anticipacije zaštite. Kao što je ranije istaknuto, u suprotstavljanju određenim sigurnosnim pojavama država nema legitimitet svjesno ugroziti pojedine vrijednosti te stoga zaštitni objekt stavlja kategorije zaštite od apstraktne opasnosti. Takav pristup je opravdan, ali za stvaranje pravne ravnoteže zahtijeva jasno definiranje pravnog dobra koje se anticipativno štiti.

Treći korak predstavlja supsidijarnost kaznenopravne intervencije. Čak i kada određeno dezinformacijsko djelovanje može prouzročiti ozbiljnu štetu, iz toga ne slijedi automatski potreba za njegovom kriminalizacijom. Kazneno pravo kao *ultima ratio* dolazi u obzir tek ako drugi instrumenti ne omogućuju primjerenu zaštitu konkretnog pravnog dobra.

Ovaj test svakako daje svojevrsni okvir u kojeg je potrebno postaviti fenomenološke i etiološke činjenice koje predstavljaju sigurnosnu pojavu. Ukoliko te činjenice ulaze u postavljeni okvir, otvara se daljnja rasprava za primjenu politološko-kaznenopravnog kontinuuma.

8.4. Mogući modeli normativnog odgovora Republike Hrvatske

Nužno je istaknuti da izrada *de lege ferenda* prijedloga normativnog rješenja svakako prelazi okvire i opseg ovog rada. Međutim, temeljem prethodno provedene teorijske, analitičke i komparativne analize moguće je zacrtati pravac koji je moguće slijediti prilikom budućih rasprava o modalitetima odgovora. Taj pravac vodi do križanja na kojem je moguće odabrati jedan od smjerova.

Prvi smjer mogao bi biti trenutno normativno rješenje koje pitanje dezinformacija neadekvatno regulira, dok u prekršajnom okviru zahvaća marginalni dio koji se odnosi na širenje lažnih i uznemirujućih glasina. Takvom pravcu je već ranije upućena ozbiljna kritika.

Drugi pravac mogao bi predstavljati ekstenzivno tumačenje ograničenja kaznenopravne prisile te normativni odgovor diversificirati na druge pravne grane izvan okvira kaznenog prava, što potencijalno dovodi do fragmentacije odgovora i upitne primjene odgovarajuće norme u

pojedinin slučajevima, ali i opasnosti od pravnih praznina prilikom pojave novih modaliteta djelovanja.

Treći pravac mogao bi predstavljati proširenje pojedinih pozitivnih normi kaznenog prava kako bi se uputio odgovarajući učinkovit odgovor na izazov dezinformacija. Takav primjer bi mogao biti učinkovit u njemačkom modelu koji, kako je ranije navedeno, štiti Savezne oružan snage od dezinformacijskih djelovanja. U tom slučaju u okviru postojeće norme bi se proširio popis zaštićenih dobara na način da štiti i druga važna društvena dobra. Kako u Republici Hrvatskoj ne postoji kaznena odredba koja bi barem djelomično zahvaćala kumulativno postavljene fenomenološke i etiološke čimbenike dezinformacija, proširenje postojeće odredbe bi bilo nomotehnički izazovno.

Posljednji pravac podrazumijevao bi donošenje potpuno nove odredbe unutar Kaznenog zakona koja bi, temeljem ranije navedenih kvalitativnih standarda, na odgovarajući način adresirala pitanja dezinformacija. Razmatrajući rezultate provedenog istraživanja moguće je zaključiti da granice potencijalnog *de lege ferenda* kaznenopravnog rješenja nije lako postaviti, ali da u drugim državama postoje primjeri dobrih rješenja koja bi mogla poslužiti kao okvirni model za raspravu. Za hrvatski pravni poredak korisnije je navedena rješenja promatrati kao izvore normativnih kriterija, a ne kao gotova rješenja koja bi trebalo preuzeti u nacionalno zakonodavstvo.

Iz navedenoga proizlazi da bi hrvatski okvir mogućeg normativnog odgovora trebalo graditi oko nekoliko povezanih pitanja – koje pravno dobro se štiti, kolika razina opasnosti opravdava kaznenopravnu reakciju, mora li počinitelj zadovoljiti subjektivni element znanja i svijesti o neistinitost ili obmanjujućoj narav sadržaja, treba li postojati posebna namjera, u kojoj je mjeri relevantna koordiniranost djelovanja s drugim mehanizmima te kakvu ulogu može imati povezanost sa stranom državom ili drugim vanjskim dionikom.

Ovo su samo neka od pitanja za raspravu kada i ukoliko dođe do šireg društvenog konsenzusa o potrebi (kaznenopravne) regulacije dezinformacija koje mogu predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Do tog trenutka preostaje se nadati da takav konsenzus neće nastati kao posljedica dezinformacijskog djelovanja koje će otvoreno i nedvojbeno ugroziti društvene vrijednosti je će tada, kako je ranije istaknuto, država propustiti pravovremeno zaštititi društvo od opasnosti čiji se učinci naknadnim djelovanjem ne mogu umanjiti.

9. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje pokazuje da dezinformacije nije opravdano promatrati kao jedinstvenu kategoriju informacijskog sadržaja kojoj bi se mogla unaprijed pripisati određena razina društvene, sigurnosne ili kaznenopravne opasnosti. Njihova relevantnost proizlazi iz međusobnog odnosa sadržaja, namjere, aktera, načina i koordiniranosti djelovanja, ciljane publike te stvarnih ili potencijalnih učinaka prema konkretnim društvenim vrijednostima. Iz toga proizlazi i temeljni zaključak rada: sama neistinitost ili obmanjujuća priroda informacije ne može predstavljati dostatnu osnovu za kaznenopravnu intervenciju.

Istodobno, provedeno istraživanje ne daje osnovu niti za suprotan zaključak prema kojem bi dezinformacijsko djelovanje zbog svoje komunikacijske prirode trebalo a priori ostati izvan dosega kaznenog prava. Analizirani primjeri pokazuju da se informacijsko djelovanje u određenim okolnostima može povezati s nasiljem i narušavanjem javne sigurnosti, ugrožavanjem integriteta izbornih procesa, stranim političkim utjecajem te širim hibridnim djelovanjem usmjerenim prema strateškim interesima države. Kaznenopravno relevantan stoga nije pojam dezinformacije kao takav, nego određeni kvalificirani oblik ponašanja u kojem informacijska manipulacija predstavlja sredstvo povrede ili dovoljno ozbiljnog ugrožavanja konkretnog pravnog dobra.

Jedan od središnjih zaključaka istraživanja odnosi se na odnos sekuritizacije i kriminalizacije. Prepoznavanje dezinformacija kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti ne predstavlja istodobno legitimaciju njihove kriminalizacije. Riječ je o dvama povezanim, ali samostalnim procesima. Sekuritizacija omogućuje prepoznavanje određenog fenomena kao sigurnosno relevantnog, dok kriminalizacija zahtijeva dodatnu i samostalnu kaznenopravnu procjenu. Između sigurnosne procjene i kaznenopravne norme mora stajati legitimacijski filter koji zahtijeva utvrđivanje konkretnog pravnog dobra, dostatnog intenziteta njegove povrede ili ugrožavanja, odgovarajućeg subjektivnog odnosa počinitelja, preciznosti zakonskog opisa, razmjernosti intervencije te nemogućnosti ostvarivanja potrebne zaštite blažim sredstvima.

Takav odnos moguće je prikazati politološko-kaznenopravnim kontinuumom sekuritizacije i kriminalizacije razvijenim u ovom radu. Njegova temeljna postavka nije da sekuritizacija nužno vodi prema kriminalizaciji, nego upravo suprotno – da prijelaz iz sigurnosnog u kaznenopravno područje mora biti podvrgnut dodatnim i strožim normativnim zahtjevima. Time se istodobno priznaje mogućnost da novi sigurnosni fenomeni zahtijevaju prilagodbu pravnog odgovora i

sprječava da politička ili sigurnosna kvalifikacija određene pojave sama po sebi postane dovoljan razlog za širenje kaznenopravne represije.

Posebno važnim pokazalo se razlikovanje sadržajno i ponašajno usmjerenog pristupa. Potencijalni kaznenopravni odgovor ne bi trebalo graditi prvenstveno oko pitanja je li određena informacija istinita ili neistinita, nego oko obilježja ponašanja kojim se informacijom koristi. Namjera, svijest o manipulativnoj prirodi djelovanja, organiziranost i koordiniranost, prikrivanje izvora ili stvarnog aktera, intenzitet i doseg aktivnosti, iskorištavanje društvenih ranjivosti, eventualna povezanost sa stranim akterom te usmjerenost prema konkretnom pravnom dobru predstavljaju znatno prikladnije kriterije kaznenopravne procjene od same neistinitosti sadržaja.

Takav zaključak posebno je važan zbog zaštite slobode izražavanja. Kazneno pravo ne može imati funkciju zaštite istine kao apstraktne društvene vrijednosti niti država putem kaznenopravne represije smije preuzeti ulogu arbitra istinitosti političkog i društvenog diskursa. Povijesnoppravna analiza upozorava na opasnosti široko formuliranih verbalnih delikata, osobito kada se zaštita države ili političkog poretka normativno postavi tako široko da omogućuje sankcioniranje politički nepoželjnog izražavanja. Konvencijski standardi slobode izražavanja zbog toga predstavljaju jednu od ključnih granica mogućeg kaznenopravnog odgovora.

S druge strane, sloboda izražavanja ne isključuje mogućnost pravne reakcije kada informacijsko djelovanje prijeđe granicu izražavanja mišljenja ili sudjelovanja u javnoj raspravi i postane sredstvo namjernog ugrožavanja konkretnog pravnog dobra. Ključno pitanje zato nije može li neistina biti kažnjiva, nego može li određeno manipulativno informacijsko ponašanje prema svojim obilježjima, cilju i učincima dosegnuti prag društvene štetnosti i opasnosti koji opravdava kaznenopravnu reakciju. Rezultati ovog istraživanja pokazuju da takva mogućnost postoji, ali samo pod restriktivno postavljenim pretpostavkama.

Studije slučaja potvrđuju potrebu takvog diferenciranog pristupa. One pokazuju različite razine mogućeg štetnog učinka – od informacijskog sadržaja koji djeluje kao katalizator društvenog uznemirenja i nasilja, preko koordiniranog utjecaja na demokratske i izborne procese, do dugotrajnog informacijskog djelovanja uklopljenog u šire strategije stranog i hibridnog utjecaja. Istodobno potvrđuju da između postojanja dezinformacije i nastanka štetne posljedice nije opravdano uspostavljati automatizirani kauzalni odnos. Kaznenopravna procjena zahtijeva

dokazivanje funkcionalne ili uzročne povezanosti konkretnog ponašanja s povredom ili ugrožavanjem zaštićenog dobra.

Iz ukupnosti provedenog istraživanja proizlazi da se kaznenopravna relevantnost dezinformacijskog djelovanja može promatrati kroz kumulativnu procjenu više međusobno povezanih čimbenika. Posebno su relevantni namjera i svijest aktera, koordiniranost, organiziranost i sustavnost djelovanja, prikrivanje izvora, identiteta, financiranja ili koordinacije, korištenje posredničkih ili neautentičnih aktera, intenzitet, trajanje i doseg aktivnosti, iskorištavanje postojećih društvenih i institucionalnih ranjivosti, usmjerenost prema konkretnom pravnom dobru, nastanak štete ili dovoljno ozbiljne i dokazive opasnosti, povezanost ponašanja s takvom štetom ili opasnošću te nemogućnost postizanja odgovarajuće zaštite manje represivnim sredstvima. Nijedan od tih elemenata promatran izolirano ne mora opravdavati kaznenopravnu reakciju, ali njihova kumulacija može ukazivati na kvalitativno drugačiji oblik informacijskog ponašanja.

Komparativna analiza dodatno potvrđuje da ne postoji jedinstven model normativnog odgovora koji bi Republika Hrvatska mogla jednostavno preuzeti. Različita zakonodavstva problemu pristupaju zaštitom različitih pravnih dobara i korištenjem različitih normativnih tehnika. Njihova vrijednost za hrvatski pravni poredak zato nije u neposrednom preuzimanju pojedinog rješenja, nego u identificiranju kriterija koji mogu biti relevantni za buduću normativnu raspravu.

Rezultati istraživanja pritom ne omogućuju zaključak da je u Republici Hrvatskoj potrebno uvesti novo kazneno djelo dezinformiranja. Takav bi zaključak prelazio rezultate i postavljene granice ovog istraživanja. Oni, međutim, pokazuju da postoji opravdan prostor za daljnje razmatranje dosega postojećeg normativnog okvira prema kvalificiranim oblicima manipulativnog informacijskog djelovanja koji mogu ozbiljno ugroziti nacionalnu sigurnost, demokratske procese, ustavni poredak ili druga konkretna pravna dobra. Eventualna buduća normativna intervencija morala bi biti utemeljena na prethodnom dokazivanju stvarne pravne praznine i nemogućnosti ostvarivanja odgovarajuće zaštite postojećim pravnim instrumentima.

Znanstveni doprinos istraživanja prvenstveno se ogleda u povezivanju teorijskih pristupa koji pripadaju različitim znanstvenim područjima u jedinstveni analitički okvir. Povezivanjem informacijskog poremećaja, teorije sekuritizacije, nacionalne sigurnosti, hibridnih prijetnji i stranog informacijskog manipuliranja i upletanja s teorijom kriminalizacije, zaštitnom i

jamstvenom funkcijom kaznenog prava, načelom štete, konceptom političkog delikta i konvencijskim standardima slobode izražavanja razvijen je interdisciplinarni okvir za procjenu kaznenopravne relevantnosti dezinformacijskog djelovanja.

Poseban znanstveni doprinos predstavlja konceptualizacija politološko-kaznenopravnog kontinuuma sekuritizacije i kriminalizacije. Njime se sigurnosno prepoznavanje određene pojave odvaja od normativnog opravdanja kaznenopravne intervencije i između njih postavlja samostalna kaznenopravna procjena. Na taj način model omogućuje povezivanje sigurnosnih i kaznenopravnih teorijskih pristupa, ali istodobno zadržava njihovu konceptualnu i normativnu samostalnost.

Doprinos istraživanja predstavlja i izvođenje kumulativnog analitičkog modela iz teorijskih postavki, studija slučaja i komparativne analize. Njime se kaznenopravna relevantnost ne određuje prema jednoj karakteristici, osobito ne prema neistinitosti informacijskog sadržaja, nego prema međusobnom djelovanju većeg broja objektivnih i subjektivnih čimbenika. Time se predlaže pomicanje analitičkog fokusa s content-based prema behaviour-based pristupu, odnosno s ocjenjivanja sadržaja prema ocjenjivanju kvalificiranog manipulativnog ponašanja i njegove povezanosti s konkretnim pravnim dobrom.

Praktična vrijednost istraživanja proizlazi iz mogućnosti primjene takvog modela u budućim stručnim, sigurnosnim i normativnim procjenama. Kumulativni kriteriji mogu poslužiti za razlikovanje dezinformacija koje, premda mogu biti društveno štetne, trebaju ostati izvan kaznenopravne reakcije od kvalificiranih oblika informacijskog djelovanja kod kojih postoji opravdana potreba za analizom mogućnosti intenzivnijeg pravnog odgovora. Model istodobno može poslužiti kao korektiv prekomjernoj sekuritizaciji i kriminalizaciji jer zahtijeva identifikaciju konkretnog pravnog dobra, odgovarajuće razine štete ili opasnosti, subjektivnih pretpostavki odgovornosti i nemogućnosti ostvarivanja potrebne zaštite blažim sredstvima.

Konačni rezultat istraživanja zato nije konkretan prijedlog *de lege ferenda*, nego postavljanje okvira za odgovor na prethodno i važnije pitanje – kada dezinformacijsko djelovanje prestaje biti samo problem informacijskog okruženja i postaje sigurnosno, a potom eventualno i kaznenopravno relevantno ponašanje. Tek kada je moguće utvrditi da namjerno i kvalificirano manipulativno informacijsko djelovanje ozbiljno povređuje ili ugrožava konkretno pravno dobro te da odgovarajuću razinu njegove zaštite nije moguće ostvariti drugim sredstvima, legitimno je otvoriti pitanje kaznenopravne intervencije. Upravo u zadržavanju tako visokog

praga istodobno se ostvaruju zaštitna funkcija kaznenog prava prema nacionalnoj sigurnosti i njegova jamstvena funkcija prema slobodi pojedinca.

10. LITERATURA

1. Akrap, Gordan, Hibridne prijetnje i izazovi: Operacije utjecaja i moderno-sigurnosno okružje, Hrvatska sveučilišna naklada – Sveučilište u Mostaru, Zagreb/Mostar, 2023
2. Akrap, Gordan, Informacijske strategije i operacije u oblikovanju javnog znanja, University of Zagreb, doktorska disertacija, Zagreb, 2011.
3. Allcott, Hunt, Gentzkow, Matthew “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, American Economic Association, Journal of Economic Perspectives, Vol. 31, No. 2, 2017
4. Aljinović, Nevena, Kaznena djela protiv časti i ugleda u domaćoj jurisprudenciji: Distinkcija per se ili quaestio facti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 76, br. 1/2026
5. Andonov, Oliver, Mikac, Robert, Mamić, Krešimir, Fenomen stranih boraca u Siriji i možebitne posljedice za Europu, Međunarodne studije XIV, br. 1, Zagreb, 2014
6. Bačić, Franjo, Pavlović, Šime, Komentar Kaznenog zakona, Organizator, Zagreb, 2004.
7. Balzacq, Thierry, The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, European Journal of International Relations, Vol. 11, No. 2, 2005
8. Bavcon, Ljubo, Bele, Ivan, Kobe, Peter, Pavčnik, Marijan, Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja (politički delikti), Globus, Zagreb, 1988.
9. Berdica, Josip, Herceg Pakšić, Barbara, Umjetna inteligencija i odabrani aspekti kaznenoga prava. O nekim izazovima za suvremenu pravnu kulturu, Filozofska istraživanja, vol. 42, br. 1/2022
10. Buzan, Barry, Wæver, Ole, de Wilde, Jaap, Security: A New Framework for Analysis, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 1998.
11. Chihai, Gabriel-Bogdan, The Constitutive Elements of the Criminal Offence Represented by Communication of False Information. Case Study: Fake News in Social Media, Romanian Military Thinking International Scientific Conference Proceedings, 2nd edition, Bukurešt, 2020
12. Conley, Heather, A., Melino, Matthew, Russian Malign Influence in Montenegro: The Weaponization and Exploitation of History, Religion, and Economics, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2019.
13. Cvetković, Srđan, Criminal Law Grounds for Political Repression in Serbia 1944–1985, *Crimen – Journal for Criminal Justice*, XV, br. 2/2024
14. Cvitanović, Leo, *Svrha kažnjavanja u suvremenom kaznenom pravu*, Hrvatsko udruženje za kaznenopravne znanosti i praksu i Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1999.

15. Cvitanović, Leo, Derenčinović, Davor, Turković, Ksenija, Munivrana Vajda, Maja, Dragičević Prtenjača, Marta, Maršavelski, Aleksandar, Roksandić Vidlička, Sunčana, Kazneno pravo, Posebni dio, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2018.
16. Damaška, Mirjan, Dokaz krivnje: od rimsko-kanonskog do suvremenog prava, Školska knjiga, Zagreb, 2021.
17. Damaška, Mirjan, Zločin uvrede veličanstva u ogledalu zrinsko-frankopanske urote, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 76, br. 1/2026
18. Derenčinović, Davor, Suvremeni antiterorizam na raskrižju – kaznenopravna reakcija vs. rat protiv terorizma, Novi obzori suvremenog terorizma i antiterorizma – hrvatsko motrište, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007.
19. Derenčinović Davor, Cvitanović, Leo, Munivrana Vajda, Maja, Turković, Ksenija, Posebni dio kaznenog prava, Prvo izdanje, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2013
20. Đurđević, Zlata, Umjetna inteligencija i kazneno pravo: znanstvena sinteza XXI. međunarodnog kongresa Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP), Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 31, br. 1/2024
21. ESLJP, Castells protiv Španjolske, zahtjev br. 11798/85
22. ESLJP Jerusalem protiv Austrije, zahtjev br. 26958/95
23. ESLJP, Avagyan protiv Rusije, zahtjev br. 36911/20
24. ESLJP, Bradshaw and Others protiv Ujedinjene Kraljevine, zahtjev br. 15653/22
25. ESLJP, Brzeziński protiv Poljske, zahtjev br. 47542/07
26. ESLJP, Handyside protiv Ujedinjene Kraljevine, zahtjev br. 5493/72
27. ESLJP, Kwiecień protiv Poljske, zahtjev br. 51744/99
28. ESLJP, Lingens protiv Austrije, zahtjev br. 9815/82
29. ESLJP, Salov protiv Ukrajine, zahtjev br. 65518/01
30. European Commission – High Representative, Action Plan against Disinformation, JOIN(2018) 36 final, Bruxelles, 5. prosinca 2018.
31. European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union Response, JOIN(2016) 18 final
32. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts, CDL-AD(2025)003, 14–15 March 2025.

33. European Commission, European Democracy Action Plan, COM(2020) 790 final, Bruxelles, 3. prosinca 2020.
34. European Commission, Tackling online disinformation: a European Approach, COM(2018) 236 final, Bruxelles, 26. travnja 2018
35. European Council, European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions, EUCO 11/15, Bruxelles, 20. ožujka 2015.
36. European External Action Service, 2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats, Bruxelles, siječanj 2024
37. European External Action Service, Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI), Brussels, 2023.
38. European Parliament, Strengthening Moldova's resilience against Russian interference ahead of the upcoming presidential elections and a constitutional referendum on EU integration, Resolution of 9 October 2024, 2024/2821(RSP)
39. Fallis, Don, What is disinformation? University of Arizona, Library Trends, 63(3)
40. Feinberg, Joel, Harm to Others, Oxford University Press, New York – Oxford, 1984.
41. Glas Slavonije, Ursula von der Leyen: Vrijeme je da to nazovemo pravim imenom
42. Grozdanić, Velinka, O profesoru Petru Novoselcu i hrvatskoj kaznenopravnoj znanosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 5–6, 2014
43. Grozdanić, Velinka, Škorić, Marissasbell, Martinović, Igor, Kazneno pravo – Opći dio, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013
44. Hameleers, Michael, Disinformation as a context-bound phenomenon: toward a conceptual clarification integrating actors, intentions and techniques of creation and dissemination, Communication Theory, Volume 33, Issue 1, February 2023
45. Hoffman, Frank G. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007
46. Horvatić, Željko, Derenčinović, Davor, Cvitanović, Leo, Kazneno pravo – Opći dio I: Kazneno pravo i Kazneni zakon, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2016.
47. Horvatić, Željko, Derenčinović, Davor, Cvitanović, Leo, Kazneno pravo – Opći dio II: Kazneno djelo i kaznenopravne sankcije, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2017.
48. Horvatić, Željko, Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb, 2002.
49. House of Commons, Home Affairs Committee, Police response to the 2024 summer disorder, HC 381, London, 2025.

50. House of Commons, Science, Innovation and Technology Committee, Social media, misinformation and harmful algorithms, HC 441, London, 2025.
51. Hung, Tzu-Chieh, Hung, Tzu-Wei, How China's Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan's Anti-Disinformation Wars, *Journal of Global Security Studies*, Volume 7, Issue 4, December 2022
52. Husak, Douglas, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, New York, 2008.
53. Huysmans, J., The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, br. 5, 2000.
54. Hybrid CoE, *Hybrid Influence*, Helsinki, 2026
55. Interpol, Repository of Practice, Application of Articles 2 and 3 of INTERPOL's Constitution in the context of the processing of data via INTERPOL's Information System, Lyon, 2024
56. Kanižaj, Igor i Lana Ciboci Perša, Uloga pismenosti o umjetnoj inteligenciji i intervencija medijskoga obrazovanja u dekonstrukciji lažnih generiranih sadržaja: Studija slučaja generacije Z u Hrvatskoj, *Napredak*, vol. 167, br. 1-2, 2026
57. Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 110/1997
58. Kilroy Jr, Richard, Securitization. Masys, A. (eds) *Handbook of Security Science*. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-51761-2_11-1
59. Koprivica, Nenad, Contemporary Challenges of Hybrid Threats to NATO and The European Union: Analysis and Experiences of Montenegro, *National Security and the Future*, vol. 27, br. 1, Zagreb, 2026.
60. Kristović, Ivica, Časna sestra u Zagrebu nije napadnuta, *Faktograf*, 2. prosinca 2025.
61. Kruljac, Vedran, Roksandić, Sunčana, Skaramuca, Doris, Criminal Liability for Harm Caused by Artificial Intelligence Systems: Croatian Legal Reform and the EU Law Context, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, vol. 10/2026
62. Lippmann, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Brown and Company, Boston, 1943
63. Mamić, Krešimir, Ekstremizam i radikalizacija, *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*, Knjiga 2., Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2023.
64. Mamić, Krešimir, Suprotstavljanje terorizmu, *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*, Biblioteka Polemos, Zagreb, 2019.

65. Maršavelski, Aleksandar, Munivrana, Maja, Sučić, Ines, Izazovi u procesuiranju i sankcioniranju govora mržnje, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 31, br. 2/2024
66. Mijić Vulinović, Ivana, Ograničenja slobode izražavanja u Republici Hrvatskoj u odnosu na međunarodno pravo, s posebnim osvrtom na presude Europskog suda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 3/2021, Split, 2021.
67. Mikac, Robert, Determination and Development of Definitions and Concepts of Hybrid Threats and Hybrid Wars: Comparison of Solutions at the Level of the European Union, NATO and Croatia, Politics in Central Europe, vol. 18, no. 3, Metropolitan University Prague, 2022
68. Mikić, Anto, Sudski postupci protiv katoličkoga tiska u komunističkoj Hrvatskoj 1960-ih i 1970-ih, Časopis za suvremenu povijest, vol. 51, br. 1, Zagreb, 2019
69. Miškulin, Ivica, Delikt mišljenja kao kriminal, Feljton: Politički delikti u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj 1980–1990. (II. dio), Vijenac, br. 563, Matica Hrvatska, Zagreb, 2015.
70. Mrčela, Marin, Vuletić, Igor, Novo kazneno djelo – dovođenje u opasnost života i imovine sustavom umjetne inteligencije, Državno odvjetništvo otvara razgovor, 1 (1), 2025
71. Munivrana Vajda, Maja, Šurina Marton, Andrea, Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje? Analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2/2016.
72. Nacionalna sigurnost. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013., dostupno na poveznici <https://www.enciklopedija.hr/clanak/nacionalna-sigurnost>
73. NATO Report on Countering hybrid threats, updated January 2026, Brussels, 2026
74. NATO's approach to counter information threats, Public Summary, Brussels, 18 October 2024
75. News, Council of Europe, Meeting of the Ministers' Deputies on 8 July 2026
76. Newsroom, Council of Europe's Committee on Crime Problems (CDPC) Bureau and ad hoc Plenary meeting on FIMI, Paris, April 2026
77. Newsroom, The Council of Europe's Committee on Crime Problems (CDPC) holds its 89th plenary meeting in Strasbourg, Strasbourg, lipanj 2026
78. Novokmet, Ante, Roksandić, Sunčana, Vidaković, Ivan, Tehnološki potaknute promjene u kaznenom postupku: održavanje ravnoteže učinkovitosti kaznenog postupka i prava na obranu, u: Barbić, J. (ur.), Regulacija umjetne inteligencije u Europskoj uniji: tehnološki izazovi i etička pitanja, HAZU, Zagreb, 2025

79. Novoselec, Petar, Garačić, Ana, Primjena blažeg zakona nakon stupanja na snagu novog Kaznenog zakona, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2, 2012
80. Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, drugo izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet, Zagreb, 2007.
81. Novoselec, Petar, Zaštita časti i ugleda u novom Kaznenom zakonu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 4/2016, str. 443–468
82. Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, peto izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2016.
83. OECD, Facts not Fakes: Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity, OECD Publishing
84. OSCE/ODIHR, Moldova's election and referendum well-managed and competitive, despite serious attempts to undermine its integrity, 21 October 2024.
85. OSCE/ODIHR, Republic of Moldova, Presidential Election and Constitutional Referendum, 20 October and 3 November 2024, Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 14 March 2025.
86. OSCE/ODIHR, Romania, Repeat Presidential Election, 4 and 18 May 2025, Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 2025.
87. Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, Komentar Kaznenog zakona, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007
88. Presuda Apelacionog suda Crne Gore br. KŽ-S 20/2025 od 30. prosinca 2025. godine
89. Roksandić Vidlička, Sunčana, Mamić, Krešimir, Zloupotreba društvenih mreža u javnom poticanju na nasilje i mržnju i širenju lažnih vijesti: potreba transplantiranja njemačkog Zakona o jačanju provedbe zakona na društvenim mrežama?, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 25 (2), 2018
90. Roksandić, Sunčana, Mamić, Krešimir, Mikac, Robert, Migration in the Time of COVID-19—Policy Responses and Practices in Croatia Concerning the Western Balkan Routes and Readiness for the Post-COVID-19 Society in Which the Right to Health Care for the Most Vulnerable Is Guaranteed, Frontiers in Human Dynamics, Vol. 3, 2021, Article 595189, DOI: 10.3389/fhumd.2021.595189
91. Roksandić, Sunčana, Mamić, Krešimir, Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti COVID- 19, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 27 (2020), 2; 681-714
92. Sorić, Ana, Dezinformacije o časnoj sestri nastavljaju širiti desničarski portali i influencersi po svijetu, Faktograf, 5. prosinca 2025.

93. Sršen, Matko, Kad je Bog stvarao Dubrovnik, Kazalište Marina Držića, Dubrovnik, 2015.
94. Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine br. 73/2017, Zagreb, 2017.
95. Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine br. 32/2002, Zagreb, 2002. godine
96. Strategija obrane Republike Hrvatske, Narodne novine br. 104/2025
97. Šilović, Josip, Frank, Stanko, Krivični zakonik za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Tisak i naklada Jugoslavenske štampe, Zagreb, 1929.
98. Škorić, Marissabel, Rittossa, Dalida, Nova kaznena djela nasilja u Kaznenom zakonu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 22, br. 2/2015
99. Tandoc, Edson C., Lim, Zheng Wei, Ling, Richard Defining 'Fake News': A Typology of Scholarly Definitions, Digital Journalism 6 (2)
100. Tatalović, Siniša, Bilandžić, Mirko, Osnove nacionalne sigurnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2005.
101. Tatalović, Siniša, Grizold, Anton, Cvrtila, Vlatko, Suvremene sigurnosne politike : države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća, Golden Marketing, Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.
102. Tatalović, Siniša, Koncepti sigurnosti na početku 21. stoljeća, Međunarodne studije, vol. VI, br. 1, 2006
103. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Hybrid threats as a concept, Helsinki, 2026
104. Trlin, Ivan, Gracin, Dijana, Pravna praznina i/ili nedostatak analize kaznenih djela protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske, Strategos, vol. 6, br. 2/2022
105. Tuđman, Miroslav, Informacijsko ratište i informacijska znanost, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2008
106. Turković, Ksenija, Novoselec, Petar, Grozdanić, Velinka, Kurtović Mišić, Anita, Derenčinović, Davor, Bojanić, Igor, Munivrana Vajda, Maja, Mrčela, Marin, Nola, Sanja, Roksandić Vidlička, Sunčana, Komentar Kaznenog zakona. Zagreb: Narodne novine, 2013
107. UK Government, Foreign interference: National Security Bill factsheet, London, lipanj 2025
108. Vračan, Sandra, Iznimka političkog kaznenog djela u međunarodnim ugovorima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 14, br. 2/2007
109. Vukušić, Ivan, Lex certa u poredbenom pravu", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 73, br. 1/2023

110. Vukušić, Ivan, Mišić Radanović, Nina, Pokušaj sudioništva u kaznenom pravu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 22, broj 1/2015
111. Vuletić, Igor i Sanja Šimleša. "Kritički osvrt na kazneno djelo prijetnje." Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 30, br. 2, 2023, str. 371-399.
112. Vuletić, Igor, Ante Novokmet i Zvonimir Tomičić. "Izazovi posebnog dijela kaznenog prava zbog razvoja umjetne inteligencije uz poseban osvrt na hrvatsko kazneno pravo." Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 74, br. 1 (2024)
113. Wardle, Claire, Derakhshan, Hossein, Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making, Council of Europe, Strasbourg, 2017
114. Wardle, Claire, The Need for Smarter Definitions and Practical, Timely Empirical Research on Information Disorder, Digital Journalism, vol. 6, br. 8, 2018
115. Wolfers, Arnold, National Security' as an Ambiguous Symbol, Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4, 1952.
116. Yu, Max Tsung-Chi, Karl, Ho, COVID and Cognitive Warfare in Taiwan, Journal of Asian and African Studies vol. 58,2 (2023)
117. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, KŽ-252/10 od 1. rujna 2010.

KORIŠTENI ZAKONODAVNI AKTI

1. Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP
2. Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024, 136/2025
3. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 110/1997
4. Kazneni zakon Savezne Republike Njemačke, Strafgesetzbuch (StGB)
5. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002, 1/2006, 2/2010 i 13/2017
6. Krivični zakon Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 32/1993

7. Krivični zakon Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 44/1976
8. Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 25/1977
9. Krivični zakonik FNRJ
10. Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019 (No. 18 of 2019), Singapore
11. Ruling nr. 32 of 6 December 2024 on the annulment of the electoral process for the election of the President of Romania in 2024 Published in the Official Gazette No 1231 of 06.12.2024
12. Rumunjska, Codul penal, Legea nr. 286/2009, Titlul X – Infrațiuni contra securității naționale
13. UK, National Security Act
14. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14
15. Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 105/04
16. Zakon o izmjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 33/1992
17. Zakon o krivičnim delima protiv naroda i države, Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije, br. 66/1945
18. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine br. 41/1977, 47/1989, 55/1989, Službeni list SFRJ br. 83/1989, Narodne novine br. 47/1990, 55/1991, 29/1994, 114/2022, 47/2023
19. Zakon o zaštiti javne bezbednosti Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca