

# PREKRŠAJNA ODGOVORNOST MEDIJA: DOBAR PRIMER HEDONISTIČKOG PRORAČUNA\*

Dr Slađana Jovanović, redovna profesorka  
Pravni fakultet Univerziteta UNION u Beogradu, Srbija

Milan Marinović, predsednik  
Prekršajni sud u Beogradu, Srbija

*Prekršajna odgovornost medija je neistražena tema, iako je reč o pojavi koja je veoma prisutna u praksi, dok je aktuelni prekršajnopравни odgovor, imajući u vidu karakteristike fenomena i pozitivnopravna rešenja, dobar primer koji potvrđuje postavke teorija o hedonističkom proračunu i racionalnom izboru. U radu su predstavljene karakteristike prekršajno-pravne odgovornosti televizija sa nacionalnom frekvencijom i to za najčešće prekršaje u periodu od 2011. godine do kraja 2016. godine (iz Zakona o oglašavanju i Zakona o javnom informisanju i medijima), ujedno i najproblematičnije sa aspekta praktičnih implikacija aktuelnih normativnih rešenja. Autori ukazuju na postojeće probleme u praksi i normativnom okviru (veliki broj prekršaja, njihovo ponavljanje, problem spajanja postupka, dužine roka zastarelosti, što sve vodi kalkulaciji o isplativosti vršenja prekršaja), te daju preporuke za njihovo rešavanje.*

*KLJUČNE REČI: mediji / prekršaj / Zakon o oglašavanju / Zakon o javnom informisanju i medijima / spajanje postupka / zastarelost / sankcije*

## 1. UVOD

U praksi Prekršajnog suda u Beogradu, od 2011. godine do kraja 2016. godine, konstatovan je stalni priliv zabrinjavajuće velikog broja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv televizija sa nacionalnom frekvencijom (Radio-televizija Srbije, Pink, Happy, Prva i B92), a prvenstveno zbog kršenja Zakona o oglašavanju<sup>1</sup>, tačnije odredbi o načinu oglašavanja i to o tzv. reklamnom maksimumu. Po učestalosti pojavljivanja, na drugom mestu, jesu prekršaji iz Zakona o javnom informisanju<sup>2</sup>, odnosno Zakona o javnom

---

\* Rad je nastao kao rezultat na projektu broj 47011 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

<sup>1</sup> Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005 i 83/2014 - dr. zakon.

<sup>2</sup> Zakon o javnom informisanju, "Službeni glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – odluka

informisanju i medijima,<sup>3</sup> a najčešće u vezi sa tzv. "(pre)suđenjem pre suđenja" i mogućim ugrožavanjem razvoja maloletnih lica. Kada je u pitanju ugrožavanje maloletnih lica, neophodno je pomenuti i Zakon o elektronskim medijima<sup>4</sup>, koji takođe sadrži pravila kojima se ostvaruje zaštita ove kategorije recipijenata, a čije je kršenje prekršaj.

Veliki broj i stabilan priliv pomenutih zahteva, kao i karakteristike postupka njihovog rešavanja skrenuli su pažnju na pitanja kao što su:

- zakonitost i celishodnost spajanja postupka u vreme postojanja pravila o spajanju postupka samo u slučaju postojanja saučesništva (u vreme važenja prethodnog Zakona o prekršajima<sup>5</sup>), s jedne strane i zahteva medijskih kuća koje insistiraju na spajanju postupka za objektivno veliki broj predmeta koji (opet, objektivno) dodatno opterećuju rad suda, sa druge strane;
- nastupanje apsolutne zastarelosti za veliki broj predmeta (i to ne samo ovih!) zbog kratkih rokova zastarelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka;
- (ne)moć predviđenih, pa i izrečenih sankcija za ove prekršaje, koje i ne deluju preventivno, već čak stimulatивно, te se prekršaji vrše u velikom broju, odnosno ponavljaju se.

Pomenuti problemi i aktuelni način njihovog rešavanja dovode do zaključka da se vršenje ovih prekršaja i te kako isplati medijima koji, konstatovano je i to, disciplinovano izvršavaju sudske odluke (nekada - odluke organa za prekršaje). Tako se za sada, imajuću u vidu situaciju u praksi (i u vezi sa postojećim normativnim okvirom) postupanje medija kojim se krše (naročito) pravila o načinu oglašavanja pojavljuje kao eklatantan dokaz istinitosti postavki utilitarističkih teorija - Bentamovog (Bentham) hedonističkog/ utilitarističkog proračuna (*hedonistic calculus*) ili Klarkove (Clarke) teorije racionalnog izbora. Pomenute postavke su nezaobilazne teme kriminoloških udžbenika (Clarke, Felson, 2004; Ignjatović, 2015: 64,87-88) koje nude odgovor na pitanje etiologije kažnjivih ponašanja, ali ih ne zapostavljaju ni ekonomisti (Tversky, Kahneman, 1986), što je za temu ovog rada veoma važno. Jasno je, stoga, da bi nešto trebalo preduzeti s ovim problemom u vezi, kako bi se, između ostalog, pospešilo ostvarivanje slobode građana od oglašnih poruka, odnosno slobode od reklamiranja (Vodinić, 2003: 115) i sadržaja koji bi mogli štetiti razvoju najosetljivije kategorije gledalaca – dece.

## 2. PREKRŠAJI IZ "MEDIJSKIH ZAKONA"

Na početku pomenimo to da je na kraju perioda za koji su razmatrani podaci o prekršajima na teritoriji Prekršajnog suda u Beogradu (od 2011. do 2016. godine), 2016. godine usvojen (novi) Zakon o oglašavanju<sup>6</sup> koji nije izmenio suštinu prekršaja (i problema) o kojima je reč, a kako još uvek nema rešenih predmeta (po novom zakonu) u trenutku kada je završeno prikupljanje podataka, to će u radu prvenstveno biti konsultovane odredbe starog zakona (iz 2005. godine, a u vezi sa identifikovanjem samih

---

Ustavnog suda i 41/2011 – odluka Ustavnog suda.

<sup>3</sup> Zakonom o javnom informisanju i medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

<sup>4</sup> Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

<sup>5</sup> Zakon o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 118/2008, 111/2009.

<sup>6</sup> Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS" br. 6/2016.

prekršaja). Slično je i sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, koji je stavio van snage Zakon o javnom informisanju, ali ranije - 2014. godine.

Kao što je već pomenuto, najčešći prekršaji koje su činili mediji (televizije sa nacionalom frekvencijom) jesu prekršaji vezani za kršenje pravila o načinu oglašavanja (čl. 14 – 22. Zakona o oglašavanju) i to u vezi sa propisanim vremenom trajanja TV oglašavanja i TV prodaje (čl. 15. i 16.), načinom emitovanja oglasne poruke i poruke TV prodaje (čl. 17.), kao i načinom emitovanja blokova oglasnih poruka i poruka TV prodaje, dakle prekršaji iz člana 108. st. 1. tač. 3, 4. i 6. (starog) Zakona o oglašavanju.

Kao podnosilac zahteva pojavljivala se Republička radiodifuzna agencija (RRA)<sup>7</sup>, odnosno (od 2014. godine) Regulatorno telo za elektronske medije (REM)<sup>8</sup>.

Tako će se kazniti za prekršaj pravno lice ako se ne pridržava vremena trajanja ili vremena emitovanja TV oglašavanja i TV prodaje u programima komercijalnih televizijskih stanica, odnosno programima javnog radiodifuznog servisa ili ako emisiju TV prodaje ne označi jasno slikom i zvukom kao TV prodaju (čl. 15. i 16) (čl. 108. st.1. tač. 3); emituje oglasne poruke i poruke TV prodaje protivno odredbama čl. 17. ovog zakona (čl. 108. st. 1. tač. 4); emituje blokove oglasnih poruka i poruka TV prodaje protivno odredbama člana 19. ovog zakona (čl. 108. st. 1. tač. 6.).

Naime, tehnička lica REM–a, tzv. kontrolori, prate programe televizija sa nacionalnom frekvencijom i onoga trenutka kada počne set reklama, oni mere desetinke sekundi trajanja reklamnog bloka. Svako prekoračenje utvrđenog vremena trajanja znači da je medijska kuća učinila prekršaj. Ipak, u praksi, ne pišu se zahtevi za svaki pojedini prekršaj, nego se spajaju prekršaji učinjeni u jednom danu, a u zahtevu se navede koliko je u određenoj emisiji prekoračeno dozvoljeno vreme trajanja reklamnog bloka, koliko u drugoj emisiji, trećoj itd.

Najjednostavnije rečeno, Zakonom o oglašavanju je regulisano koliko jedan reklamni blok može da traje i kolika pauza mora biti između dva reklamna bloka, bilo da se reklame pojavljuju u toku emisije uživo ili neke druge. Reč je normiranju tzv. reklamnog maksimuma. Npr. prema članu 15. (starog) Zakona o oglašavanju "u okviru jednog punog sata emitovanog programa komercijalnih televizijskih stanica dozvoljeno je emitovati najviše 12 minuta oglasnih poruka i TV prodaje". Ili, u članu 17. st. 4. stoji: "emitovanje audiovizuelnih dela kao što su filmovi ili TV filmovi, osim serijala, serija, zabavnog i dokumentarnog programa, može se prekinuti radi emitovanja oglasne poruke ili TV prodaje samo ako ta dela traju duže od 45 minuta, i to jednom na svakih 45 minuta". U Zakonu o oglašavanju iz 2016. godine, u članu 78. st. 1. su propisani prekršaji, a za izlaganja

---

<sup>7</sup> Republička radiodifuzna agencija (RRA) je osnovana 2003. godine, kao samostalna, nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja, u skladu sa Zakonom o radiodifuziji ("Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - ispr. i 41/2009.) i propisima donetim na osnovu njega, a radi obezbeđivanja uslova za efikasno sprovođenje i unapređivanje utvrđene radiodifuzne politike u Republici Srbiji na način primeren demokratskom društvu (videti: čl. 6 - 37. Zakona o radiodifuziji).

<sup>8</sup> Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je osnovano Zakonom o elektronskim medijama ("Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon) kao "samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja u cilju: delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji; unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih medija; doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja; u cilju zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika usluga elektronskih medija, u skladu sa odredbama ovog zakona, na način primeren demokratskom društvu" (videti: čl. 5 - 42. Zakona o elektronskim medijama). U članu 114. Zakona predviđeno je da danom stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijama, RRA nastavlja sa radom kao REM, u skladu sa odredbama ovog zakona.

u ovom radu je od značaja tačka 15, imajući u vidu da je u članovima 31 - 36. Zakona regulisan način televizijskog oglašavanja i prodaje.

Dok je predsednik Saveta RRA bio vikarni episkop jegarski, dr Porfirije Perić, problem sa velikim brojem zahteva za pokretanje prekršajnog postupka se dodatno komplikovao i zbog toga što je on potpisivao zahteve i stoga bio pozivan na ročišta, iako ništa nije znao o sadržaju zahteva. Ovaj problem je rešen tako što su u predlozima za izvođenje dokaza navođena imena stručnih lica koja su utvrdila postojanje prekršaja, te su ona i pozivana pred sud.

Najčešći prekršaji iz Zakona o javnom informisanju, odnosno Zakona o javnom informisanju i medijima jesu oni koji se odnose na tzv. (pre)suđenje pre suđenja i oni kojima se može ugroziti razvoj maloletnika. Tako, prema Zakonu o javnom informisanju i medijima (član 140.) novčanom kaznom od 50.000 dinara do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorni urednik medija:

1) ako se u objavljenoj informaciji neko označi učinioem kakvog kažnjivog dela, odnosno oglasi krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa (član 73);

2) ako sadržaj medija koji može ugroziti razvoj maloletnika nije jasno i vidno označen, odnosno ako je maloletnik učinjen prepoznatljivim u objavljenoj informaciji koja je podesna da povredi njegovo pravo ili interes (član 78. stav 2. i član 80. stav 2).

Takođe, u Zakonu o elektronskim medijima (a nekada u Zakonu o radiodifuziji) predviđeno je kažnjavanje pravnog lica (novčanom kaznom od 500.000 do 1.000.000 dinara) ukoliko ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u vezi sa zaštitom maloletnika (član 50. stav 3. i član 68. stav 1, 2, 6, 7, 8, 10. i 11) (član 111. stav 1. tačka 5), dok će odgovorno lice biti kažnjeno novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 100.000 dinara) (član 111. stav 2). Tako, prema čl. 50. st. 3. "sadržaji koji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika moraju biti jasno označeni i ne objavljuju se u vreme kad se osnovano može očekivati da ih maloletnici prate, imajući u vidu uobičajeni raspored njihovih aktivnosti, osim izuzetno kao zaštićena usluga sa uslovnim pristupom na način predviđen ovim zakonom". Član 68. zabranjuje prikazivanje pornografije, scena brutalnog nasilja i drugih programskih sadržaja koji mogu teško da naškode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnih lica, odnosno reguliše način prikazivanja nepodesnih sadržaja kako ne bi ugrozili njihov razvoj (vreme prikazivanja nepodesnih sadržaja za određene kategorije maloletnih lica, jasno označavanje nepodesnih sadržaja).

Zahteve za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje kojima se može ugroziti razvoj maloletnih lica takođe je najčešće podnosila Republička radiodifuzna agencija, odnosno Regulatorno telo za elektronske medije, a neki slučajevi su izazvali i veliku buru u javnosti. Takav je bio slučaj emisije "Trenutak istine"<sup>9</sup> u kojoj je učesnica emisije govorila o seksualnom nasilju koje je trpela od strane svoga oca. Pitanje postavljeno učesnici: "Da li ste ikada doživeli orgazam sa ocem?" je prelilo čašu, te je ukazano na problem zaštite maloletnih lica, odnosno mogućnosti negativnog uticaja ove emisije, koja je prikazana u vreme kada se ne mogu emitovati emisije koje nisu prikladne za maloletna lica i koje mogu nepovoljno uticati na njihov razvoj. Zahtev je podnet protiv odgovornog lica u pravnom licu

---

<sup>9</sup> Srbija danas, 19. 5. 2015. Najteži trenutak istine: kako je postavljeno najjezivije pitanje u istoriji srpske televizije?, <https://www.srbijadanas.com/clanak/najtezi-trenutak-istine-kako-je-postavljeno-najjezivije-pitanje-u-istoriji-televizije-20-05> (stranici pristupljeno 8. 5. 2017. godine)

i Televizije Pink kao pravnog lica (po odredbama Zakona o radiodifuziji, čl. 113 st. 1. tač. 9). Sudu je podneta pisana odbrana, saslušana je voditeljka emisije, pozvan psiholog, kao stručno lice, radi utvrđivanja u kojoj meri ovakva emisija može da utiče štetno na razvoj maloletnika. Televizija Pink je kažnjena sa 750.000 dinara, a odgovorno lice sa 40.000 dinara. U slučaju odgovornog lica, odluka je ukinuta sa obrazloženjem da se urednik emisije ne može smatrati odgovornim licem, te je nastupila apsolutna zastarelost u postupku protiv odgovornog lica. Međutim, u drugom slučaju (zbog pušenja u ralijitu "Farma"), a opet zbog zaštite maloletnih, postupak se okončao kažnjavanjem Televizije Pink i njenog glavnog i odgovornog urednika, ali i u ovom slučaju je ukinuta odluka u slučaju odgovornog lica, sa (problematičnim) obrazloženjem da nije nesumnjivo utvrđeno da je on odgovoran. O različitim postupanjima žalbenog suda u suštini u istoj stvari bi se takođe moglo raspravljati, a moglo bi se razmišljati i o vanpravnim uticajima na sud, imajući u vidu da se radi o moćnoj medijskoj kući.

Interesantno je skrenuti pažnju i na to (prema rečima svedoka – voditeljke emisije) da je format emisije kakva je "Trenutak istine" uvezen iz Sjedinjenih Američkih Država i da su pitanja koja se postavljaju u njoj morala biti prethodno ocenjena kao dopuštena od strane davaoca licence, što je i bio slučaj u pomenutoj spornoj emisiji. Ovde se možemo zapitati - Da li zaista odobrenjene nekog centralnog tela iz inostranstva može dati legitimaciju za prikazivanje očigledno neprikladnog sadržaja za najosetljiviju kategoriju recipijenata kakvi su maloletnici, pa i za gledalište u celini? I u ovakvim slučajevima bi se moglo postaviti pitanje hedonističkog proračuna medija koji lako krše zakon izračunavši da im se i te kako isplate emisije koje su štetne sa aspekta zaštite osetljivih grupa recipijenata, ali podižu gledanost televizijskog programa i zadovoljavaju najniže porive i voajersku znatiželju (dela) gledališta.

### 3. PRAVO NA PRIRODNOG SUDIJU VS. PRAVO NA PRIVATNOG SUDIJU

Kako su se zahtevi zbog pomenutih prekršaja umnožavali, prva je Radio - televizija Srbije (RTS) preko svog pravnog zastupnika, 2011. godine, zatražila spajanje postupaka (za 350 prekršaja), da bi potom isti zahtev učinila i Televizija Pink. Kako spajanje postupka, do donošenje (novog) Zakona o prekršajima<sup>10</sup> nije bilo regulisano adekvatno (već je do spajanja moglo doći samo u slučaju saučesništva, čl. 97 (starog) Zakona o prekršajima<sup>11</sup>), otvoren je problem odogovora na zahtev stranke za spajanjem postupka. Međutim, iako nije postojao zakonski osnov<sup>12</sup>, postupci su u praksi spajani i tada iz razloga celishodnosti i ekonomičnosti. Tako, ukoliko jedan sudija ima više predmeta, sam odlučuje o spajanju postupka, a ako je više predmeta u nadležnosti različitih sudija, onda je o spajanju (a tako je i sada) odlučivao predsednik suda. Na opštoj sednici sudija Prekršajnog suda u Beogradu, koja je održana 28. decembra 2011. godine, utvrđeno je da bi spajanje predmeta u ovakvim slučajevima bilo neracionalno i necelishodno, jer bi podrazumevalo kršenje prava na

---

<sup>10</sup> Zakon o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 65/2013.

<sup>11</sup> Zakon o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 118/08, 111/09.

<sup>12</sup> U Zakonu o prekršajima ("Službeni glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US) u čl. 106. predviđeno je da sud može na predlog stranaka ili po službenoj dužnosti, zbog celishodnosti ili drugih razloga, sprovesti jedinstveni prekršajni postupak u sledećim slučajevima: 1) ako je isto lice okrivljeno za više prekršaja; 2) ako je više lica okrivljeno za jedan prekršaj; 3) prema saučesnicima; 4) ako je oštećeni istovremeno učinio prekršaj prema okrivljenom; 5) ako je više lica okrivljeno za više prekršaja između kojih postoji međusobna veza.

prirodnog sudiju i uspostavljanje novog, problematičnog prava - "prava na privatnog sudiju".

Naime, ako se uzme u obzir da se jednom sudiji mesečno dodeljuje sto novih predmeta, a u pomenutom slučaju zahteva za spajanje postupka RTS-a, bilo bi izvršeno spajanje 350 predmeta, onda određeni sudija, koji bi vodio postupak za sve predmete, ne bi tri meseca mogao dobiti nijedan nov predmet. Tako bi se on osnovano mogao smatrati "privatnim sudijom" RTS-a (u ovom, konkretnom slučaju) što bi moglo imati druge negativne implikacije. Na pomenutoj sednici je bilo odlučeno da se u ovakvim slučajevima, zbog navedenih razloga, ne spaja više od deset predmeta. Uskoro je utvrđeno da gotovo svaki sudija ima po deset predmeta protiv neke televizije, pa su i same sudije spajale svoje predmete kako bi se postupanje u ovim slučajevima učinilo efikasnijim, a bez narušavanja prava na prirodnog sudiju.

#### 4. SANKCIJE I ZASTARELOST

Kada su u pitanju sankcije za prekršaje o kojima je bilo reči, trebalo bi zaključiti da su propisane kazne generalno zadovoljavajuće, sa dobrim predviđenim rasponom. Tako se, prema (važećem) Zakonu o oglašavanju, pravnom licu može izreći novčana kazna u rasponu od 300.000 do 2.000.000 dinara, a odgovornom licu u pravnom licu novčana kazna od 50.000 do 150.000 dinara. Uz prekršajnu kaznu iz čl. 78. st. 1. ovog zakona, pravnom licu se može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju od šest meseci do godinu dana, kao i zaštitna mera javnog objavljivanja presude (čl. 79. st. 1), dok se uz prekršajnu kaznu odgovornom licu u pravnom licu može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih poslova u istom trajanju (čl. 79. st. 2). U odnosu na Zakon o oglašavanju iz 2005. godine, propisane kazne su dvostruko, pa i tri puta, oštrije (za pravno lice je, po starom zakonu, bilo predviđeno kažnjavanje novčanom kaznom u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara (čl. 108. st. 1), dok je za odgovorno lice raspon bio 20.000 do 50.000 (čl. 108. st. 2)). Trajanje zaštitne mere je ostalo nepromenjeno (od šest meseci do jedne godine).

Istina, u Zakonu o elektronskim medijima<sup>13</sup> (koji je 2014. godine izmenio određenje pojedinih prekršaja predviđenih u Zakonu o oglašavanju) minimum propisane kazne za pravno lice u slučaju izvršenja prekršaja u vezi sa televizijskim oglašavanjem i prodajom bio je 500.000 dinara, a maksimum je ostao nepromenjen 1000.000 dinara (čl. 111. st. 1), dok je minimum kazne za odgovorno lice u pravnom licu bio 50.000 dinara, a maksimum 100.000 dinara (čl. 111. st. 3.). Imajući u vidu da se radi o moćnim medijskim kućama koje koriste benefite akutelnog prekršajnog odgovora, te izuzetno dobro kalkulisu u datoj situaciji (s jedne strane izvanredni prihodi od oglašavanja, a sa druge sankcija koja nije odvratajuća kada se uzme sve u obzir (povoljnosti spajanja postupka, kratki rokovi zastarelosti), trebalo bi razmotriti propisivanje više gornju granice kazne koja se može izreći u slučaju sticaja prekršaja, što upravo karakteriše vršenje ovih prekršaja (o čemu će kasnije biti više reči). U slučaju odgovornog lica, trebalo bi predvideti i mogućnost izricanja zaštitne mere javnog objavljivanja presude. U slučaju ponavljanja prekršaja, izricanje ove mere bi se moglo predvideti kao obavezno (i u slučaju pravnog i u slučaju odgovornog lica).

Najbolje bi, čak neophodno, bilo predvideti obavezno izricanje zaštitne mere koja podrazumeva zabranu vršenja određene delatnosti, odnosno (za odgovorno lice) zabranu

<sup>13</sup> "Službeni glasnik RS", br. 83/2014.

vršenja određenih poslova<sup>14</sup>, zbog ponavljanja prekršaja, imajući u vidu da je osobenost prekršajnog postupanja u ovim slučajevima, upravo ponavljanje (pošto se, jasno, veoma isplati). Čini se da bi efekti ovako koncipirane zaštitne mere bili učinkovitiji sa aspekta prevencije, no što je to slučaj sa novčanim kažnjavanjem.

Takođe, mera javnog objavljivanja presude je u Zakonu o javnom informisanju i medijima predviđena, ali za parnicu, po zahtevu tužioca (čl. 120.), ali takve mogućnosti nema u slučaju prekršajnog kažnjavanja. Trebalo bi i ovu meru predvideti kao obaveznu za slučaj izvršenja prekršaja iz Zakona o javnom informisanju i medijima (a u skladu sa odredbama člana 120.<sup>15</sup>). U pomenutom zakonu nema predviđene odgovornosti pravnog lica, već je predviđena samo prekršajna odgovornost odgovornog urednika, pa bi valjalo razmotriti i pitanje njenog predviđanja. I naravno, predviđanje zaštitne mere o kojoj je već bilo reči, a koja podrazumeva zabranu vršenja određenih delatnosti, odnosno poslova, koja takođe nije predviđena Zakonom o javnom informisanju i medijima.

I za sankcije iz Zakona o elektronskim medijima važi sve što je već rečeno (jer ovaj zakon predviđa samo novčano kažnjavanje pravnog lica, odnosno odgovornog lica, dok zaštitne mere za prekršaje ne predviđa).

Sledeći problem jeste problem nastupanja apsolutne zastarelosti, zbog predviđenih kratkih rokova. To je, generalno, veliki problem prekršajnog postupka. Prema pozitivnom prekršajnom pravu, rokovi zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka (reč je o apsolutnoj zastarelosti) su: dve godine računajući od dana kada je prekršaj učinjen (tzv. opšti rok - čl. 84. st. 1. i 7. Zakona o prekršajima), a za pojedine prekršaje se može posebnim zakonom propisati duži (relativni) rok zastarelosti (ali ne duži od pet godina, čl. 84. st. 5. i 6. Zakona o prekršajima)<sup>16</sup>, što bi značilo da je najduži mogući apsolutni rok zastarelosti prekršajnog pravnog gonjenja deset godina. Ovo drugo nije slučaj sa prekršajima koji su u fokusu ovog rada, ali zastarelost (apsolutna) izvršenja kazne i zaštitne mere nastupa u roku od dve godine za sve prekršaje, računajući od dana pravnosnažnosti presude kojom je izrečena kazna, odnosno zaštitna mera (čl. 85. Zakona o prekršajima).

Imajući u vidu specifičnost prekršaja koje vrše mediji i akutelnog prekršajnog pravnog odgovora, ali i uopšte, trebalo bi produžiti opšti rok (apsolutne) zastarelosti, sa dve na četiri godine. Podsećamo da je slično učinjeno i u zemljama u okruženju – u Hrvatskoj<sup>17</sup> i u Crnoj Gori<sup>18</sup>. Interesantno je i jednostavnije rešenje hrvatskog zakonodavca, koji čak ni ne predviđa razliku između relativne i apsolutne zastarelosti prekršajnog pravnog progona, već je opšti rok zastarelosti četiri godine.

---

<sup>14</sup> Zakon o prekršajima ne daje mogućnost da se propisom kojim se određuje prekršaj predvidi obavezno izricanje ovih zaštitnih mera, što inače omogućava u slučaju nekih drugih zaštitnih mera (oduzimanje predmeta (čl. 54. st. 4), javno objavljivanje presude (čl. 64. st. 4), zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama (čl. 63. st. 6), oduzimanje životinja i zabrana držanja životinja (čl. 66. st. 3), što bi trebalo promeniti.

<sup>15</sup> Sud nalaže odgovornom uredniku da pravnosnažnu presudu objavi bez komentara i bez odlaganja, o svom trošku, a najkasnije u drugom narednom broju novina, odnosno u drugoj narednoj radio ili televizijskoj emisiji od dana kada je presuda postala pravnosnažna (čl. 120. st. 1).

<sup>16</sup> Npr. za za poreske prekršaje apsolutni rok zastarelosti je deset godina, za carinske šest, za budžetske takođe šest godina.

<sup>17</sup> U Hrvatskoj je rok zastarelosti prekršajnog progona četiri godine (računajući od dana izvršenja prekršaja), a rok zastarelosti izvršenja prekršajnih sankcija (osim zaštitne mere obaveznog lečenja od zavisnosti) je tri godine, računajući od dana pravnosnažnosti odluke (čl. 13. i 14. Prekršajnog zakona, "Narodne novine", br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015 i 91/2016 - RUSRH).

<sup>18</sup> U Crnoj Gori, rok zastarelosti izvršenja kazne ili zaštitne mere je dvostruko duži nego u srpskom prekršajnom pravu i iznosi dve godine (relativna zastarelost), odnosno četiri godine (apsolutna zastarelost) (čl. 60. Zakona o prekršajima, "Službeni list CG", br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011).

U slučajevima o kojima je bilo reči, propisana kazna ne može da bude odvratajuća, jer nije čak izvesno da će do nje doći, upravo zbog kratkih rokova zastarelosti, velikog broja predmeta (naročito u slučaju prekršaja koje čine televizijske kuće u sferi oglašavanja), opterećenosti sudova, te dugog trajanja postupka. Naime, u Prekršajnom sudu u Beogradu zastarelost nastupa u svakom trećem predmetu.<sup>19</sup> A Analiza koju je izvršio Prekršajni apelacioni sud<sup>20</sup> pokazuje da svakih dvadeset sekundi u neki od prekršajnih sudova u Srbiji stigne zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, dok je u velikim gradovima broj zahteva toliki da čak i kada bi sve sudije radile u skladu sa rokovima i prilivom predmeta, na samom početku se može računati na to da će najmanje jedna četvrtina prekršaja zastariti.

## 5. O HEDONISTIČKOM PRORAČUNU MEDIJA

Imajući sve navedeno u vidu, mediji mogu da kalkulišu na sledeći način - u slučaju da se pred sudom pojavi i 500 predmeta, oni računaju da će između jedne trećine i jedne četvrtine predmeta (najmanje) zastariti. Neka zastari i 200 predmeta - u ostalih 300 bi najverovatnije (praksa pokazuje) bili kažnjeni minimalnom kaznom, možda bi im bila izrečena čak i opomena. Tražiće spajanje postupka, i to nekoliko meseci pred istek roka zastarelosti, kako bi poboljšali svoje pozicije, jer je i za donošenje odluke o tome kako će se spojiti predmeti, ko će suditi, potrebno vreme. Potrebno je vreme da se prikupe podaci o predmetima, da se sakupe predmeti, da se utvrdi koji je od njih najstariji, jer se, u skladu sa Sudskim poslovníkom<sup>21</sup>, mora utvrditi koji je sudija prvi doneo rešenje o pokretanju postupka, pa se njemu dodeljuju predmeti. Tu se izgubi na vremenu, pa se kalkuliše i tako, a sve u očekivanju nastupanja apsolutne zastarelosti.

Spajanje će, po aktuelnom stavu Prekršajnog suda u Beogradu, podrazumevati da se preostalih 300 predmeta podeli sa deset, što će značiti vođenje 30 postupaka, čiji će ishod biti (možda, u najgorem slučaju, kada ne bi nastupila zastarelost) 30 puta 4000.000 dinara, što je 120.000.000 dinara, odnosno 30.000 sekundi (po ceni od 4000 dinara, što je prosečna cena, po Cenovniku RTS-a<sup>22</sup> za jednu sekundu reklamne poruke, dok je najskuplji sekund reklame u vreme TV Dnevnika 2, kada "seča u bloku" košta 11.500 dinara, a u serijskom/dramskom programu u 20.00 h – 9000 dinara) ili ukupno osam sati reklamnog programa.

Naime, prema Zakonu o prekršajima, u slučaju sticaja prekršaja, jedinstvena kazna ne može biti veća od dvostrukog iznosa najveće novčane kazne predviđene za prekršaj za određenu kategoriju okrivljenih (čl. 45. st. 1. tač. 2). Konkretno za pravno lice (neku televizijsku kuću) 2000.000 dinara je maksimum propisane novčane kazne, što će u krajnjem slučaju iznositi 4000.000 dinara (za pravno lice).

---

<sup>19</sup> U Izveštaju o radu prekršajnih sudova u Republici Srbiji za period od 1. 1. 2015. do 31. 12. 2015. godine koji je sačinio Prekršajni apelacioni sud, utvrđeno je da Prekršajni sud u Beogradu u 2015. godini ima najveći priliv predmeta, najveći broj zastarelih predmeta i na trećem je mestu po udelu zastarelih predmeta u ukupno rešenim predmetima (33,15%), <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-izvestaji-o-radu.html> (stranici pristupljeno 5. 5. 2016. godine)

<sup>20</sup> Podaci su izneti u emisiji RTS-a "Beogradska hronika" 29. aprila 2017. godine.

<sup>21</sup> Sudski poslovník, "Službeni glasnik RS", br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - ispr., 39/2016, 56/2016 i 77/2016.

<sup>22</sup> Cenovnik emitovanja i proizvodnje EPP, februar 2017, <http://www.rts.rs/page/rts/sr/Marketing.html> (stranici pristupljeno 2. 5. 2017. godine)

Lepota hedonističke kalkulacije može se prikazati i ovako, jednostavnije - u slučaju deset prekršaja u čijem slučaju nije došlo do spajanja postupka (a nije nastupila ni zastarelost) mogla bi biti izrečena kazna od npr. 600.000 dinara po prekršaju (što je bliže minimumu propisane kazne za pravno lice), a što bi za rezultat imalo plaćanje kazni koje bi u zbiru iznosile 6000.000. A u slučaju spajanja tih deset predmeta, u najgorem slučaju će pravno lice biti kažnjeno sa 4000.000, što bi značilo da mu je oprostena jedna trećina kazne (pod pretpostavkom da nije bilo spajanja i da su izrečene za svaki prekršaj kazne od po 600.000 dinara).

Čarima hedonističkog proračuna medija doprinosi i ušteda na troškovima, jer ih neće biti za deset postupaka, već samo za jedan. Ne sme se zanemariti ni ušteda u vremenu, jer nema višestrukih dolazaka pred sud, u vezi sa deset postupaka, već je u fokusu samo jedan postupak, za deset predmeta. Jasno je već da sve to deluje vrlo stimulatивно za medijske kuće koje ponavljaju prekršaje. Ne treba zaboraviti ni to da sve medijske kuće sa kojima se suočava Prekršajni sud u Beogradu imaju branioce, koji vrlo vešto kalkulišu. A jedan branilac zastupa i pravno i odgovorno lice, pa bi se moglo reći da se i tu ostvaruju značajne uštede (a branilac se specijalizuje za ovu vrstu prekršaja, što se takođe ne sme zanemariti, kada se govori o koristima koje imaju mediji u ovim slučajevima).

Podsetimo na to da je pomenuti stav o spajanju najviše deset predmeta stav Prekršajnog suda u Beogradu, a da je moguće da drugi sudovi spajaju i veći broj predmeta, što okrivljene dovodi u još povoljniju poziciju i dodatno ih ohrabruje na ponavljanje prekršaja. Kada bismo zamislili da je na zahtev medijskih kuća da se izvrši spajanje predmeta pozitivno odgovoreno, te da se spajaju svi predmeti u sudu, npr. 300, 500 predmeta, onda bi se, imajući u vidu pozitivnopravna pravila, okrivljenima isplatilo, da bi uštedeli na vemuenu bar, čak i da sve priznaju već na prvom ročištu.

Na kraju, ne smemo zaboraviti da se osvrnemo na izvršenje izrečenih kazni. U praksi, nema problema sa izvršenjem pravnosnažnih presuda. Mediji ne izbegavaju plaćanje kazni (a i što bi, kada su svakako na dobitku). Istina, nekada traže plaćanje kazne u ratama i to im se odobrava (što bi se takođe moglo oceniti kao benefit). Izvršenje kazni za pravna lica i inače funkcioniše veoma dobro, jer se za njih (i preduzetnike) izvršenje obavlja preko organa za prinudnu naplatu (Narodna banka Srbije – Prinudna naplata, organizaciona jedinica u Kragujevcu) koji po dobijanju pravnosnažne presude skida sa računa pravnog lica naznačeni iznos<sup>23</sup>.

## 6. ZAVRŠNI OSVRT

Pravila o maksimiranju zastupljenosti reklamnih poruka kod elektronskih masmedija (televizija sa nacionalnom frekvencijom, koje su bile u fokusu istraživanja), kao i ostvarivanje zaštite interesa maloletnih i lica koje štiti pretpostavka nevinosti, jesu ugroženi prekršajnim postupanjem medija, pokazuju podaci pravosudne prakse Prekršajnog suda u Beogradu. A utvrđeno je i da se takvo postupanje medijima isplati. Naime, da zastupljenost reklama i sadržaja koji su senzacionalistički i privlače pažnju javnosti nije normirana i pod paskom REM-a, da plasiranje informacija, naročito reklama, zavisi isključivo od opredeljenja oglašivača i ekonomskog interesa medija, reklamne poruke bi činile većinu informacija (Vodinelic, 2003: 117). Ovako to ipak nije slučaj, ali mediji uspevaju da

---

<sup>23</sup> O sprovođenju prinudne naplate na sredstvima sa računa kažnjelog lica u: Mrvić-Petrović, N. (2014) *Komentar novog Zakona o prekršajima*. Beograd: Paragraf Co. d.o.o., Paragraf Lex d.o.o., str. 220-221.

vršenjem prekršaja, njihovim ponavljanjem, a u skladu sa postavkama teorije utilitarističkih kalkulacija i racionalnog izbora, ostvare svoje lukrativne ciljeve i budu na dobitku i pored novčanog kažnjavanja.

Da bi se unapredio aktuelni prekršajopravni odgovor na prekršaje koje najčešće čine mediji, valjalo bi razmotriti predviđanje obaveznog izricanja zaštitne mere koja se sastoji u zabrani vršenja određenih delatnosti (za pravno lice), odnosno poslova (za odgovorno lice) u slučaju ponavljanja prekršaja. Ovakva zaštitna mera bi imala delotvornije preventivne učinke nego kazna, čije se plaćanje, imajuću u vidu specifičnosti vršenja prekršaja iz Zakona o oglašavanju – veliki broj prekršaja koji zahtevaju spajanje postupka i pravila prekršajnog postupka, najprostije rečeno medijima i te kako isplati. Dobrodošlo bi bilo i predviđanje obaveznog izricanja zaštitne mere javno objavljivanje presude (i za pravno i za odgovorno lice u pravnom licu).

U Zakonu o javnom informisanju i medijima, trebalo bi predvideti takođe, obavezno izricanje zaštitne mere javno objavljivanje presude za prekršaje iz ovog zakona, a u skladu sa odredbom koja reguliše objavljivanje presude iz parničnog postupka (čl. 120.), kao i meru koja se odnosi na zabranu vršenja određenih delatnosti, odnosno poslova koja je već pomenuta, u slučaju ponavljanja prekršaja (jer Zakon o javnom informisanju i medijima poznaje samo novčano kažnjavanje za prekršaje). Takođe, u pomenutom zakonu nema predviđene prekršajne odgovornosti pravnog lica, pa bi i to valjalo izmeniti.

Preventivni učinak bi moglo imati i određivanje više gornje granice kazne koja se može izreći u slučaju sticaja prekršaja, no što je to slučaj danas. Trebalo bi produžiti i rok apsolutne zastarelosti pokretanja i vođenja postupka za ove prekršaje (možda čak i putem predviđanja dužeg opšteg roka apsolutne zastarelosti, jer je on, generalno, i u slučaju drugih prekršaja, ocenjen kao nedopustivo kratak) sa dve na četiri godine. Naravno, ne bi trebalo zaboraviti akcije koje su u nadležnosti drugih aktera, čije su delatnosti usmerene na unapređivanje etike medija i sankcionisanje njihovog neprofesionalnog postupanja na drugi način.

## LITERATURA

1. Clarke, R.V., Felson, M. (2004). *Routine Activity and Rational Choice, Advances in Criminological Theory*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers.
2. Ignjatović, Đ. (2015). *Kriminologija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
3. Mrvić-Petrović, N. (2014) *Komentar novog Zakona o prekršajima*. Beograd: Paragraf Co. d.o.o., Paragraf Lex d.o.o.
4. Tversky, A., Kahneman, D. Rational Choice and the Framing of Decisions (1986). *The Journal of Business*, 59(4), Part 2: *The Behavioral Foundations of Economic Theory*, pp. S251-S278.
5. Vodinelić, V. (2003). *Pravo masmedija*. Fakultet za poslovno pravo u Beogradu.

## Propisi

6. Prekršajni zakon, "Narodne novine", br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015 i 91/2016 - RUSRH)
7. Sudski poslovnik, "Službeni glasnik RS", br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - ispr., 39/2016, 56/2016 i 77/2016.
8. Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

9. Zakon o javnom informisanju, "Službeni glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – odluka Ustavnog suda i 41/2011 – odluka Ustavnog suda.
10. Zakonom o javnom informisanju i medijima, "Sužbeni. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.
11. Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005 i 83/2014 - dr. zakon.
12. Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS" br. 6/2016.
13. Zakon o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 118/2008, 111/2009.
14. Zakon o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka Ustavnog suda.
15. Zakon o prekršajima, "Službeni list CG", br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011.
16. Zakon o radiodifuziji, "Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - ispr. i 41/2009.

### Internet izvori

17. Prekršajni apelacioni sud, Izveštaj o radu prekršajnih sudova u Republici Srbiji za 2015. godinu, <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-izvestaji-o-radu.html> (stranici pristupljeno 5. 5. 2016. godine)
18. RTS, Cenovnik emitovanja i proizvodnje EPP, <http://www.rts.rs/page/rts/sr/Marketing.html> (stranci pristupljeno 2. 5. 2017. godine)
19. Srbija danas, 19. 5. 2015. Najteži trenutak istine: Kako je postavljeno najjezivije pitanje u istoriji srpske televizije?, <https://www.srbijadanas.com/clanak/najtezi-trenutak-istine-kako-je-postavljeno-najjezivije-pitanje-u-istoriji-televizije-20-05> (stranici pristupljeno 8. 5. 2017. godine)