



ANEM

**Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
Association of Independent Electronic Media
Beograd, Takovska 9, tel/fax: + 381 11 322 5852, 3038 384**

**REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA
BEOGRAD**

BEOGRAD, 30.11.2014.

ZA RADNU GRUPU ZA IZRADU NOVOG ZAKONA O OGLAŠAVANJU

**PREDMET: PRILOG ASOCIJACIJE NEZAVISNIH ELEKTRONSKIH MEDIJA (ANEM) ZA IZRADU
ZAKONA O OGLAŠAVANJU**

I UVOD

Narodna skupština Republike Srbije u avgustu 2014. godine usvojila je Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima (medijski zakoni), čime je većina ciljeva Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija) ispunjeno. Od preostalih ciljeva, najbitniji se odnosi na što skorije usvajanje novog Zakona o oglašavanju koji će biti usaglašen sa relevantnim propisima EU i novom domaćom regulativom u oblasti medija.

Budući da u periodu od usvajanja medijskih zakona do danas još uvek važi Zakon o oglašavanju, smatramo da je neophodno usaglasiti ove akte. Posebno naglašavamo da je trenutna situacija takva da postoje značajna odstupanja između zakona iz medijske oblasti i Zakona o oglašavanju (na primer u oblasti oglašavanja alkoholnih pića, plasiranja proizvoda isl.). U tom smislu Zakon o oglašavanju mora da uspostavi opšti zakonski režim za oglašavanje, propisujući opšta načela, opšte zabrane, te opšti postupak nadzora koji će se primenjivati na sve vidove oglašavanja, bez obzira na platformu koja se koristi za distribuciju oglasne poruke.

II ZAKON O ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

S ciljem boljeg definisanja problema, ukratko ćemo izložiti najbitnija pravila Zakona o elektronskim medijima koja se odnose na oblast audiovizuelne komercijalne komunikacije, kako bi i Radna grupa za izradu Nacrta Zakona o oglašavanju mogla da ima bolji uvid u novi zakonski režim.

1. AUDIOVIZUELNA KOMERCIJALNA KOMUNIKACIJA

Obuhvata različite forme oglašavanja putem elektronskih medija (radio, televizija, On Demand itd.), i svodi se na:

- TV oglašavanje;
- Radio oglašavanje;
- Sponzorstvo;
- Plasiranje proizvoda.

2. OSNOVNA NAČELA AV KOMERCIJALNE KOMUNIKACIJE

- Prepoznatljivost oglasne poruke;
- Zabrana prikrivene AV komercijalne komunikacije;
- Zabrana narušavanja ljudskog dostojanstva;
- Zabrana govora mržnje u oglasnoj poruci;
- Zabrana podsticanja ponašanja koje je štetno po zdravlje ili bezbednost ljudi;
- Zabrana podsticanja ponašanja koje zanemaruje zaštitu životne sredine;
- Zabrana AV komercijalne komunikacije koja preporučuje duvan i duvanske proizvode;
- Zabrana AV komercijalne komunikacije koja preporučuje alkohol i alkoholna pića maloletnim licima ili preporučuje neumerenu konzumaciju takvih pića;
- Ograničenja u pogledu oglašavanja lekova, medicinskih sredstava, zdravstvenih usluga itd, u skladu sa zakonom koji uređuje zdravstvenu zaštitu i zabrana televizijske prodaje lekova i medicinskih sredstava;
- Posebna pravila u pogledu AV komercijalne komunikacije namenjene maloletnicima:

1) zabrana podsticanja maloletnika na ponašanje koje im može škoditi,

2) zabrana neposrednog podsticanja maloletnika na kupovinu ili iznajmljivanje roba ili usluga (zloupotrebom njihovog iskustva i lakovernosti),

3) zabrana neposrednog ohrabrivanja maloletnika da traže od roditelja ili drugih lica kupovinu roba i usluga koja se preporučuje,

4) zabrana zloupotrebe posebnog poverenja koje maloletnici imaju prema roditeljima, nastavnicima ili drugim licima,

5) zabrana nepotrebnog prikazivanja maloletnika u opasnim situacijama i

6) koregulacija u oblasti oglašavanja hrane ili pića koji sadrže sastojke sa prehrambenim ili fiziološkim dejstvom čije se preterano konzumiranje ne preporučuje, naročito masnoće, trans-masne kiseline, so/natrijum ili šećer, u sadržajima namenjenim deci.

3. SPONZORSTVO

Odredbe o sponzorstvu ne sadrže bitna odstupanja od dosadašnjih pravila, te je neophodno samo napraviti vezu između opšteg i posebnog zakona.

4. PLASIRANJE PROIZVODA (PRODUCT PLACEMENT)

Plasiranje proizvoda predstavlja nov institut u oblasti oglašavanja. Plasiranje proizvoda po dosadašnjem Zakonu o oglašavanju bilo je zabranjeno, ali su usvajanjem Zakona o elektronskim medijima te odredbe derogirane, pa se primenjuje režim uspostavljen tim zakonom, koji podrazumeva izuzetnu mogućnost da se u TV emisijama plasiraju proizvodi ako su ispunjeni zakonski uslovi.

Plasiranje proizvoda:

1) dozvoljeno je u igranim filmovima, televizijskim filmovima, igranim serijama, sportskim i zabavnim emisijama (osim u emisijama koje su namenjene deci);

2) ne sme da utiče na sadržaj ili raspored emitovanja emisija, na način koji ugrožava uređivačku nezavisnost pružaoca AV medijske usluge;

3) ne sme se u emisiji koja sadrži plasiranje robe neposredno podsticati kupovina, iznajmljivanje ili korišćenje proizvoda ili druge usluge;

4) ne sme neprimereno da se ističe u toku trajanja emisije;

5) mora biti označeno na početku i na kraju programskog sadržaja, kao i nakon reklamnih blokova;

6) može se odnositi samo na proizvode čije oglašavanje nije zabranjeno.

Ova pravila se primenjuju samo na programske sadržaje proizvedene posle 13. avgusta 2014. godine (dan stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijima).

5. TV OGLAŠAVANJE I TV PRODAJA

Zakon u članu 67. detaljno propisuje pravila TV oglašavanja i TV prodaje.

Prepoznatljivost oglasne poruke (odvojenost od ostalih TV sadržaja) osnovni je princip TV oglašavanja.

Emitovanje oglasne poruke moguće je na način koji ne remeti integritet emisije (kao i do sada).

Prekid zbog emitovanja oglasne poruke moguć je u emisijama koje traju duže od 30 minuta (igrani film, TV film (izuzimajući igrane serije i dokumentarne emisije) i emisije vesti), i to jednom na svakih 30 minuta.

Prenos verskog obreda ne može se prekidati radi emitovanja oglasnih poruka.

Virtuelno oglašavanje, podela ekrana, natpisi na ekranu, inserteri i slični vidovi oglašavanja mogući su ako ne remete integritet emisije i ako su odvojeni od sadržaja sa kojim se uporedo emituju. Nije dozvoljeno u emisijama vesti, emisijama isključivo namenjenim maloletnim licima i verskim emisijama.

Zabranjena je TV prodaja lekova koji podležu režimu dozvole.

Pravila oglašavanja alkoholnih pića:

- 1) zabrana usmerenosti oglasne poruke na maloletnike i zabrana prikazivanja maloletnika u konzumiranju alkohola;
- 2) zabrana povezivanja konzumacija alkoholnih pića sa jačanjem fizičkih svojstava ili sa upravljanjem motornim vozilima;
- 3) zabrana prikazivanja konzumiranja alkohola na takav način da stvori utisak da se time doprinosi društvenoj i seksualnoj uspešnosti;
- 4) zabrana prikazivanja terapeutskih svojstava alkohola, alkohola kao sedativa ili sredstva za rešavanje ličnih problema;
- 5) zabrana neumerenog podsticanja konzumiranja alkohola;
- 6) zabrana isticanja visokog procenta alkohola kao pozitivnog svojstva pića;

Vremenski okvir emitovanja oglasnih poruka:

- 1) U okviru jednog punog sata emitovanog programa komercijalnih pružalaca medijske usluge, televizijsko oglašavanje i televizijska prodaja **ne mogu zauzimati više od 20% vremena (12 minuta u punom satu)**, a za javni servis (i medije civilnog sektora) **10 % vremena (6 minuta u punom satu)**. Ne primenjuju se na najave sadržaja u sopstvenom programu, kao i na sporedne proizvode neposredno proizišle iz tih programa, najave sponzorstva i plasman proizvoda, kao i na saopštenja od javnog interesa i pozive na dobrotvorne akcije čije se usluge ne naplaćuju. Za sportske događaje od međunarodnog značaja dozvoljava se javnom servisu da emituje do 9

minuta oglasnih poruka u punom satu, sa ograničenjem da se ne prelazi 10 % ukupno dnevnog emitovanog programa.

- 2) televizijska prodaja (kao poseban programski sadržaj) mora biti jasno obeležena slikom i zvukom i mora trajati **najmanje 15 minuta neprekidno**. TV prodaja ulazi u ukupno vreme trajanja audio-vizuelne komercijalne komunikacije u jednom punom satu emitovanog programa.
- 3) Između reklamnih blokova, između TV prodaja i između reklamnog bloka i TV prodaje **mora da protekne najmanje 5 minuta**.

6. SHODNA PRIMENA ZAKONA O OGLAŠAVANJU, ODNOS SA ZAKONOM O ELEKTRONSKIM MEDIJIMA I PODZAKONSKI AKTI

Zakon o elektronskim medijima upućuje na propise o oglašavanju u pogledu svih ostalih pitanja koja tim zakonom nisu uređena.

Zakon propisuje i subjektivnu odgovornost elektronskog medija u pogledu sadržaja oglasne poruke. Elektronski medij je odgovoran za sadržaj oglasne poruke ako je znao ili je na osnovu redovne provere okolnosti konkretnog slučaja (npr. uvid u sadržaj oglasne poruke) morao znati da je njen sadržaj protivan navedenim propisima ili ako je nju objavio bez prethodnog pribavljanja uredno popunjene deklaracije.

Bliža pravila za izvršavanje podzakonskih akata iz oblasti oglašavanja putem elektronskih medija donosi Regulatorno telo za elektronske medije.

7. ODNOS SA ZAKONOM O OGLAŠAVANJU

Sistemskim tumačenjem zakona evidentno je da je Zakon o elektronskim medijima u delu u kojem uređuje oglašavanje *lex specialis*, tako da se na sve što nije regulisano primenjuje opšti režim Zakona o oglašavanju.

Zakon o elektronskim medijima izričito zakonskom odredbom derogirao je određene članove Zakona o oglašavanju (čl. 14-23. i 94-98.), ali je propustio da se opredeli u pogledu statusa odredaba o reklamiranju alkoholnih pića, što je u prvim mesecima primene zakona stvorilo brojne probleme u praksi.

III PREPORUKE

1. OBMANJUJUĆE I UPOREĐUJUĆE OGLAŠAVANJE

Neophodno je u potpunosti uvažiti regulativu EU koja se odnosi na oglašavanje, u tom smislu naročito ističemo potrebu usaglašavanja sa ***Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2006/114 od 12. decembra 2006 u vezi sa obmanjujućim i upoređujućim oglašavanjem (Directive 2006/114 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning Misleading and Comparative Advertising)***, koja reguliše pitanja od značaja za definisanje i sprečavanje obmanjujućeg (misleading) oglašavanja, ali i koja precizira uslove koji se odnose na dozvoljenost upoređujućeg oglašavanja.

Ova Direktiva, između ostalog, definiše obmanjujuće oglašavanje kao svako koje može da obmane korisnike oglasne poruke, utiče na njihovo ekonomsko rasuđivanje u pogledu izbora proizvoda, i konsekventno dovede do ugrožavanja interesa konkurenata. Pored toga propisuje i kriterijume za određivanje obmanjujućeg oglašavanja u odnosu na: karakteristike proizvoda, cenu, uslove dostavljanja proizvoda ili usluga koje se reklamiraju, kao i u odnosu na prava oglašivača. S druge strane, u pogledu upoređujućeg oglašavanja, Direktiva propisuje uslove koji moraju da budu ispunjeni da bi upoređujuće oglašavanje bilo dozvoljeno, navodeći da ono ne sme da bude obmanjujuće, da upoređivanje mora da bude takvo da se poredi proizvodi i/ili usluge koji/e su namenjeni/e istoj svrsi, da se poredi objektivne karakteristike proizvoda/usluge, da se ne diskredituju oznake robe (žigovi) drugih kompanija, kao i da se ne unosi zabuna među konkurentima na tržištu.

Smatramo da ova oblast nije do sada bila uređena na adekvatan način budući da je Zakon o oglašavanju sadržavao samo restrikcije i zabrane. Zbog toga treba, s jedne strane, dozvoliti upoređujuće oglašavanje pod uslovima koje treba precizirati u skladu sa citiranim kriterijumima, a s druge precizirati šta se smatra obmanjujućim oglašavanjem, i predvideti odgovarajuće sankcije (prekršaje) za kršenje tih pravila. Posebno naglašavamo da ni Zakon o elektronskim medijima nije implementirao ova pravila, te zbog toga postoji još snažnija potreba da se ova pravila inkorporiraju u naš pravni sistem

2. DEFINISANJE ODNOSA ZAKONA O OGLAŠAVANJU KAO OPŠTEG U ODNOSU NA ZAKON O ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

Predlažemo da Zakon o oglašavanju sadrži odredbu u pogledu njegovog odnosa sa Zakonom o elektronskim medijima, navodeći precizno da se Zakon o oglašavanju podjednako primenjuje i na oglašavanje na elektronskim medijima ako posebnim zakonom iz te oblasti nije nešto drugo propisano.

3. SPREČAVANJE I UKLANJANJE NEUSAGLAŠENOSTI ZAKONA O OGLAŠAVANJU I ZAKONA O ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

Kako bi se izbegla situacija da medijski zakoni i Zakon o oglašavanju sadrže neusaglašene odredbe, neophodno je dosledno sprovesti koncept Zakona o oglašavanju kao opšteg zakona i medijskih zakona kao *lex specialis* na način da ne sadrže suprotstavljene zakonske odredbe koje bi izazivale probleme u praksi. U tom smislu posebno skrećemo pažnju na oglašavanje alkoholnih pića za koje nije jasno da li je po sadašnjim odredbama dozvoljeno ili ne. Naime, (još uvek) važeći Zakon o oglašavanju predviđa zabranu oglašavanja alkoholnih pića, osim vina i piva pod određenim uslovima. Zakon o elektronskim medijima ne izjašnjava se u pogledu zabrane, odnosno nema izričite odredbe o zabrani oglašavanja ovih proizvoda, već samo propisuje kako treba da se oglašavaju alkoholna pića (da ne budu usmerena na maloletnike, da ne povezuju konzumaciju alkohola sa uspehom ili terapijskim dejstvom, da ne promovišu neumerenu konzumaciju i sl.). Ova neodređenost dovela je do toga da su pojedini korisnici zaključili da je reklamiranje svih alkoholnih pića (ne samo vina i piva) dozvoljeno. Zabrana u opštem zakonu nije ukinuta, pa se postavlja pitanje da li bi nadležna inspekcija kaznila za privredni prestup elektronski medij koji bi reklamirao piće sa visokim procentom alkohola. Zbog svega rečenog neophodno je, u cilju pravne sigurnosti, ukloniti ovu nedoslednost.

Zato predlažemo da novi Zakon o oglašavanju propiše jasna pravila o oglašavanju određenih proizvoda:

- 1) Da dozvoli liberalnije oglašavanje alkoholnih pića, ali tako da se dosledno primenjuje na sve platforme za distribuciju oglasne poruke (uključujući i elektronske medije). Takođe, predložimo radnoj grupi da razmotri mogućnost izbora neutralnijeg kriterijuma za definisanje alkoholnih pića koja mogu da se reklamiraju. U tom smislu, možda treba predvideti dva režima, jedan koji se odnosi na alkoholna pića sa manjim procentom alkohola, i drugi za alkoholna pića sa visokim procentom alkohola (za koji bi režim bio restriktivniji).
- 2) Da režim oglašavanja cigareta bude nepromenjen, ali da se precizira status reklamiranja elektronskih cigareta (kao proizvoda koji podsećaju na duvanske proizvode ali ne potpadaju pod njihov režim oglašavanja zato što ne sadrže duvan).
- 3) Odredbe o ostalim proizvodima za koje je do sada važio režim restrikcija (poput lekova, oružja, pornografskih sadržaja) trebalo bi da ostane nepromenjen, uz jasno upućivanje na zakone koji regulišu te oblasti.

4. DEFINISANJE POJMOVA „MALOLETNIK” I „DETE”

Skrećemo pažnju na činjenicu da se u Zakonu o elektronskim medijima nedosledno koriste pojmovi „maloletnik” i „dete”, posebno u kontekstu AV komercijalne komunikacije koja je namenjena ovoj grupi korisnika. Zbog toga što propisuje brojne obaveze za elektronske medije u pogledu sadržaja oglasne poruke, smatramo da bi osnovnim zakonom (Zakonom o oglašavanju) morale biti dosledno definisane kategorije maloletnika i deteta, odnosno njihov uzrast.

5. PRECIZIRANJE ODGOVORNOSTI SVIH UČESNIKA U LANCU KREIRANJA I DISTRIBUCIJE OGLASNE PORUKE

Zakon o elektronskim medijima, između ostalog, propisuje i subjektivnu odgovornost elektronskog medija u pogledu sadržaja oglasne poruke. Elektronski medij odgovoran je za sadržaj oglasne poruke ako je znao ili je na osnovu redovne provere okolnosti konkretnog slučaja (npr. uvid u sadržaj oglasne poruke) morao znati da je njen sadržaj protivan navedenim propisima ili ako je nju objavio bez prethodnog pribavljanja uredno popunjene deklaracije. Smatramo da Zakon o oglašavanju mora da definiše i precizira odgovornost ostalih učesnika u lancu oglasne poruke, kako ne bi isključivo medij snosio sve posledice eventualnog nezakonitog sadržaja oglasne poruke.

6. DRŽAVNO OGLAŠAVANJE

Izveštaj evropskog eksperta dr Katrin Nyman-Metcalf o medijima i slobodi izražavanja u Srbiji, od 20. februara ove godine, ukazao je da je potrebno propisati jasna uputstva i procedure za nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države (organa javne vlasti), a „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih“. Dr Nyman-Metcalf napisala je u izveštaju da postoji potreba da se jasno urede nadležnosti, kako bi se znalo ko je nadležan da vrši nadzor nad nabavkama oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od organa javne vlasti, i koja sredstva i mehanizmi za delotvoran nadzor tom telu stoje na raspolaganju.

Zakon o javnom informisanju već je propisao da će se u Registru medija, za svaki pojedinačni mediji, između ostalog, voditi i podaci o o iznosu novčanih sredstava dobijenih, po bilo kom osnovu, od organa javne vlasti, pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave. Jedan od važnih osnova po kojima mediji dobijaju novčana sredstava od organa javne vlasti jeste i oglašavanje.

Državno oglašavanje u Srbiji postalo je važan mehanizam političkog uticaja na medije, urušavanja konkurencije na tržištu oglašavanja i kreiranja monopola, sve budući da se takvim oglašavanjem šalje poruka i drugim oglašivačima, koji su često skloni da samo prate državu kada zakupljuju oglasni prostor i vreme za emitovanje programa. S druge strane, postoji velika zabrinutost da se zbog netransparentnog trošenja države za ove namene, poruke koje država na taj način želi da prenese, ne prenose delotvorno.

Zakon o oglašavanju mora da uredi opšti okvir po kome bi se nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane organa javne vlasti planirale, sprovodile i nadzirale, a sve u cilju obezbeđivanja celishodnosti i opravdanosti nabavki, ekonomičnosti u raspolaganju javnim sredstvima, delotvornosti državnog oglašavanja, transparentnosti nabavki, te zaštite konkurencije i jednakog položaja svih u postupcima nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa.

Nadamo se da će vam sugestije ANEM-a biti od koristi i da ćete ih uvažiti u svom daljem radu na Nacrtu novog Zakona o oglašavanju.

Za ANEM,

Milorad Tadić, predsednik