

#### 1. Nacrt zakona o oglašavanju

U januaru je održana javna rasprava o Nacrtu zakona o oglašavanju. Novi Zakon o oglašavanju treba ne samo da zameni prethodni, usvojen pre punih deset godina, već i da zaokruži reforme anticipirane Medijskom strategijom iz 2011. godine. Do trenutka objavljivanja ovog izveštaja, međutim, zakon još uvek nije usvojen u skupštini. Ključne izmene Zakona o oglašavanju tiču se samog koncepta regulacije, budući da Nacrt predviđa da će se ovaj propis odnositi samo na lica koja predstavljaju trgovce u smislu zakona kojim se uređuje oblast trgovine. Na ovaj način se praktično sužava opseg primene opštih pravila o oglašavanju, te potpuno ignoriše oglašavanje javnih tela, organizacija civilnog društva ili oglašavanje u javnom interesu. Ako se uzme u obzir i činjenica da se ni medijski zakoni ne bave oglašavanjem koje nije oglašavanje u trgovini, koliko god široko ona bila shvaćena, ostaje pitanje kojim će pravilima takvo oglašavanje biti podvrgnuto, a posebno to da li deregulacija oglašavanja javnih tela zapravo otvara prostor da se tim oglašavanjem izigraju odredbe Zakona o javnom informisanju i medijima koje uređuju model projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja iz javnih izvora.

Navedeno je tim nejasnije kada se ima u vidu da se Nacrt mahom bavi pravilima oglašavanja, zabranama i ograničenjima koja se tiču sadržine oglasnih poruka i koja bi logično trebalo da važe u svim oglasnim porukama, a ne samo u trgovini. Na taj način, neka opšta pravila i standardi oglašavanja praktično neće važiti za čitave kategorije oglašivača i čitave kategorije oglasnih poruka, kao što su državni organi i drugi nosioci javne vlasti kada oglašavaju akcije i mere iz svog delokruga ili nadležnosti (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i slično), izborne kampanje i druge promotivne aktivnosti političkih organizacija, kao i oglašavanje udruženja, sindikata i drugih pravnih lica mimo prometa roba i usluga, nepokretnosti, prava i obaveza.

Čini se da predložena rešenja Nacrta zakona o oglašavanju neopravdano potpuno oslobađaju državu, kao oglašivača, od odgovornosti, čime bi kompletna odgovornost za neprimereni sadržaj takve „oglasne poruke” mogla biti prebačena na medij koji tu poruku prenosi. Otvaraju se i brojna pitanja koja će se javiti u praktičnoj primeni ovakvog rešenja. Na primer, da li poruka koju plasira javni entitet na televiziji, koja nije oglasna u smislu zakona, ali nesumnjivo promoviše aktivnosti ili mere koje preduzima javna vlast, podleže pravilima o dužini trajanja blokova oglasnih poruka. Sužavanje opsega primene zakona nema opravdanja ni sa aspekta implementacije Direktive Evropske unije o prikrivenom i uporednom oglašavanju, koja je očigledno poslužila kao uzor za formulisanje definicije oglašavanja i njeno isključivo vezivanje oglašavanja za komercijalne aktivnosti. Naime, Direktiva zaista uređuje samo pravila ponašanja „trgovaca” u oglašavanju, pa je i sa te strane neprimereno njena pravila implementirati u krovnom zakonu koji treba da uredi opšta pravila koja bi morala da važe za

sve. Na taj način kreira se paradoks u kom krovni zakon postaje sektorski, a opšti plan, koji je daleko širi od samog sektora, ostaje neregulisano polje pravne nesigurnosti.

Drugi deo problema tiče se mogućeg podrivanja modela budžetskog projektnog sufinansiranja medija, uređenog Zakonom o javnom informisanju. Naime, po Zakonu o javnom informisanju i medijima jedini način na koji država, bilo da se radi o republici, autonomnoj pokrajini, lokalnoj samoupravi, njihovim organima, organizacijama, nosiocima javnih ovlašćenja, javnim preduzećima i sl, može da finansira medije jeste finansiranje putem projektnog sufinansiranja. Zakon predviđa i obavezu svih nivoa vlasti (republika, AP, lokalna samouprava) da predvide u svojim budžetima iznose za ovo projektno finansiranje. Pošto nema sankcije za ovu obavezu, može se zamisliti scenario po kome će sredstva namenjena medijima biti prebačena u deo budžeta za nabavku usluge oglašavanja, čime će se izigrati Zakon o javnom informisanju, ali i Zakon o kontroli državne pomoći, te Zakon o zaštiti konkurencije.

Takođe, javni entiteti, suprotno komercijalnim oglašivačima, morali bi poštovati određena pravila i u vezi sa izborom prenosilaca svojih oglasnih poruka, pre svega zato što se finansiraju iz sredstava građana Srbije. Zato ima smisla i neophodno je odrediti bazična pravila oglašavanja koja će važiti za izbor načina i sredstava oglašavanja javnih entiteta. To podrazumeva ograničenja u pogledu učešća u oglasnom prostoru kod jednog medija, propisivanje pravila transparentnosti u postupku izbora oglašivača, objektivna i unapred poznata pravila putem izbora medija gde će se oglašavanje vršiti, i na kraju, svojevrсно vezivanje „državnog oglašavanja” za pravila zakona koji uređuju oblast državne pomoći i zaštitu konkurencije. Na našem tržištu, u uslovima krize, mediji značajno zavise od oglašavanja entiteta u javnom vlasništvu. Bez zakonskih ograničenja nema garancija da mediji neće biti izloženi političkom pritisku, a ucene putem oglašavanja mogu postati efikasno sredstvo „za disciplinovanje” neposlušnih medija, uz *chilling* efekat koji bi vodio do auto-cenzure.

Oglašavanje organa javnih vlasti mora da bude sistemski regulisano kako bi se sprečila diskriminacija prenosilaca oglasnih poruka, odnosno favorizovanje „podobnih medija”, i posredni uticaj na njihovu uređivačku politiku. Postojeći pravni okvir nije dovoljan da razreši ovaj komplikovani problem. Naime, Zakon o javnom informisanju i medijima samo predviđa obaveznu registraciju informacije o sredstvima koja potiču iz javnih izvora, ali ne uređuje kriterijume i način dodele sredstava medijima za svrhe oglašavanja. Zakon o javnim nabavkama isključuje obavezu sprovođenja javne nabavke kada se radi o kupovini „vremena za emitovanje programa”, što u praksi predstavlja vid oglašavanja, iako se tako ne zove. Na kraju, iako ovaj vid davanja iz javnih sredstava predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona o kontroli državne pomoći, ne postoje adekvatni mehanizmi nadzora budući da se Komisiji za kontrolu državne pomoći ne mora prijavljivati ona pomoć koja iznosi manje od 200.000 evra u dinarskoj protivvrednosti (de minimis državna pomoć) za period od tri godine. To dodatno naglašava potrebu da se ova oblast reguliše upravo ovim zakonom.

Stav o potrebi celovitog regulisanja pitanja o javnom oglašavanju ima potporu i u strateškim i u pravnim aktima Republike Srbije, kao i u relevantnim izveštajima Evropske komisije i evropskih eksperata. Medijska strategija tako među ciljevima navodi da će Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave, kao oglašivači, na svim nivoima na javan i nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom, jednako tretirajući medije u privatnom vlasništvu i delimičnom i potpunom vlasništvu države. Oglašavanje države, odnosno njenih organa biće efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija za oglašavanje, te tako sprečiti i mogući uticaj države na profesionalni i finansijski integritet medija. Iako se citirani deo Strategije odnosi prevashodno na štampane, čini se da je on jednako primenljiv i na druge medije. Strategijom je, takođe predviđeno, da će država nastojati da utvrdi specifične podsticajne mere, poput one koja se odnose na obavezivanje državnih organa da oglasni prostor u medijima kupuju direktno od javnih glasila, bez posrednika. Na posletku, i godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu konstatuje, kao jedan od problema, nedostatak transparentnosti u pogledu izvora oglašavanja i finansiranja medija. U Izveštaju evropskog eksperta dr Katrin Nyman-Metcalf o medijima i slobodi izražavanja u Srbiji, od 20. februara 2014. godine, navedeno je još konkretnije, da je potrebno propisati jasna uputstva i procedure za nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države (organa javne vlasti), „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih”, kao i jasno uređivanje nadležnosti, kako bi se znalo ko je nadležan da vrši nadzor nad tim nabavkama, i koja sredstva i mehanizmi za delotvoran nadzor tom telu stoje na raspolaganju.