

PRIKRITO OGLAŠEVANJE IN
ODNOSI Z JAVNOSTMI

Povzetek. *Medijska dejavnost je ena izmed gospodarskih dejavnosti, vendar ima v družbi poseben pomen, ki zahteva posebno regulacijo medijskega trga. Ta se vrši z zakoni in drugimi predpisi ter kodeksi. Kljub temu prihaja do nepravilnosti, ki zmanjšujejo kvaliteto medijskega trga. Med nepravilnostmi v Sloveniji prednjači prikrito oglaševanje, pod katerim razumemo objavljanje vsebin z oglaševalskim značajem v obliki novinarskih objav. Napačna predstavitev oglaševalske vsebine pomeni zavajanje vseh, ki so jim mediji namenjeni in jo je zato potrebno sankcionirati. Ker je sankcioniranje prikritega oglaševanja po obstoječi ureditvi neučinkovito, predlagamo tudi vzpostavitev kriterijev za določanje prikritega oglaševanja in samoregulacijskih mehanizmov vseh vpletenih v reševanje omenjene problematike.*

Ključne besede: *Kodeks mednarodnega združenja za odnose z javnostmi, Evropski kodeks profesionalnega obnašanja v odnosih z javnostmi, Kodeks novinarjev Republike Slovenije, mediji, oglaševanje, prikrito oglaševanje, Slovenski oglaševalski kodeks, Zakon o javnih glasilih, Zakon o varstvu konkurence, Zakon o varstvu potrošnikov.*

Problemi organizacijskega osvajanja medijev v Sloveniji

Splošna pravna ureditev in nekateri praktični problemi

Izdajanje javnih glasil in emitiranje elektronskih programov predstavlja enega od ključnih elementov na katerih temelji sodobna informacijska družba. Seveda ta dejavnost, s stališča svobodne podjetniške pobude, predstavlja zgolj eno izmed gospodarskih dejavnosti. Toda že sama zakonodajna ureditev (predvsem v delu, kjer ustanavlja za določen del programov javne zavode, pa tudi v delu, kjer Zakon o javnih glasilih posega v programske sheme gospodarskih družb) nakazuje na to, da je področje medijske dejavnosti urejeno drugače, v smislu zaščite javnega interesa pa rangirano višje od številnih drugih dejavnosti. To ni niti presenetljivo, niti sporno. Informacija in z njo mediji bistveno vplivajo na celotno ureditev in življenje v družbi. Mediji bistveno vplivajo na (ne)kvaliteto življenja, uspešnost

* Borut Zajc, univ.dipl.lur., Franci Zavrl, univ.dipl.psih., Pristop, Družba za komunikacijski management v Ljubljani.

gospodarstva, poslovanje določene panoge ali podjetja. Ta posebna moč medijev, ki jo dopolnjuje želja in potreba ljudi po kvalitetnih medijih, zahteva predpise, ki bodo ščitili javni interes družbe po kvalitetnem, objektivnem, ažurnem, strokovnem, nežaljivem obveščanju.

Komunikološka in pravna stroka sta pomen medijev v družbi v vseh segmentih svojega delovanja precej temeljito razdelali, zato se v tem prispevku s splošno teorijo medijev ne bomo posebej ukvarjali. Bolja nas zanima tista medijska praksa, v kateri se srečujejo interesi organizacij, medijev in javnosti.

Slovenski medijski trg deluje na določeni pravni podlagi. Še vedno, in pravzaprav vedno znova, pa se pojavljajo novi 'prijemi' medijev oglaševalcev in javnosti, ki poskušajo javni interes - ta pa se v primeru medijev še posebej varuje, reducirati na račun svojih parcialnih podjetniških oziroma drugih zasebnih interesov.

Bistvo urejanja medijskega trga je prav v iskanju ravnotežja med zasebnim in javnim interesom v medijih. Nove tehnologije, specifičnosti mladega tržnega sistema in s tem pospešen razvoj medijev in različnih organizacijskih interesov zahtevajo ustrezne ukrepe, da se izhodišča, opredeljena v ustavi in drugih izvedbenih predpisih, tudi v praksi dejansko izvajajo.

Toda eno so pravne podlage, nekaj povsem drugega pa je vsakodnevna praksa. Na medije so v veliki meri vezane vse ostale gospodarske dejavnosti, pa seveda tudi kopica negospodarskih dejavnosti. Tudi te omogočajo normalno funkcioniranje državljana, potrošnika, vsakega posameznika. Regulacija medijskega trga naj bi služila kar največji kvaliteti, kar po eni strani pomeni zagotavljanje pravice do obveščenosti po drugi pa pravice do izbire, ki je eden izmed osnovnih pogojev za kvaliteto življenja.

Kvaliteta slovenskega medijskega trga (ob predpostavki, da na velikost trga pač ni mogoče vplivati) je tako odvisna predvsem od pravil igre, predpisov, ki medijski trg določajo. Ti predpisi morajo biti naravnani tako, da:

- omogočajo pošteno konkurenco med vsemi tržnimi subjekti,
- zagotavljajo objektivne informacije,
- ustrezno ščitijo določene programske vsebine, ki so za informiranje javnosti posebej koristne. Zato predpisi v posameznih primerih določajo dodatne programske zahteve, ki naj vplivajo na kvaliteto medijske dejavnosti.

Ugotovili smo že, da se mediji izjemno hitro razvijajo. Vse to velja tudi za slovenski trg, ki pa mora zaradi svojih specifičnosti v bistveno večji meri razvijati še konkurenčna pravila na trgu in vzpostaviti stanovska pravila - t.i. dobre poslovne običaje. S tem naj bi bila zapolnjena luknja iz časov, ko konkurenca ni bila vedno poglavitni kriterij poslovanja.

Teza tega prispevka je, da so pravila, ki so poglavitni dejavnik kvalitete medijskega trga, v Sloveniji še relativno neizdelana. V nadaljevanju bomo poskušali prikazati nekatere pomanjkljivosti urejanja slovenskega medijskega trga. Za najbolj pereč problem, nerazjasnjen in različno prakticiran odnos med oglaševanjem in odnosi z javnostmi, ki ga zaradi poenostavitve imenujemo kar "prikrito oglaševanje" pa bomo navedli tudi možne rešitve.

Kvaliteta medijske dejavnosti in dejavniki njene (ne)kvalitete

Kvaliteta medijske dejavnosti predstavlja skupek kriterijev, ki jih morajo mediji izpolnjevati, da bi izpolnjevali svojo vlogo v družbi in tako tudi dolgoročno ostali na trgu ter prispevali k njegovemu razvoju.

Dejavniki, ki vplivajo na kvaliteto medijske dejavnosti so številni. V nadaljevanju navajamo nekaj dejavnikov, ki se nanašajo na interakcijo med organizacijami, mediji in javnostjo (Jamieson 1988, 125).

Pri tem velja poudariti, da bo ta članek obravnaval le tiste dejavnike, ki jih je mogoče spreminjati s predpisi, dopustnimi dogovori med udeleženci, kodeksi, ... ne pa tudi tistih, ki predstavljajo dejstva, s katerimi morajo udeleženci na trgu računati (relativno omejen trg v Republiki Sloveniji, omejeni kadrovski potenciali, ipd.)

Lastništvo medijev

Praktično vse evropske zakonodaje urejajo probleme lastništva medijev. Tu ne gre le za upoštevanje običajnih antimonopolnih predpisov, pač pa praviloma za specialno ureditev, ki strožje posega na področje medijev kot na ostala gospodarska področja. Razlog je enostaven in isti, kot je bil naveden v prejšnjem poglavju - posebna tržna moč medijev. Mediji niso lastniško omejevani le s stališča obvladovanja medijskega trga, pač pa se običajno omejujejo tudi verižna lastništva različnih medijev (zaradi zaščite pluralnosti). Omejuje se medsebojne lastniške povezave različnih medijev, v določenih primerih pa se določenim gospodarskim subjektom (npr. oglaševalskim agencijam) prepoveduje ali vsaj močno omejuje lastniški delež v družbi, ki emitira elektronski program ali izdaja tiskane medije.

Problem prikritega oglaševanja, s katerim se ukvarjamo v tem prispevku, po našem mnenju najpogosteje sicer ne izvira iz dejavnika lastništva. Tudi ni specifično povezan z tipom lastništva (državni, javni, zasebni). Prav tako prikritega oglaševanja ni mogoče povezati z dejstvom, da so lastniki določenega medija tujci ali pa so to slovenske pravne in fizične osebe.

Tip lastništva kot bo razvidno in analize konkretnih primerov ne določa obsega ali vrste prikritega oglaševanja. Glavna izjema so edino manjši mediji v privatni lasti, kjer se ta anomalija pojavlja mnogo pogosteje kot pri večjih medijih.

Vsaka profitna organizacija, pa tudi mediji, teži k temu, da ustvarja dobiček, saj bo le ta omogočal obstoj na trgu. Problem s prikritim oglaševanjem je v tem, da so mediji in njihovi partnerji (organizacije, podjetja, politične stranke, država, posamezniki) pripravljeni zaradi dobička ali zgolj obstoja na trgu početi stvari, ki so sporne tako zakonsko kot etično, s stališča novinarske, oglaševalske ali pa stroke odnosov z javnostmi.

Tudi Zakon o javnih glasilih pri javnih medijih posega v programsko vsebino ne glede na lastništvo. Tako lahko npr. zakon omejuje oglaševanje, določa kvoto lastnega programa, programa izobraževalnih vsebin... Če to zakon lahko stori in če so take programske sheme enake za vse udeležence na trgu, potem je ločevanje med državno, javno ali privatno (domači/tuji lastniki) v veliki meri izničeno in medijev z različnimi tipi lastnikov tudi ne navaja k specifični sporni praksi.

Komercialne in javne funkcije medijev

Če lastniška oblika po našem mnenju na prikrito oglaševanje nima avtomatičnega specifičnega vpliva pa menimo, da nikakor ni nepomembno ločevanje med mediji, ki poslujejo na komercialni osnovi in tistimi, ki imajo na trgu drugačen, nekomercialen status. Najbolj očiten primer takega poslovanja RTV Slovenija. Ta je po svojem statusu javni zavod, ki ga je ustanovila država. Kot tak pretežni del svojih dohodkov ne pridobiva na trgu, pač pa jih pridobiva preko obvezne naročnine, ki jo mora plačevati vsak imetnik RTV sprejemnika.

Normalno je, da na trgu obstoje različne organizacije - nekatere kot glavni interes zasledujejo dobiček, druge pa javne interese. RTV Slovenija je ustanovljen zato, da izpolnjuje posebne programske naloge, ki jih ni mogoče ali pa jih ni smiselno zahtevati od gospodarskih družb. V vseh pravnih sistemih je torej poznan institut družb, ki poslujejo v interesu javnosti. Sporni pa ti primeri lahko postanejo, ko se dejavnost teh, sicer nekomercialnih družb, začne nenadzorovano prepletati s številnimi komercialnimi vsebinami. Še posebej sporni taki primeri postanejo takrat, ko v predpisih ni vnaprej postavljene jasne vnaprejšnje omejitve med nekomercialnimi in komercialnimi vsebinami. Ne glede na dejstvo, da RTV Slovenija posluje kot javni zavod, da ga neposredno in obvezno financirajo vsi gledalci, vseeno izvaja obilico komercialnih vsebin, mnoge med njimi, npr. programski bloki "Dobro je vedeti" celo tako, da gledalcu ni jasno razvidno, če gre za oglaševanje.

V številnih evropskih državah so se v preteklosti s podobnim problemom že soočili in ga tudi uspešno rešili z vzpostavitvijo t.i. dualnega sistema. Bistvo dualnega sistema, kot ga poznajo praktično vsi evropske pravni sistemi je v vzpostavitvi posebnih tržnih pravil, ki javnim zavodom zaradi njihove posebne vloge, predvsem pa zato, ker so financirani iz javnega denarja omejujejo tržno delovanje (predvsem oglaševanje).

Taka pravila v veljavno ureditev slovenskega medijskega trga niso vgrajena, zato s konkurenčnega vidika RTVS na trgu deluje v privilegiranem položaju, komercialni ponudniki pa so seveda v slabšem položaju, kot bi bili v primeru, če bi na trgu obstajala poštena konkurenca.

Tak status nekomercialne TV je netransparenten, s konkurenčnega vidika gledano nepravilen, z vidika razvoja trga pa konkurenci onemogoča razvoj. Tisti, ki je financiran tako iz javnih kot iz zasebnih virov, hkrati pa pokriva še občutne tržne deleže, lahko diktira pravila igre na trgu in tako na dolgi rok iz trga izrine konkurenco. Na majhnem slovenskem televizijskem trgu je ta problem resen, saj ima nacionalna TV položaj, ko lahko več let posluje z izgubo, na ta način pa s trga na neenakopraven način izriva konkurenco. Seveda se v opravičilo takega početja najdejo tolmačenja, da se na ta način zagotavlja več domačega programa in manj tujega. Tudi ta argument je pomemben, vendar dejstvo o pravni neurejenosti ostaja. Toda če javna RTV lahko nenadzorovano uvaja komercialne principe poslovanja, se s tem ponudba za gledalca na trgu zmanjšuje. Zato je potrebno zelo jasno določiti mejo med javnim in zasebnim in seveda jasno povedati kateri del programa se financira iz javnih sredstev, kateri pa ne in na tej vsebinski utemeljitvi spremeniti Zakon o

RTV Slovenija tako, da bo ta javni zavod z javnim denarjem financiran na način in pod pogoji, ki ne bodo škodovali razvoju medijske pluralitete v Sloveniji.

Vsebina oglaševalskih sporočil

Vsebina oglaševalskih sporočil je pogosto predmet presoje. Sporne vsebine presojajo tako interna zduženja oglaševalcev, kot tudi državni organi (npr. Urad za varstvo konkurence).

Vsebina oglaševalskih sporočil ni definirana, so pa definirane meje, ki jih vsebina oglasov ne sme prekoračiti. Podatki pri oglaševanju tako ne smejo biti neresnični ali taki, da bi ustvarjali zmedo (Zakon o varstvu konkurence), ne smejo biti nedostojni in zavajajoči (Zakon o varstvu potrošnikov), Slovenski oglaševalski kodeks pa določa še nekatere druge kriterije za presojo nedopustnosti oglasov.

Praksa glede dopustnosti vsebine oglaševalskih sporočil v Sloveniji obstoji pri Slovenskem oglaševalskem združenju in pri tržni inšpekciji. Častno razsodišče pri Slovenskem oglaševalskem združenju je tako odločalo predvsem o:

- *posnemanju drugih oglaševalskih sporočil,*
- *plačanih političnih obvestilih,*
- *prikazovanju golote,*
- *prikritem oglaševanju cigaret,*
- *omalovaževanju drugih blagovnih znamk,*
- *žalitvi verskih čustev,*
- *inferiornosti posameznika zaradi nenakupa določenega izdelka.*

Ocena, ki jo lahko o oglaševalskih objavah v medijih podamo po pregledu spornih tem, o katerih sta odločala Častno razsodišče Slovenskega oglaševalskega združenja in tržna inšpekcija je, da se trg ne sooča z resnejšimi problemi glede spornih vsebin oglaševalskih sporočil.

Izmed dostopnih odločb Slovenskega oglaševalskega združenja, pa tudi obravnavanih primerov tržne inšpekcije je mogoče ugotoviti, da velikega števila resnejših kršitev v postopkih obravnave ni bilo. S pozornim obravnavanjem oglasov, ki jih lahko dnevno zasledimo v medijih in sprotne testiranju izdelkov, bi bila slika glede določenih izdelkov sicer verjetno drugačna, toda pretiranega razloga za zaskrbljenost na tem področju po našem mnenju vendarle ni.

Tudi poročilo Romana Kladoška o tržnih o inšpekcijah v Sloveniji (Kladošek 1997, 1234) ni zaslediti velikih odstopanj, ki bi lahko bile eventualno razlog za to, da se bi to področje na novo reguliralo. Kladošek navaja nekaj kršitev, kot so: zagotavljanje učinkov, ki jih določen izdelek dejansko nima, kritično primerjalno oglaševanje, oglaševanje razprodaj brez navedbe o omejenih količinah.

Prav tako tudi iz članka dr. Klineta (Kline, Ažbe 1997, 1218) ni mogoče razbrati, da bilo na tem področju veliko hujših kršitev. Mogoče je na tem področju še najbolj sporna in nedefinirana tema reguliranje oglaševanja posameznih produktov (npr. zdravil, alkohola, tobaka, ...). V tem delu je pričakovati pri oglaševanju še precejšnje spremembe. Po eni strani se bo spisek proizvodov na tej listi zelo verjetno širil, po drugi strani pa bo prav širitev tega spiska produktov, ki morajo upoštevati določene omejitve, verjetno prinesla določene spremembe na oglaševalski trg.

Prikrita oglaševalska sporočila

Prikrita oglaševalska sporočila so tista sporočila, ki sicer so oglaševalska, so pa deklarirana kot novinarski prispevki ali pa bralcu, gledalcu ali poslušalcu niso jasno razpoznavna kot oglasi. Govorimo o oglasih, ki so po našem mnenju v nasprotju z obstoječim pravnim redom Republike Slovenije in niso skladni z avtonomnimi pravili oglaševalskih, novinarskih kodeksov ter kodeksov, ki opredeljujejo dejavnost odnosov z javnostmi. *Njihova neskladnost s pravnim redom je v tem, da niso predstavljena kot oglaševalska, čeprav to v resnici so.*

Prikrita oglaševalska sporočila predstavljajo v tem trenutku enega izmed najbolj očitnih problemov na medijskem trgu. Problematična je tako pogostost takih kršitev kot tudi njihova teža, saj gre za zavajanje potrošnika, ki je prepričan, da bere neodvisno, novinarsko informacijo, ki pa je v resnici oglaševanje.

V praksi se prikrita oglaševalska sporočila pojavljajo zelo pogosto.

Kline v svojem članku *Regulativa oglaševanja: problemi pri določanju meril regulative* (Kline, Ažbe 1997, 1218) obravnava primere prepletanja oglasnih sporočil z uredniško vsebino in pri tem navaja:

"Nekoliko bolj natančna analiza tiskanih medijev je najprej pokazala, da oglasna sporočila pogosto niso jasno ločena od uredniške vsebine, čeprav je to v Slovenskem oglaševalskem kodeksu jasno zahtevano. Oglasna sporočila so pogosto podana kot del celotne vsebinske zasnove revije: takšnih oglasnih sporočil je na primer precej v revijah Glamour (predstavitev Maximarketa v kratkem besedilu na štirih slikah pod rubriko 'Moda', maj 1997), Pepita (Pepita svetuje pet krem za sončenje, julij/avgust, 1997) in Zdravje (predstavitev oljnih olj, avgust 1997). Vendar pa pri tem ostaja odprto vprašanje, kdo bi to lahko nadzoroval, saj so v ta proces vključeni tako oglaševalci kot mediji."

Primerov, kot jih našteva Kline v slovenskih medijih res ni težko najti in z njihovim naštevanjem ni treba nadaljevati.

Naj najprej poudarimo, da se je tudi v Sloveniji že pojavila praksa odločanja v tovrstnih zadevah. Presenetljivo to niso državni organi, ki jih pooblašča Zakon o varstvu konkurence, Zakon o varstvu potrošnikov ali Zakon o javnih glasilih, pač pa je o tem odločala stanovska institucija slovenskih oglaševalcev (Slovensko oglaševalsko združenje). Združenje je o prikritem oglaševanju odločalo v primeru 'Tegola Canadese', ker naj bi bil ta oglas zavajajoč in naj bi vseboval neresnične trditve. Z odločbo št. 5 z dne 26.6.1995 je sicer (po našem mnenju) zavzelo napačno stališče, ko je v odločbi zapisalo, da "Častno razsodišče SOZ ne more vplivati na vsebino in trditve v spornem novinarskem tekstu, saj je v uvodu slovenskega oglaševalskega kodeksa določba, da kodeks ne zavezuje oglaševanja v obliki publicitete." Po našem mnenju je to stališče napačno, saj de facto gre za oglaševanje, ne pa za novinarski članek ali za publiciteto, kot jo pojmuje stroka odnosov z javnostmi - rezultat delovanja odnosov z javnostmi so novinarski prispevki, ne pa oglasi (Gruban, Verčič, Zavrl 1997, 111). Vendar je svoje stališče Častno razsodišče nekoliko nedosledno, a vsebinsko mnogo bolj korektno še v isti

odločbi spremenilo, ko je v zaključku rzsodbe zapisalo: "Častno rzsodišče SOZ poziva medije, da dosledno ločujejo in označujejo objavljene prispevke kot publiciteto, plačane oglase ali redakcijsko vsebino. V nasprotnem primeru bo Častno rzsodišče SOZ v bodoče podobne pojave, kot je predmet te pritožbe, tretiralo kot predmet sankcioniranja Slovenskega oglaševalskega kodeksa".

Edino, kar je v rzsodbi Častnega rzsodišča po našem mnenju odveč je beseda "publiciteta", ki je tehnični termin izvajanja odnosov z javnostmi (Wilcox 1990, 93). V medijih obstajajo samo oglasi, torej plačane objave s strani oglaševalcev in redakcijski, novinarski prispevki, ki jih je tja uvrstilo uredništvo.

Oglaševalska stroka in praktiki odnosov z javnostmi se problema prikritega oglaševanja vse bolj zavedata. Na drugi strani pa drži, da prave iniciative za rešitev tega problema dosedaj nismo zasledili. V nadaljevanju bomo zato analizirali veljavna pravila, ki opredeljujejo oglaševanje in izvajanje medijske dejavnosti nasploh.

Obstoječa ureditev sistema sankcioniranega prikritega oglaševanja

Zakon o javnih glasilih določa: "Ekonomsko-propagandna sporočila (v nadaljnjem besedilu: oglasi) po tem zakonu so informacije, katerih namen je s propagiranjem proizvodov, storitev, poslovanja in proizvajalca prek javnih glasil pridobivati potrošnike za nakup proizvoda oziroma uporabo storitev, pridobivati poslovne partnerje ter ustvarjati v javnosti dobro ime naročnika oglasa.

Oglasi, iz države in tujine, se objavljajo tako, da so jasno in vidno označeni kot oglasi."

Zakon je jasen in pomemben predvsem v delu, ki določa, da morajo biti oglasi jasno predstavljeni kot oglasi. Manj jasen in dodelan je zakon v tistem delu, ki govori o definiciji oglasov oziroma oglaševanja, saj izpušča pomemben element, da je namreč *oglas naročen in plačan*. Za ureditev vprašanja prikritega oglaševanja ni pomemben samo namen določene informacije (ki ga poskuša opredeljevati zakon). Bolj je bistveno to, da je interes informatorja, v primeru oglaševanja pač naročnika oglasa v tem, da ima objava točno določeno vsebino in obliko, o kateri v okviru zakonskih in etičnih norm odloča oglaševalec, ne pa uredništvo medija. Nekateri mediji sicer imajo oblikovana tudi interna pravila glede skladnosti oglasov z uredniško politiko in si v njih jemljejo pravico do zavrnitve objave oglasa, vendar celotnega problema prikritega oglaševanja ta interna pravila ne urejajo.

Navedeno praznino dopolnjuje *Slovenski oglaševalski kodeks*, ki določa:

"Osnovna naloga oglaševanja je, da širi informacije o izdelkih, storitvah, idejah, organizacijah itd. (odslej izdelkih) podjetij in ostalih organizacij ter zasebnikov posameznim javnostim v družbi, s čimer odigrava enakovredno vlogo drugim informacijam v procesu množičnega komuniciranja. Od drugih informacij ga loči predvsem dejstvo, da je to plačana, prepoznana ter podpisana informacija, kar predpostavlja tudi karakteristiko, da oglaševanje poleg tega, da predussem informira, skuša tudi

prepričevati in vplivati na spremembo določenih stališč in s tem posredno tudi na ustrezno akcijo. Ni nujno, da je prepričevalni element prevladujoč v nekem sporočilu, je pa pričakovati, da gre tudi v primeru gole informacije za vrsto prepričevanja, seveda v okvirih, ki jih dopuščata in želi sprejeti končni porabnik in družba kot celota. Čeprav oglaševanje v principu zastopa interese naročnika, kar je tudi splošno sprejeto in pričakovano, pa je smisel te dejavnosti vzpostavitev dvosmerne komunikacije med porabnikom in ponudnikom ter končni cilj - zadovoljitev želja obeh strani." "Sporočilo v oglaševanju (oglaševalsko sporočilo) je vsako obvestilo o obstoju, lastnostih, namenu, prednostih in vrstah izdelka, zajeto v katero koli sredstvo oglaševanja in objavljeno v kateremkoli mediju, s tem da je obvestilo naročeno in plačano."

Slovenski oglaševalski kodeks torej podaja definicijo oglaševanja in jo predstavlja kot plačano, prepoznano in podpisano ter naročeno in plačano objavo. Hkrati pa Slovenski oglaševalski kodeks poleg definicije oglaševanja določa tudi kakšno naj oglaševanje ne bo:

"Oglaševanje ne sme biti oblikovano tako, da bi zlorabljalo zaupanje potrošnikov ali izkoriščalo njihovo pomanjkljivo izkušnost oziroma znanje." "Oglaševalska sporočila morajo biti oblikovana in predstavljena na način, da je že na prvi pogled jasno, da gre za to vrsto komuniciranja. Sporočila morajo biti jasno in prepoznavno ločena npr. od redakcijskih vesti, komentarjev in drugih rubrik oz. oddaj, in se nanje v nadaljevanju ne smejo sklicevati, ne glede na medij, preko katerega se objavljajo, tako da bi jih potrošniki mogli razlikovati od redakcijskega materiala, objavljenega v tem mediju. Vsa oglaševalska sporočila v tisku, ki po stilu ali obliki lahko zavedejo bralca v zmoto, da gre za redakcijski material, morajo biti označena z izrazi: oglas, EP ipd. Vsa sporočila preko audio-vizualnih medijev pa morajo biti najavljena kot poseben program (sponzor, oglasi, EPP ipd.) ali kako drugače audio-vizualno ločena."

Na področje prikritega oglaševanja pa posega tudi Kodeks novinarjev Republike Slovenije, ki določa: *"Oglasi in plačana besedila se morajo ločiti od sporočil v duhu tega kodeksa po obliki, vsebini in pristopu. Če obstaja kakršenkoli dvom, je potrebno nedvoumno pripisati oz. opozoriti, da gre za oglas."*

Področje prikritega oglaševanja posredno regulira tudi *Zakon o varstvu konkurence*, v delu, kjer prepoveduje neelojalno konkurenco (to je dejanje, ki ga podjetje stori pri nastopanju na trgu, če to dejanje nasprotuje dobrim poslovnim običajem in se povzroči ali utegne povzročiti škoda drugim podjetjem na trgu) in ko kot dejanje neelojalne konkurence šteje tudi:

"- reklamiranje, oglašanje ali ponujanje blaga ali storitev z navajanjem neresničnih podatkov ali podatkov, ki ustvarjajo ali utegnejo ustvariti

- zmedo na trgu ali z zlorabo nepoučenosti ali lahkovernosti potrošnikov.*
- reklamiranje, oglašanje ali ponujanje blaga ali storitev z navajanjem podatkov ali uporabo izrazov, s katerimi se izkorišča ugled drugega podjetja, njegovih proizvodov ali storitev oziroma ocenjuje ali podcenjuje kvaliteto proizvodov drugega podjetja,
 - reklamiranje, oglašanje ali ponujanje blaga ali storitev ali omalovaževanje drugega podjetja s sklicevanjem na narodnostno, rasno, politično ali versko pripadnost."

Menimo, da gre v primerih prikritega oglaševanja, ko se oglas objavlja v obliki novinarskega članka prav za primer zlorabe nepoučenosti potrošnikov. Jasno je namreč, da povprečen potrošnik iz vsebine novinarskega prispevka me more izluščiti, da gre za plačano objavo. Ko rečemo plačano objavo seveda mislimo tudi na razne "dodane vrednosti" v stilu "en oglas - en članek" in podobne neprimerne prakse.

Področje prikritega oglaševanja je posredno regulirano tudi z *Zakonom o varstvu potrošnikov*. Ta zakon določa:

"Oglaševanje blaga in storitev ne sme biti v nasprotju z zakonom, ne sme biti nedostojno ali zavajajoče.

Zavajajoče oglaševanje pomeni kakršnokoli oglaševanje, ki na kakršenkoli način, vključno s predstavitvijo izdelka ali storitve zavaja ali lahko zavaja potrošnika. Zavajajoče je zlasti oglaševanje, ki izkorišča ali bi lahko izkoriščalo potrošnikovo neizkušenos in neznanje v dobičkonosne namene, ki vsebuje nejasnosti, čezmerna pretiravanja ali druge podobne sestavine, ki potrošnika zavajajo ali bi ga lahko zavajale."

Zakon kot zavajajoče oglaševanje opredeljuje vsako oglaševanje, ki na kakršenkoli način zavaja potrošnika. Menimo, da je samo dejstvo, da se neka objava pojavi kot novinarski tekst ali pa bralcu / gledalcu / poslušalcu zaradi kakšnega drugega razloga ni razpoznavna kot plačan oglas dovolj, da gre v resnici za zavajajoče oglaševanje. Z drugimi besedami: če gre za prikrito oglaševanje je to po pravnem redu oglaševanje in kot tako zapade pod določbe Zakona o varstvu potrošnikov. Vprašanje pri tem je, kaj so poleg dosedaj naštetih še lahko kriteriji za določanje neke objave kot oglaševalske - že omenjena "dodana vrednost", ki jo ponujajo mediji, "sponzorstva" posameznih prispevkov ali rubrik, "testiranje" izdelkov so prav gotovo mejne oblike, med katerimi pogosto najdemo klasičen kupoprodajni odnos med medijem in naročnikom. Toda več o tem v tretjem delu prispevka.

Zakonske formulacije (gl. prejšnjo točko) lahko zadevajo tudi stroko odnosov z javnostmi, saj ne obsegajo le oglaševanja, pač pa tudi druge oblike informiranja. Zakon o varstvu konkurence tako govori o o ponujanju blaga na načine, ki utegnejo ustvariti zmedo na trgu - kar je preko odnosov z javnostmi mogoče. Zakon o varstvu potrošnikov pa govori o zavajajočem oglaševanju, pri čemer v definicijo "zavajajočega oglaševanja" vključuje tudi pojem predstavitve izdelka. Skratka: niti Zakon o varstvu konkurence, niti Zakon o varstvu potrošnikov v delu, kjer opre-

delujeta nedovoljene oblike oglaševanja ne regulirata le oglaševanja samega, pač pa tudi njemu sorodne oblike predstavitev izdelkov, storitev, blagovnih znamk.

Pojavlja pa se še ena dilema: oglasu je potrebno dokazovati vsebinske nepravilnosti zato, da bi bilo mogoče oglas opredeliti kot oglas, ki krši pravila nelojalne konkurence. Novinarski članek pa je, če je očitno, da gre za prikrito oglaševanje, mogoče proglasiti kot kršitev obveznih pravil Zakona o varstvu konkurence in/ali Zakona o varstvu potrošnikov že samo zato, ker je napačno deklariran in že zaradi tega lahko pri potrošnikih ustvarja napačno sliko (predstavo) o izdelku, proizvajalcu, storitvi. In to samo zato, ker ni deklariran kot oglas.

Tudi dejavnost odnosov z javnostmi, ki je v veliki meri soudeležena pri pojavljanju prikritega oglaševanja, v svojih avtonomnih pravnih virih določa pravila, katerih upoštevanje bi preprečilo prikrito oglaševanje.

Kodeks mednarodnega združenja za odnose z javnostmi - IPRA tako določa, da "član ne bo izvajal dejavnosti, ki bi lahko ogrozile poti javnega komuniciranja", ter da "bo član vedno na pošten način poskušal predstavljati organizacijo, za katero dela".

Evropski kodeks profesionalnega obnašanja v odnosih z javnostmi določa, da se praktiki v odnosih z javnostmi zavezujejo k odkritemu ravnanju. "Dejavnosti odnosov z javnostmi je treba izvajati odkrito: biti morajo z lahkoto razpoznavne, imeti morajo jasno oznako porekla in ne smejo zavajati tretjih oseb". Kodeks določa še: "Prepovedan je vsak poskus zavajanja javnosti in njenih predstavnikov. Informacije je treba zagotavljati brez plačil, za njihovo objavo pa ni dovoljeno obljubljeni nobenih plačil ali skritih nagrad." "Če je treba vzdrževati pobudo ali zagotoviti nadzor nad razširjanjem informacij v skladu z načeli tega kodeksa, lahko praktik v odnosih z javnostmi zakupi oglasni prostor ali čas v skladu s pravili, običaji ali praksami na tem področju."

Za cilj, ki ga mi zasledujemo - to je določitev nepravilnih praks pri oglaševanju v medijih - je nepomembno ali te dejavnosti izvirajo iz področja oglaševanja ali gre za nedopustne tehnike na področju odnosov z javnostmi. Dejstvo na katerega smo želeli opozoriti je le, da poklicna pravila oglaševalcev, strokovnjakov za odnose z javnostmi in novinarjev vsaka za sebe prepovedujejo prakso prikritega oglaševanja. Tem avtonomnim prepovedim se pridružujejo še številni obvezni predpisi (Zakon o varstvu potrošnikov, Zakon o varstvu konkurence, Zakon o javnih glasilih).

Ob taki ugotovitvi si lahko postavimo nekaj izjemno zanimivih vprašanj:

- Zakaj sicer prepovedana praksa, ki je večkrat vzporedno prepovedana, tako v avtonomnih, kot v heteronomnih virih, praktično nikoli ni sankcionirana?
- Ali je mogoče na podlagi vsebine obstoječih pravil z gotovostjo prepoznavati in dokazovati obstoj prikritega oglaševanja?
- Ali je pri vzpostavljanju pravil igre na medijskem trgu mogoče oblikovati večpartitno interno institucijo, ki bo skrbela, da bi bila ta vprašanja rešena v veliki meri že na avtonomnem nivoju?
- Ali bi morala biti ta institucija enotna za vse, ki delujejo na medijskem trgu (novinarje, oglaševalce in naročnike oglasov, strokovnjake za odnose z javnostmi)?

- Ali bi morale biti odločitve interne institucije za vse člane obvezne ali bi bile te odločitve le priporočilne narave?
- Ali bi predlagan sistem zahteval obvezno (zbornično) organiziranje?

Predlogi za sankcioniranje prikritega oglaševanja

Iz značilnosti prikritega oglaševanja, njegovih najbolj tipičnih pojavnih oblik v medijih in iz njihovega negativnega vpliva na vse, ki jih medijski trg zavezuje, lahko izpeljemo nekatere pomembne predloge za urejanje pravil prikritega oglaševanja.

V tem delu bomo tako poskušali:

- definirati, kaj vse je po našem mnenju prikrito oglaševanje;
- predlagati nova pravila za definiranje prikritega oglaševanja, ki bodo omogočila dokazovanje takih dejanj;
- odgovoriti na vprašanja ali naj to področje poleg državnih organov sankcionira tudi stanovske organizacije profesionalcev, ki se ukvarjajo z oglaševanjem ter z odnosi z javnostmi.

Definicija prikritega oglaševanja bi po našem mnenju morala izhajati iz dejstva, da v medijih lahko zasledimo le dva tipa vsebin. To so oglasi in novinarski prispevki (Aacker 1992, 237). Oglasi (pravilno deklarirani kot oglasi) nas v tej zvezi ne zanimajo. Zanima nas drugi tip objav - novinarski članki oz. redakcijske objave. Pri tem nas načeloma ne zanima, v kakšni obliki novinarskega prispevka (vest, poročilo, komentar, intervju, predstavitev, fotoreportaža itn.) se te objave pojavijo. Bistvo uredniških objav je, da jih novinar sam napiše in da izražajo njegovo prepričanje oziroma uredniško presojo glede določenega vprašanja. Vsaka objava, ki ni oglas, mora biti skladna s pravili novinarskega delovanja, kot jih določa Kodeks novinarjev Republike Slovenije. To pomeni, da mora ne glede na dejstvo, da je bil pri nastanku članka novinar / urednik neodvisen, tudi vsebina članka nakazovati na to, da novinar pri svojem delu ni bil nesamostojen. To pa pomeni, da moramo pri poskusu definiranja prikritega oglaševanja vzpostaviti dva kriterija.

Prvi kriterij je *postopkovni*. Ta določa, da članek, ki je bil napisan po naročilu in proti direktnemu ali indirektnemu plačilu z drugim, ne more biti novinarski članek že zaradi dejstva, da gre za naročilo, vpliv in plačilo vsebine objave. Taka objava je namreč oglas. Pri tem moramo biti pozorni na dejstvo, da prikrito oglaševanje niso samo objave iz gospodarstva. Vsaka objava, ki temelji na naročilu, dogovoru in plačilu med novinarjem ali uredništvom in nekom, ki ima interes za točno določeno vsebino objave, mora biti deklarirana kot oglaševanje. Razlika med oglaševanjem in novinarskim delovanjem je namreč v dejstvu, da dela novinar v svojem imenu v interesu javnosti, oglasi pa delujejo v interesu naročnika na svoj račun oz. račun medija. Ta bistvena razlika mora biti jasna in predstavljati temelj za razmejevanje med novinarskimi objavami in oglasi.

V praksi se v tej zvezi pojavlja še en problem. Mogoče je, da klasičnega naročila, dogovora in plačila med novinarjem in tistim, ki bi bil za vsebino in obliko objave zainteresiran sicer ni ali pa ta ni dokazljiv, vseeno pa objava jasno izpostavlja podatke ali poudarke, ki nakazujejo na to, da namen objave ni le informiranje

gledalcev, bralcev ali poslušalcev, pač pa v večji meri predstavitev nekoga ali nečesa, o katerem je v objavi govora. Zato bi bilo idealno vzpostaviti tudi drugi, *vsebinski kriterij*. Tudi pri tem kriteriju ni pomembno ali gre za gospodarsko, politično, društveno ali zasebno dejavnost. Pri tem kriteriju je bistveno ocenjevanje vsebine članka. V vsakem spornem primeru bi bilo potrebno ugotoviti ali je vsebina članka *v interesu* tistih, ki jim je medij namenjen oz. ali je bolj v interesu določenih ljudi, podjetij, predmetov, storitev, ki se v določeni objavi obravnavajo. Ker je tako ugotavljanje praktično nemogoče in ga lahko razumemo kot poseganje v avtonomijo uredniške politike je za vsebinski kriterij najprej bistveno, da je odločitev o objavi sprejelo uredništvo. Če bi nek medij pretiraval s tovrstnim prikritim oglaševanjem, bi ga javnost gotovo zavrгла, saj bi postal nezanimiv in nekredibilen. Skratka - samo praksa je tista, ki bo lahko z vrednotenjem posameznih primerov zarisala črto, ki bo v medijih določala mejo dovoljenega. Bistveno je, da pride do uvedbe postopkovnih predpostavk, ki bi preprečevale prikrto oglaševanje. O vsebini uredniških odločitev pa lahko presojujejo samo avtonomna uredništva, svojo presojo pa sproti preverjajo na trgu.

Že v splošnem pregledu smo ugotovili, da bi prikrto oglaševanje lahko sankcionirali že obstoječih zakonih in da bi zato morali poskrbeti že državni organi, ki jih navedeni zakoni pooblašajo. Toda veliko število kršitev in nikakršne reakcije državnih organov kažejo, da je sicer nedovoljena dejanja prikrtega oglaševanja težko odkrivati. Problemi pri odkrivanju so jasni. Da bi lahko ukrepali v smislu Zakona o varstvu konkurence bi bilo potrebno dokazati, da je dejansko prišlo do zlorabe nepoučenosti ali lahkovernosti potrošnikov. To pa je verjetno mogoče dokazati le potem, ko je dokazan dogovor med medijem in tistim, ki na nedovoljen način prikrto oglašuje. Tako dokazovanje je tako težavno, da na tej osnovi resnih rezultatov ni mogoče pričakovati. Dogovor je lahko usten, plačilo ni nujno direktno. Zato smo tudi predlagali, da je potrebno za sankcioniranje vzpostaviti postopkovni kriterij, ki ga lahko v primeru, da ni šlo za avtonomno odločitev uredništva dopolnjuje še vsebinski, da je namreč neka objava očitno v interesu druge, neuredniške strani.

Toda: komu lahko zaupamo presojo prikrtega oglaševanja?

Skeptični smo do dejstva, da bi bilo to lahko v pristojnost upravnih organov (npr. tržne inšpekcije), saj ti ne poznajo medijev v taki meri, da bi lahko odločali o posameznih postopkih naročanja prikrtega oglaševanja. Prav tako o tem (vsaj ne na prvi stopnji) ne morejo odločati sodišča, saj gre za poseben element javno-pravnega varstva.

Po našem mnenju bi bila najprimernejša *samoregulacija* vseh vpletenih strani. O problematiki prikrtega oglaševanja naj bi odločal poseben strokovni organ, ki bi ga oblikovali mediji, oglaševalci, strokovnjaki za odnose z javnostmi ter predstavniki javnosti. Taka sestava bi bila po našem mnenju prvi pogoj za uspešnost delovanja takega organa.

Drugi pogoj za delovanje takega organa pa bi bila obveznost sprejemanja njegovih odločitev, za razliko od priporočilnih določb sedanjih organov stanovskih organizacij.

Ustanovitev takega samoregulacijskega telesa seveda ne izključuje nadaljnega obstoja razsodišč pri vsakem posameznem akterju na medijskem trgu. Vsekakor pa menimo, da bi bilo smiselno ključne probleme, ki zadevajo vse akterje na medijskem trgu, reševati prav v tej obliki.

Predlagan koncept pomeni poseg v celoten medijski prostor, vendar menimo, da je le na ta način mogoče zagotoviti ustrezno sankcioniranje prikritega oglaševanja. Namen samoregulative vseh vpletenih je predvsem v hitrem odzivu na tržne nepravilnosti, česar z državnimi, upravnimi ali zgolj posamičnimi stanovskimi regulacijami ni mogoče doseči.

LITERATURA

- Aacker, David. 1992, Advertising management. Englewood Cliffs: Prentice - Hall, Inc.
- Bašić - Hrvatinić, Sandra. 1997, Privatizacija medijev v Sloveniji. Ljubljana: FDV
- Drol - Novak, Živa. 1998, Pravna praksa št. 396, Zakon o varstvu potrošnikov. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Grilc, Peter. 1997, Podjetje in delo št. 6: Novejše oblike nelojalne reklame. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Gruban, Verčič, Zavrl. 1997, Pristop k odnosom z javnostmi. Ljubljana, Pristop.
- Jamieson, Kathleen Hall. 1988, The Interplay of Influence. Belmont: Wadsworth, Inc.
- Juhart, Miha. 1997, Podjetje in delo št. 6: Svoboda izražanja in oglaševanje. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kladošek, Roman. 1997, Podjetje in delo št. 6: Nelojalna reklama in inšpekcijski nadzor. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kline, Miro; Ažbe, Petra. 1997, Podjetje in delo št. 6: Regulativa oglaševanja: problemi pri določanju meril regulative. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Šinkovec, Janez. 1996, Podjetje in delo št. 5: Zasebnost in sredstva javnega obveščanja.
- Toplak, Ludvik. 1997, Podjetje in delo št. 6: Civilnopravno varstvo osebnostnih pravic in mediji. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Zabel, Bojan. 1997, Podjetje in delo št. 6: Tržno pravo in pravo reklame. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Evropski kodeks profesionalnega obnašanja v odnosih z javnostmi
- Kodeks mednarodnega združenja za odnose z javnostmi
- Kodeks novinarjev Republike Slovenije
- Zakon o javnih glasilih (Uradni list Republike Slovenije št. 18/94)
- Zakon o varstvu konkurence (Uradni list Republike Slovenije št. 18/93)
- Zakon o varstvu potrošnikov (Uradni list Republike Slovenije št. 20/98)
- Wilcox, Dennis. 1990, Public Relations Writing and Media Techniques. New York: Harper & Row Publishers.