

AZ ONLINE PLATFORMOKON MEGJELENŐ POLITIKAI HIRDETÉSEK SZABÁLYOZÁSI KIHÍVÁSAI EURÓPÁBAN ÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Szikora Tamás*

1. Bevezetés

A polgárok meggyőzése az egyes választásokat megelőző politikai kampányidőszakban kiemelkedő jelentőséggel bír a győzelem megszerzésében. A direkt kampányüzenetek hatékonysága nagymértékben függ a célközönség közvetlen elérésétől, ez tekinthető a választási kampány eredményessége egyik kulcskérdésének. Aki választási sikereket szeretne elérni, annak olyan kommunikációs csatornát kell találnia, amely alkalmas a lehető legszélesebb közönség megszólítására. Erre az elektronikus média elterjedésével, a 20. század közepétől a televízió tűnt a legalkalmasabb eszköznek, így a politikai reklámok médiában való megjelenése a választási kampányok természetes velejáróivá váltak, és egészen 21. század első évtizedéig nem is volt ismert olyan tömegkommunikációs eszköz, amely egyeduralkodó szerepét a politikai véleménybefolyásolás terén veszélyeztette volna. Az internet, majd a közösségi oldalak megjelenése és elterjedése azonban a kampánytevékenységre nézve is gyorsan érdemi változást eredményezett. Az egyes kampánytechnikák digitális tér sajátosságaihoz való adaptálódásával a közösségi média szerepe is fokozatosan felértékelődött; az online politikai hirdetések alkalmazásának szinte exponenciális mértékben való növekedését azon sajátosságainak köszönheti, hogy sokkal hatékonyabban, egyszerűbben és alacsonyabb költségekkel teszi lehetővé választópolgárok megszólítását.

A jogi szabályozásról ugyanakkor elmondható, hogy nem volt képes lépést tartani a digitális technológiák társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok terén rohamos sebességgel zajló térnyerésével. Ez az állítás igaznak bizonyul(t) a választási kampánytevékenység szabályozását illetően is, aminek leginkább szembetűnő bizonyítékaiként a 2016-os esztendő eseményei szolgálnak. Az amerikai elnökválasztási kampány, illetve az Egyesült Királyság európai uniós tagságáról (az eredmény ismeretében inkább a tagság megszűnéséről) döntő Brexit-népszavazás kapcsán tapasztalt

* Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézet; doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

külföldi beavatkozás, illetve dezinformációs tevékenységek rávilágítottak a közösségi oldalak demokratikus nyilvánosság alakítására való képességére. A kezdeti riadalmat követően a múltbéli történések feltárása és kivizsgálása, majd pedig a lehetséges válaszlépések kidolgozása került a fókuszba. Az utóbbiak körében megjelentek a jogi szabályozást sürgető hangok is.

A közbeszédben *fake news*-jelenséggént elhíresült eseményekkel összefüggésben bevezetni javasolt intézkedések számos formája látott napvilágot.¹ Jelen tanulmányban nem általánosságban a dezinformáció kérdéskörével foglalkozunk, hanem azt kívánjuk vizsgálni, hogy a választási kampányok során a demokratikus nyilvánosság védelme érdekében kifejezetten az online politikai reklámokra² fókuszáló szabályozásnak milyen megoldásai merültek fel az említett eseményeket követően Európában (elsősorosan uniós szinten), illetve az Egyesült Államokban, továbbá milyen hasonlóságok és különbségek fedezhetők fel az Atlanti-óceán két partján, továbbá ezek a megoldások mennyire tekinthetők hatékony eszköznek az előttünk fekvő probléma kezelésére.

2. Szabályozási javaslatok Európában

2.1. A szabályozási igény felmerülése

A bevezetőben említett 2016. évi események ráirányították a figyelmet arra a körülményre, hogy a fizetett politikai hirdetések a kiterjedt és összehangolt dezinformációs kampányok egyik hatékony eszközei lehetnek. Az átláthatóság hiánya, az egyes üzenetek mögött rejlő 'megrendelő' személyének ismeretét nélkülöző közzététel ugyanis könnyedén lehetővé teszi a felelősségre vonás elkerülését, így az esetleges szabályozás érvényre juttatását. A politikai reklámok átláthatósága, illetve az elszámoltathatóság követelménye alapvetően három célt kíván szolgálni: egyfelől, a dezinformációs tevékenységek és a külföldi befolyás megelőzését, másfelől megkönnyíteni a közbeszédben az ellentétes vélemények megjelenését, végül pedig legalább akkora átláthatóságot teremteni az online politikai beszédben, mint amekkora a televíziós és rádiós fizetett politikai hirdetések esetében hosszú évek (évtizedek) alatt kialakult.³

¹ Az online dezinformáció kezelésére javasolt szabályozással kapcsolatos hazai szakirodalom kapcsán ld. pl. Koltay András: Az online dezinformáció megfékezésére tett európai kísérletek kritikája. *Pro Publico Bono*, 2024/3. 24–48. <https://doi.org/10.32575/ppb.2024.3.2> ; Bartóki-Gönczy Balázs – Koltay András – Papp János Tamás – Sorbán Kinga: A európai uniós szabályozás és bírósági gyakorlat. In: Barzó Tímea – Czékmann Zsolt – Csák Csilla: „Gondolatok köztére” – A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021. 69–117., különösen 107–115.

² A tanulmányban a politikai reklám és a politikai hirdetés kifejezéseket egymás szinonimájaként használjuk, hasonlóképpen az európai uniós jogi szabályozás magyar nyelvű fordítása által alkalmazott megoldáshoz, függetlenül attól, hogy az angol nyelvű szöveg kizárólag a *political advertisement* fordulatot használja. A politikai reklám és a politikai hirdetés a magyar jogi szabályozásban két külön médiatartalomtípus, jelen tanulmányban azonban a magyar szabályozást e tekintetben nem érintjük.

³ Abby K. Wood: Facilitating Accountability for Online Political Advertisements. *Ohio State Technology Law Journal*, Vol. 16., No. 2. (2020) 520–557.

A felmerülő probléma kezelésére a 2010-es évek második felétől komoly erőfeszítések mutatkoztak, amelyek a transzparencia jegyében igyekeztek megoldást találni a hiteles tájékoztatás biztosítása érdekében.⁴ Kezdetben az Európai Unió magas szintű munkacsoportjának 2018 márciusában nyilvánosságra hozott, a félretájékoztatásokról szóló jelentése,⁵ illetve a jelentés főbb megállapításait, javaslatait összefoglaló európai bizottsági közlemény⁶ deklarálta a politikai hirdetések átláthatóságának igényét.

A 2019. évi európai parlamenti választások közeledtével ugyanakkor a dezinformáció okozta fenyegetettség egyre sürgetőbbé tette az Európai Bizottság fellépését, amely erőfeszítések keretében a testület 2018. szeptember 12-én ajánlást fogadott el a választásokkal kapcsolatosan felmerülő, a választási kampányhoz, illetve a választás lebonyolításához – elsődlegesen természetesen az online térhez – kapcsolódó biztonsági kérdésekkel összefüggésben.⁷ A választópolgárok tájékozottságát elősegítendő, illetve a közéleti viták szabadságát garantálni kívánó lépések körében a bizottsági ajánlás túlnyomórészt az európai parlamenti választásokat megelőző, a választási kampány során közzétett politikai hirdetések átláthatósága kapcsán fogalmazott meg követelményeket.⁸ Noha e dokumentumokban rögzített elvárások valamelyest segítettek javítani a 2019-es európai parlamenti választások biztonságos (külső beavatkozástól mentes) lefolytatását, a kötelező erővel bíró szabályozás hiányában nem valósult meg maradéktalanul a nyilvánosság átlátható és megbízható, hiteles információkkal való ellátását biztosító digitális környezet.⁹

Végezetül, az európai szabályozás keretében kell említeni a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódexet (*Code of Practice on Disinformation*), amelyet elsőként 2018-ban fogadtak el a nagyobb közösségi oldalak üzemeltetői az Európai Bizottság kezdeményezésére.¹⁰ A kódex elfogadását az Európai Bizottság is az önsza-

⁴ Megjegyzendő, a politikai reklámok megrendelői feltüntetésének megkövetelése az egyes üzenetekhez köthetően a 'hagyományos' televíziós és rádiós médiaszolgáltatásokat illetően hosszú időre visszanyúló múlttal rendelkezik.

⁵ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology: *A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Publications Office, 2018. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>

⁶ Európai Bizottság: Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2018) 236 final.

⁷ Az Európai Bizottság 2018. szeptember 12-i ajánlása az európai parlamenti választásokkal összefüggésben a választási együttműködési hálózatokról, az online átláthatóságról, a kiberbiztonsági eseményekkel szembeni védelemről és a félretájékoztatási kampányok elleni küzdelemről. COM(2018) 5949 final.

⁸ „A tagállamok – az alkalmazandó szabályokkal összhangban – ösztönözzék és segítsék elő a fizetett online politikai hirdetések és üzenetek átláthatóságát. A tagállamok mozdítsák elő a fizetett online politikai hirdetések és üzenetek mögött álló politikai pártra, politikai kampányra vagy politikai támogató csoportra vonatkozó információk uniós polgárok számára történő aktív közzétételét.” Uo. (7) bekezdés.

⁹ Niamh Kirk – Lauren Teeling: A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland. *Irish Political Studies*, Vol. 37., No. 1. (2022) 85–102. <https://doi.org/10.1080/07907184.2021.1907888>

¹⁰ A magatartási kódexet 2018 októberében írta alá a Facebook, a Google, az akkori nevén Twitter (ma: X) és a Mozilla, valamint a hirdetőik és a reklámpiar más szereplői. Az aláírók köréhez 2019 májusában

bályozás keretében elért sikernek aposztrofálta, azonban figyelemmel a szöveg megfogalmazására, illetve az elfogadás folyamatára, arra inkább a társszabályozás mechanizmus eredményeként érdemes tekinteni.¹¹ A politikai hirdetések átláthatóságát illetően a kódex az üzenetek szerkesztett tartalmaktól való elválasztásának elvét, valamint a megrendelő személyének és a megrendelésre fordított összeg megismerhetőségére tartalmazott előírást.¹²

Az Európai Bizottság a kódexben foglalt célkitűzések teljesülésének hatékonyságát az elfogadást követő években értékelte, majd a felülvizsgálat eredményeképpen került sor 2022 nyarán a megerősített gyakorlati kódex elfogadására (*Strengthened Code of Practice on Disinformation*). Ez utóbbi dokumentumot már 34 szervezet írta alá, és az úttörőnek számító ‘elődjénél’ jóval részletesebb és cizelláltabb követelményrendszert tartalmazott,¹³ egyúttal a kódex megszövegezése során figyelemmel voltak mind a DSA,¹⁴ mind pedig – az akkor még csak rendelettervezet formájában nyilvánosságra került – politikai reklámok átláthatóságára vonatkozó javaslatban¹⁵ foglaltakra. A megerősített kódex 44 kötelezettségvállalást és összesen 128 intézkedést tartalmaz, ezek közül 10 kötelezettségvállalás és 28 intézkedés a politikai hirdetések közzétételével kapcsolatos kérdéseket érinti. A kötelezettségvállalások/intézkedések kiterjednek többek között a politikai reklámok közös meghatározásának, az üzenetek politikai reklámként történő egyértelmű megjelölésének és más tartalmaktól való megkülönböztethetőségének, a megrendelő személyazonossága ellenőrzésének, a platformokon megjelent reklámokról készített hirdetési adattárak fenntartásának és az azokban való kutatási lehetőség biztosításának követelményére.¹⁶

A legfrissebb fejlemények szerint a megerősített gyakorlati kódex 2025 júliusától kezdve a DSA 45. cikke szerinti, uniós szintű önkéntes magatartási kódexnek minősül, így a benne foglalt rendelkezések kikényszerítése és végrehajtása is sokkal hatékonyabb módon számon kérhetővé válik a platformokon.¹⁷

csatlakozott a Microsoft, míg 2020 júniusában a TikTok. EU Code of Practice on Disinformation (2018). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

¹¹ A platformok a normatív jogi szabályozás elkerülése érdekében, az Európai Bizottság nyomására döntöttek a kódex aláírása mellett, és az abban foglaltak érvényesüléséről a Bizottság irányába tartoznak beszámolási kötelezettséggel, ezért az nem értékelhető iparági szereplők tisztán önkéntes alapon szerveződő önszabályozásának. Ld. Koltay András: *Sajtószabadság. Egy közös európai eszme szabályozása*. Budapest, ORAC, 2024. 257–258.

¹² A dezinformáció visszaszorítást célzó 2018. évi gyakorlati kódex, II.B.3. pont.

¹³ The Strengthened Code of Practice on Disinformation (2022). <https://tinyurl.com/bdhnzj6a>

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet).

¹⁵ Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról. COM(2021) 731 final.

¹⁶ A dezinformáció visszaszorítást célzó 2022. évi megerősített gyakorlati kódex, III. pont, 4–13. kötelezettségvállalások.

¹⁷ The Code of Conduct on Disinformation. <https://tinyurl.com/ye26px7v>

2.2. A digitális szolgáltatásokról szóló rendelet

Az előző pont alatt röviden összefoglaltak mellett a dezinformáció, és ehhez kapcsolódóan részben az online politikai reklámok szabályozását is érintő első érdemi, a tagállamokra (illetve azok hatóságaira, közigazgatási szerveire) nézve kötelező előírásokat is megfogalmazó jogszabálya a 2022 októberében elfogadott DSA volt. A jogszabály az átláthatóság és elszámoltathatóság új szintjeit vezeti be, különös tekintettel a nagy technológiai vállalatokra. A DSA az átláthatóság alapelvét alapvetően két körben fogalmazza meg: egyfelől a platform működésével, tevékenységével kapcsolatos relevánsnak ítélt adatait, információit kell hozzáférhetővé tenni (ilyen például az átláthatósági jelentés vagy az ajánlórendszerek átláthatóságát előíró szabály). Másfelől az átláthatóság azt is hivatott biztosítani, hogy a felhasználók a platformokon megjelent egyes tartalmak, üzenetek kapcsán rendelkezzenek megfelelő információval.

A DSA speciális átláthatósági követelményeket fogalmaz meg az online platformokon közzétett hirdetésekkel kapcsolatban (26. cikk). E szerint a szolgáltatónak biztosítania kell a hirdetés felismerhetőségét, a hozzáférhetővé tételt kezdeményező(k) személyének megnevezését, valamint a hirdetés célzott megjelenítésére szolgáló paraméterek felhasználó általi megismerhetőségét.

- a) A DSA a hirdetésekkel összefüggésben az igénybe vevők tájékoztatását, megfelelő információval való ellátását segíti elő a manipulatív, megtévesztő gyakorlatokkal szembeni védelem érdekében. A szabályozás ezért az átláthatóság első elemeként a hirdetések igénybe vevők általi felismerhetőségét (azonosíthatóságot) és megkülönböztethetőségét írja elő. Ezen elvárásokat az online platform üzemeltetőjének olyan módon kell teljesítenie, hogy a szolgáltatás igénybe vevői számára egyértelműen, félreérthetetlenül kiderüljön, hogy online hirdetéssel szembesülnek. A 26. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a hirdetések egységes, jól látható és felismerhető megjelölése terén – az igénybe vevők tájékoztatását elősegítendő – a DSA ösztönzi az önkéntes szabvány kidolgozását.
- b) Az online hirdetések hozzáférhetővé tételének további feltétele, hogy mind a kedvezményezett, mind pedig – amennyiben a két személy nem ugyanaz – a finanszírozó személyét egyértelműen meg kell nevezni. A 26. cikk (1) bekezdés b) és c) pontjai azt kívánják biztosítani, hogy az igénybe vevők előtt világos legyen egyfelől annak személye (illetve az a szervezet), akinek érdekében az adott hirdetés közzétételére sor került, mind pedig aki a közzétételért az ellenszolgáltatást nyújtotta. Nyilvánvaló – és erre az (1) bekezdés c) pontja utal is –, hogy e két személyi kör nem minden esetben válik el egymástól, ugyanakkor a jogszabály abban a helyzetben is teljes körű átláthatóságot kíván biztosítani, amikor a hirdetés finanszírozója nem egyezik meg azzal a személlyel (szervezettel), akinek az érdekében (javára) a hirdetés közzétételre került. Fontos kiemelni, hogy az előzőekben említett személyi kör megnevezésére és feltüntetésére közvetlenül a megjelent hirdetéshez kapcsolódóan – amellet vagy abba ágyazva – kell sort keríteni. Az említett személy(ek) megnevezésének konkrét módjára nézve a DSA nem ír elő egyéb formai követelményeket, a lényeg mindössze az, hogy a megrendelő (és az ettől eltérő finanszírozó) az igénybe vevő számára pontosan, egyértelműen beazonosíthatóvá váljon.

- c) Az átláthatóság harmadik ‘szintje’ a célzott reklámozással összefüggően felhasznált információkról való tájékozódást hivatott biztosítani. Az online platformok szolgáltatóinak ugyanis a hirdetésekkel összefüggésben azokat az információkat is hozzáférhetővé kell tenniük, amelyekből az igénybe vevők számára megállapítható, hogy az online platform milyen paraméterekre (tulajdonságokra) és – az adott szolgáltatás használata során gyűjtött – adatokra, információkra támaszkodva jelenítette meg számára az érintett hirdetést. A hirdetés megjelenítésének alapjául szolgáló információk hozzáférhetővé tételén túl az online platform szolgáltatójának arra vonatkozóan is lehetőséget kell biztosítani a szolgáltatásában, hogy az igénybe vevők e paramétereken saját elhatározásukból módosítás(oka)t eszközölhessenek.

A DSA 26. cikk (2) bekezdése az online platform üzemeltetője számára előírja, hogy a szolgáltatásán keresztül hirdetést közzétetni kívánó igénybe vevőknek olyan funkciót kell biztosítania, amivel a hirdetéshez való hozzáférés (közzététel) kezdeményezését megelőzően az információ kereskedelmi jellege feltüntethető. Ezzel egyidejűleg e funkciónak arra is képesnek kell lennie, hogy ezen információ a hirdetés online platformon való megjelenítését kezdeményező igénybe vevőn kívüli valamennyi felhasználó számára világosan és egyértelműen ismert, valamint megismerhető legyen.

A DSA az online óriásplatformot és a nagyon népszerű online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatókkal kapcsolatban – azok piaci méretéből, erejéből és társadalmi hatásából adódó rendszerszintű kockázatainak mérséklésére figyelemmel – az átláthatóság növelése érdekében a megjelent hirdetések tekintetében további követelményeket fogalmaz meg. Így az említett szolgáltatóknak a 39. cikk értelmében az interfészükön hozzáférhetővé tett hirdetésekkel kapcsolatos adattárat kell létrehozniuk és naprakészen tartaniuk (így például a Facebookot üzemeltető Meta erre egy külön felületet, a ‘Hirdetéstár’ elnevezésű adatbázist¹⁸ üzemelteti). Így az adattárnak az alábbi előírásoknak kell megfelelnie:

- nyilvánosnak, pontosnak, bárki számára hozzáférhetőnek és több szempontból kereshetőnek kell lennie;
- valamennyi, az igénybe vevők számára hozzáférhető hirdetésről részletes információkat kell tartalmaznia, így elsődlegesen a népszerűsíteni kívánt termék vagy szolgáltatás nevét és a hirdetés tárgyát, a megrendelőre és – amennyiben a két személy, szervezet eltérő – az arra vonatkozó adatokat, akinek érdekében az üzenet megjelenítésére sor került, továbbá a hirdetés közzétételével kapcsolatos információkat, különösen a célzott hirdetések esetében;
- az előzőekben megjelölt információknak a hirdetés interfészen való jelenléte alatt folyamatosan, majd a hirdetési idő lejáratát követő további egy évig hozzáférhetőnek kell lennie;
- a szolgáltatóknak az adattárban hozzáférhetővé tett információk körében különös figyelemmel kell lenniük arra, hogy azok ne tartalmazzák a hirdetéssel megcélzott igénybe vevők személyes adatait;

¹⁸ Meta Hirdetéstár. <https://tinyurl.com/3fvwwe5w>

- amennyiben valamely hirdetést annak jogellenes vagy szerződési feltételekkel ellentétes jellege miatt a szolgáltató eltávolítja (vagy a hozzáférhetőséget megszünteti), az adattárból a hirdetés tárgyával, valamint a kedvezményezett (és megrendelő) személyével kapcsolatos információkat törölni kell, és e helyett az adattárnak az eltávolítás (hozzáférés megszüntetése) indokait, körülményeit, előzményeit a konkrét esettől függően a DSA 17. cikk (3) bekezdés *a)–e)* pontban vagy a 9. cikk (2) bekezdése *a)* pont i. alpontban foglaltak szerint kell tartalmaznia.

Amint az a fentiekben látható, a DSA több szinten is megköveteli a platformok átlátható működését, azonban egyes vélemények szerint a dezinformáció terjedése terén ez érdemi előrelépést nem eredményez. Galantino szerint ugyanis ez érdemben sem az összehangolt, rosszindulatú felhasználói magatartások (*coordinated inauthentic behavior*)¹⁹ elleni tényleges fellépés, a tartalommoderálás és ezen intézkedésekkel összefüggő jogorvoslat, vagy az egyes felhasználói tartalmak dezinformációnak való minősítése és ezzel összefüggésben (jog)következmények alkalmazása terén sem te remt valódi, a platformok ezirányú tevékenységének megismerését lehetővé tévő átláthatóságot.²⁰

2.3. A politikai hirdetések átláthatóságáról szóló rendelet

Az EU a 2020-as évek elejéig teljes mértékig elzárkózott attól, hogy az egyes tagállamok választási eljárásaiba, az azt megelőző kampányidőszakot érintő kérdésekbe egy-egyes szabályozás megalkotásával ‘beavatkozzon’. A közösségi média demokratikus folyamatokra gyakorolt veszélyeire tekintettel azonban a teljes tartózkodás helyett a döntéshozók a politikai reklámok átláthatósága terén az egységes, minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelet elfogadása mellett tették le a voksukat. A politikai szféra mellett a tudományos diskurzusban is megjelent az online politikai reklámok szabályozását támogató gondolat, ami azon a felismerésen alapult, hogy ezek a hirdetések jelentős hatást gyakorolhatnak a demokratikus folyamatokra, a célzott politikai reklámok pedig könnyen hozzájárulhatnak a választói manipulációhoz, a választások fragmentálódásához, valamint az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiányához.²¹ A szabályozás, konkrétan a közös európai szintű normák elfogadása mellett érvelők az eltérő tagállami szabályozásokra is felhívták a figyelmet.²² Az átláthatóság növelése

¹⁹ Meta, Transparency Center, Közösségi alapelvek – Nem hiteles viselkedés. <https://tinyurl.com/2ej4nu59/>

²⁰ Sharon Galantino: How Will the EU Digital Services Act Affect the Regulation of Disinformation? *SCRIPTed*, Vol. 20., No. 1. (2023) 89–129.

²¹ Katharine Dommett – Junyan Zhu: The barriers to regulating the online world: Insights from UK debates on online political advertising. *Policy & Internet*, Vol. 14., No. 4. (2022) 772–787. <https://doi.org/10.1002/poi3.299>

²² Max Zeno van Drunen – Natalie Helberger – Ronan Ó Fathaigh: The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market. *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 30., No. 2. (2022) 188–192. <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaac017>

mellett az adatvédelmi aggályokra tekintettel²³ a célzott hirdetések szabályozásának igénye is terítékre került, részben a kereskedelmi reklámokra vonatkozó szabályozást alapul véve. Egyes szerzők szerint a politikai reklámokat ugyanúgy kellene kezelni, mint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat (*unfair commercial practices*), azaz a félrevezető és manipulációra építő hirdetések alkalmazásának tilalma mellett egy rugalmas, fogyasztóvédelmi alapon is nyugvó szabályozást tartottak elfogadhatónak.²⁴

Az előzőek fényében az Európai Unió nem sokkal a DSA elfogadását követően kifejezetten a politikai reklámok átláthatóságára vonatkozóan fogadott el rendeletet, amely a transzparencia elősegítése mellett elsődlegesen a célzott reklámtechnikák alkalmazására vonatkozóan fogalmazott meg szabályokat.²⁵ A rendelet jogforrási jellegéből adódóan közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, ugyanakkor nem érinti a politikai reklámtevékenységgel kapcsolatos, a rendelet hatálya alá nem tartozó szempontokat szabályozó uniós vagy nemzeti szabályokat: így nem érinti a politikai hirdetések tartalmára vonatkozó előírásokat, a választási kampányok lebonyolítására, finanszírozására, a kampánycsend intézményére vonatkozó szabályozási kereteket [2. cikk (2) bekezdés és (14) preambulumbekkezdés]. A szabályozás területi hatályát illetően az csak arra a politikai reklámra alkalmazható, amelyet *a)* az Európai Unióban terjesztenek, *b)* egy vagy több tagállamban nyilvánosságra hozzák, vagy *c)* a politikai reklámtevékenység uniós polgárok felé irányul – utóbbi esetben függetlenül a politikai reklám szolgáltatójának letelepedési helyétől és az alkalmazott eszközöktől [2. cikk (1) bekezdés]. A rendelet némiképpen tágan definiálja a politikai reklámot, e szerint:

„egy üzenet bármilyen módon történő elkészítése, elhelyezése, népszerűsítése, közzététele, eljuttatása vagy terjesztése, rendszerint ellenszolgáltatás ellenében vagy házon belüli tevékenységek révén, vagy egy politikai reklámkampány részeként:

- a) politikai szereplő javára vagy nevében, kivéve, ha az tisztán magánjellegű vagy tisztán kereskedelmi jellegű; vagy
- b) amely befolyásolhatja és amelynek az a rendeltetése, hogy befolyásolja egy választás vagy népszavazás kimenetelét, a választói szavazási magatartást vagy egy jogalkotási vagy szabályozási folyamatot uniós, nemzeti, regionális vagy helyi szinten; [...]”. (3. cikk)

²³ E körben elegendő a 2016-os amerikai elnökválasztási kampánnyal összefüggésben kirobbant Cambridge Analytica-botrányt említeni, amely során több tízmillió Facebook-felhasználó személyes adata került az említett céghez, aki ezen adatokat felhasználva célzott kampányüzeneteket juttatott el a felhasználókhoz, befolyásolva ezzel a választás kimenetelét.

²⁴ Natali Helberger – Tom Dobber – Claes de Vreese: Towards Unfair Political Practices Law: Learning Lessons from the Regulation of Unfair Commercial Practices for Online Political Advertising. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 12., No. 3. (2021) 273–296.

²⁵ (EU) 2024/900 rendelet a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról, HL L 2024/900, 2024.03.20., 1–44. o.

Az üzenet politikai reklámként való értékelése körében többek között annak tartalmát, nyelvét, a közzététel célját, kontextusát és időszakát, valamint a reklámozó személyét kell figyelembe venni [8. cikk (1) bekezdés a)–g) pontok].

A szerkesztői szabadság tiszteletben tartása érdekében a rendelet kizárólag a harmadik felek által megrendelt, ellenszolgáltatás fejében közzétett üzenetekre nézve alkalmazandó, és nem általában véve a politikai véleménynyilvánítást igyekszik szabályozni (kivéve, ha ellenszolgáltatás fejében kerül közzétételre az adott politikai vélemény) [1. cikk (2) bekezdés és (29) preambulumbekkezdés]. A szabályozás hatálya ugyanakkor nem kizárólag a közösségi médiában közzétett politikai hirdetésekre terjed ki – még ha egyes elemei, így például a célzott reklámtechnikák alkalmazása, jellegükből adódóan a platformok vonatkozásában merült fel –, hanem a hagyományos televíziós és rádiós médiaszolgáltatásban, valamint a sajtótermékekben közzétett politikai hirdetésekre is. Megjegyzendő, a célzott hirdetéseket sokan kizárólag a közösségi oldalak működéséhez kötik, valójában azonban azok már a televíziós – elsősorban a kábeltelvíziós – médiaszolgáltatások tekintetében is bevett eszköznek számítanak(ottak).²⁶

Az átláthatóság biztosítása érdekében a rendelet mind a politikaireklám-szolgáltatók, mind pedig a politikai reklámok tekintetében előírja az azonosítás követelményét, vagyis egyfelől az üzenet politikai reklám-jellegének feltüntetését, valamint a közzétételben érdekelt személy/szervezet megnevezését, illetve azokat átláthatóságot biztosító közleményekkel együttesen kell közzétenni (11. cikk). Szintén a nyilvánosság tájékoztatását hivatott biztosítani a politikai reklámok közzétevőit terhelő azon kötelezettség, melynek értelmében az általuk közzétett politikai hirdetésekről hozzáférhető nyilvántartást kell vezetniük, feltüntetve ebben a konkrét hirdetések mellett a megjelenésért nyújtott ellenszolgáltatás összegét, a megrendelő személyét, a kapcsolódó választási (népszavazási) kampányok megnevezését, és azokat hét évig meg kell őrizniük (9. cikk). Emellett a rendelet – az Európai Bizottság és a tagállamok bevonásával – létrehozza az online politikai hirdetések európai adattárát, az Unióban közzétett vagy az uniós polgároknak szánt valamennyi politikai hirdetés összegyűjtése és nyilvánossá tétele révén (13. cikk). A szabályozás biztosítani kívánja az egyes tagállami hatóság számára a vonatkozó kampányfinanszírozási előírások érvényesülésének ellenőrzését azáltal, hogy a politikai reklámok közzétevői számára (kampányokra lebontva) időszakos közzétételének kötelezettségét fogalmazza meg, amely beszámolóikban a politikai hirdetések közzétételéért kapott ellenszolgáltatások összegéről – valamint a célzott hirdetési technikák alkalmazásáról is – tájékoztatást kell adniuk (14. cikk).

A korábbi évek sajnálatos tapasztalataira válaszul, a külföldről érkező dezinformációs kampányok megelőzésére szolgáló intézkedésként a politikai reklámok közzétételének korlátozására vonatkozó minimumkövetelményt is megfogalmaz. Eszerint az Európai Unió bármely tagállamában szervezett választást vagy népszavazást megelőző három hónapban – ezen választásokkal vagy népszavazásokkal összefüggésben – kizárólag uniós polgárok, az Unióban állandó lakóhellyel rendelkező és az adott válasz-

²⁶ Erika Franklin Fowler – Michael M. Franz – Travis N. Ridout: *Political advertising in the United States. Buying and targeting political advertising*. 2nd edition. New York, Routledge, 2022. 93–114. <https://doi.org/10.4324/9781003165712-6>

táson vagy népszavazáson választójoggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok, illetve az Unióban letelepedett, harmadik országbeli jogalanyok irányítása alatt nem álló jogi személyek számára nyújthatók politikaireklám-szolgáltatások. A rendelet ugyanakkor lehetővé teszi, hogy ennél a kötelezettségnél a tagállamok – az uniós jog egyéb rendelkezéseivel összhangban – szigorúbb szabályokat is megfogalmazhatnak [5. cikk (2) bekezdés és (19) preambulumbekkezdés].

Hasonlóképpen a DSA-hoz (ld. 2.2. pont), a politikai reklámozásról szóló rendelet is igyekszik bevonni a közönséget (felhasználókat) a szabályozás érvényesítésébe, oly módon, hogy a politikai reklámok közzétevőinek kötelezettségévé teszi a szabályozásnak esetlegesen nem megfelelő politikai reklámok bejelentésére szolgáló – ingyenes, felhasználóbarát és könnyen hozzáférhető – felületek működtetését (15. cikk). Külön fejezetben szabályozza a rendelet az online politikai reklámtevékenység célzott (targetált) folytatását, és az online politikai reklámok címzettekhez való eljuttatását (III. fejezet), speciális szabályokat megfogalmazva a platformok üzemeltetőivel szemben. A szabályozási elemek részletezése mellett mindössze arra kívánunk e helyütt utalni, hogy a rendelet az adatkezelési kérdések mellett az átláthatóság tekintetében fogalmaz meg további kötelezettségeket, elsődlegesen az (uniós) adatvédelmi szabályok magasabb szintű érvényre juttatása, valamint az átláthatóság követelményének érvényesítése érdekében (18–19. cikk).

A rendelet egyes kérdéseinek gyakorlatban való alkalmazását elősegítendő, a jogszabály felhatalmazza az Európai Bizottságot, hogy végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el körébe a politikai reklámok megjelölésére szolgáló címkék formájára és tartalmára, az átláthatósági közlemények formátumának és műszaki előírásainak, valamint az online politikai hirdetések európai adattár működésére vonatkozó részletes szabályok meghatározása céljából [11. cikk (4) bekezdés, 12. cikk (7) bekezdés és 13. cikk (6) bekezdés].

Végül, a rendelet időbeli hatályát illetően kiemelendő, hogy a teljes körű alkalmazására 2025. október 10-étől kerül sor, szemben az Európai Bizottság által 2021 novemberében benyújtott tervezetben foglaltakkal, amiben – utólag mondhatjuk, eléggé bízakodóan – a 2023. április 1. napja szerepelt, hiszen az eredeti elképzelések szerint már a 2024. évi európai parlamenti képviselők választását megelőző kampányidőszakban is a dezinformáció visszaszorításának egyik eszközeként kívánták volna alkalmazni.

2.4. Az állami hirdetések szabályozása a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendeletben

Az előző két jogszabályt időben követve 2024 áprilisában fogadta el az Európai Parlament és a Tanács a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló rendeletet,²⁷ amely a korábban uniós szabályozással nem érintett állami hirdetésekhez kapcsolódó finanszírozás elosztására vonatkozóan is megállapított közös, tagállami szinten közvetlenül alkal-

²⁷ (EU) 2024/1083 rendelet a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet), HL L 2024/1083, 2024.04.17., 1–37. o. (a továbbiakban: EMFA).

mazandó normákat. Az EMFA célja a gazdasági erőforrásoknak a médiaszolgáltatók és az online platformokat üzemeltető szolgáltatók közötti átlátható, objektív, arányos, megkülönböztetésmentes és nyilvánosan elérhető feltételek mellett történő elosztásának, vagyis az állami forrásokhoz való egyenlő hozzáférésnek biztosítása [25. cikk (1) bekezdés]. A szabályozás a közigazgatási szervek által – jelen tanulmány szempontjából releváns – állami hirdetések közzétételéért nyújtott közfinanszírozást érintően írja elő az említett kritériumokat, meghatározva egyúttal az állami hirdetés fogalmát, az alábbiak szerint:

„promóciós vagy önreklámozó üzenet, közcélú bejelentés vagy tájékoztató kampány bármely médiaszolgáltatásban vagy online platformon történő elhelyezése, népszerűsítése, közzététele vagy terjesztése, általában fizetés vagy egyéb ellenszolgáltatás ellenében, valamely közigazgatási szerv vagy szervezet részéről, javára, vagy nevében; [...]” (2. cikk 19. pont)

Az állami hirdetés fogalma az állami, közigazgatási szervek megrendelésére (javukra vagy nevükben) közzétett üzenetek széles körét érinti, a fogalom meghatározás azonban nem terjed ki a közérdeken alapuló, kényszerítő vagy veszélyhelyzeti indokok alapján közzétett olyan hivatalos közleményekre, amelyek például természeti katasztrófák vagy egészségügyi vészhelyzetek miatt az egyes személyek és a társadalom védelme érdekében szükségesek [(13) preambulumbekzdés]. Hasonlóképpen a fogalom meghatározásból az is következik, hogy az EMFA állami hirdetések átláthatóságára vonatkozó rendelkezései nem terjednek ki a kormányzattól közjogi értelemben elkülönítetten értelmezendő politikai pártok megrendelésére közzétett hirdetésekre. Ebből a megközelítésből látható, hogy az EMFA célja az államnak (kormányzatnak) a médiapiacra gyakorolt káros, torzító hatásának enyhítése, és nem a hatalom megszerzéséért versenybe szálló politikai pártok üzeneteinek szabályozása (utóbbira a 2.3. pont alatt említett rendelet szabályai irányadók).²⁸

A transzparencia alapelvét érvényre juttatandó, az állami hirdetésekre fordított kiadások elosztásáról szóló információkat a közigazgatási szervezeteknek évente hozzáférhetővé kell tenniük, megjelenítve az állami hirdetéseket közzétevő egyes piaci szereplőket, a teljes évben elköltött pénzösszeget és annak egyes médiaszolgáltatókra és/vagy online platformokra vetített összegeit. (A közigazgatási szervekre vonatkozó fenti előírásokat a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságai nyomon követik, értékelik, és évente – szintén nyilvánosan hozzáférhető jelentésekben – hozzáférhetővé teszik.)

Az EMFA tehát nem kizárólag az átláthatóság útján, de az állami források arányos elosztása terén is előremutató szabályokat fogalmaz meg, ugyanakkor fontos ismételten kiemelni, hogy mindez nem érinti a politikai szereplők (pártok, szervezetek, jelöltek) hirdetéseit, arra a politikai hirdetések átláthatóságáról szóló rendelet előírásai lesznek irányadók. Mindettől függetlenül a kormányzati tevékenység eredményeit

²⁸ Ld. ezzel kapcsolatosan Mark D. Cole – Christina Etteldorf: *The European Media Freedom Act Unpacked*. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2024. 36–38.

népszerűsítő, tájékoztató jellegű hirdetésekre fordított források tekintetében az EMFA rendelkezési alkalmazandók lesznek.

3. Szabályozás az Egyesült Államokban

3.1. A politikai reklámok szabályozásának első próbája: az *Honest Ads Act*

A 2016-os amerikai elnökválasztás tanulságai, illetve a néhány évvel később hivatalos kormányzati vizsgálat eredményeképpen nyilvánosságra hozott Mueller-jelentésben feltárt információk alapján²⁹ az Egyesült Államokban is komoly erőfeszítések történtek az online politikai hirdetések szabályozásának erősítésére. (Talán nem hiába, a szabályozás nélküli online politikai hirdetések világát egyes szerzők igen találóan a „serifek nélküli vadnyugat politikai megfelelőjeként” jellemezték.³⁰) Ennek első eleme a 2017. október 19-én kétpárti szenátorok által benyújtott tiszteletes reklámokról szóló törvénytervezet (*Honest Ads Act*),³¹ aminek a – szövegben kifejezetten rögzített – elsődleges célja az amerikai demokrácia integritásának és a nemzetbiztonságnak a megerősítése az online politikai hirdetésekre vonatkozó közzétételi követelmények javításával annak érdekében, hogy elősegítsék az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának a választók teljes körű tájékoztatáshoz fűződő jogát érvényesíteni kívánó normáját.³² A törvény lényegében módosítja és kiterjeszti a kampányszabályokat szövetségi szinten rögzítő 2002. évi BCRA (*Bipartisan Campaign Reform Act*) televíziós és rádiós műsorszolgáltatásokra vonatkozó közzétételi követelményeit az online politikai hirdetésekre is. A szabályozás hatálya a fizetett kommunikációra terjedt ki, oly módon, hogy az online politikai hirdetésekben kötelezővé teszi a közleményeket, amelyeken fel kell tüntetni, hogy ki fizette az adott hirdetést. Emellett a tervezet előírta a (legalább havi 50 millió látogatóval vagy felhasználóval bíró³³) online platformok számára, hogy vezessenek bárki számára hozzáférhető nyilvántartást az olyan személy által vásárolt politikai hirdetésekről, akinek az adott platformon a politikai hirdetések vásárlására fordított költsége meghaladja az évi 500 dollárt.

Egyes szerzők amellet érvelnek, hogy az amerikai Kongresszusnak el kellene (el kellett volna) fogadnia az *Honest Ads Act*-t, amely előírta volna az online politikai

²⁹ 2019 márciusában hozta nyilvánosságra az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma Robert Mueller ügyész vezetésével lefolytatott vizsgálat eredményének két részből álló, több mint 600 oldalas változatát, amelyben a 2016-os amerikai elnökválasztási kampányba külföldről érkező, elsődlegesen orosz beavatkozásról szolgált bizonyítékkal. *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*. <https://tinyurl.com/27x43ek3>

³⁰ Nathaniel Persily: The Coming Revolution in Campaign Communication. *The Sacramento Bee*, 2015. május 30. www.sacbee.com/opinion/california-forum/article22581321.html

³¹ Honest Ads Act of 2017, S. 1989, 115th Cong. (2017).

³² Uo. Sec 2. Purpose.

³³ Egyes vélemények szerint az *Honest Ads Act* személyi hatályának a jelentős felhasználói bázissal rendelkező platformokra való korlátozására tekintettel a McManus-döntésben (erről lásd 3.3. pont alatt írtakat) foglalt alkotmányossági aggályok – legalábbis részben – nem merülhetnek fel. Ld. John M. King: Microtargeted Political Ads: An Intractable Problem. *Boston University Law Review*, Vol. 102., No. 3. (2022) 1157.

hirdetések közzétételét, és észszerű erőfeszítéseket kívánt tenni a választásokba való külföldi beavatkozás megállítására. Ahhoz ugyanakkor, hogy a közvélemény torzításában élen járó szereplőket sikerüljön megfékezni, az online platformok ellenőrzésében inkább a Szilícium-völgyre kellene támaszkodni, mint Washingtonra.³⁴ Azt is szem előtt kell tartani azonban, hogy az átláthatóság követelménye önmagában nem képes megoldani a közvélemény torzítása terén kifejtett káros hatásokat, hiszen a vásárolt politikai reklámok mellett a hamis felhasználói fiókok is botok alkalmazása nagyobb veszélyt jelenthetnek a hirdetéseknekél.³⁵

Az *Honest Ads Act* az említett szabályozási elemeivel – így elsősorban a hitelesebb és akár valós idejű elszámoltathatóságot is lehetővé tévő kampányok feltételeinek megteremtésével – nyilvánvalóan önmagában nem lehet képes megszüntetni a választási kampányok jogszerűtlen torzítására tett kísérleteket, ugyanakkor mindenképpen alkalmas lehet ezen hatások mérséklésére.³⁶ A jogszabálytervezet hatékonyságát ugyanakkor mindenképpen visszaveti a közösségi oldalak összehangolt és automatizált alapokon nyugvó manipulatív tevékenységekre való alkalmazhatóságának hiánya. Azzal ugyanis, hogy a törvény kizárólag a platform számára nyújtott ellenszolgáltatás fejében közzétett politikai hirdetésekre (lenne) alkalmazható, kizárja a harmadik feleknek történt fizetés, de a platformon már ingyenesen megjelent üzenetekkel szembeni fellépés lehetőségét.³⁷ Nunziato amellett érvel, hogy az *Honest Ads Act* által bevezetni javasolt intézkedések mellett a platformok önszabályozása, valamint a cenzurális lépések helyett a sérelmes tartalmakkal érintett felhasználók rendelkezésére álló jogorvoslati eszközök igénybevétele együttesen lehet alkalmas a digitális térben folyó diskurzus alkotmányosan is igazolható keretek közé terelésére.³⁸

Az *Honest Ads Act* elfogadása nem vezetett sikerre, a javaslat rendelkezései ugyanakkor bekerültek a *For The People Act* nevet viselő, átfogó választási szabályozást érintő és korrupcióellenes törvénytervezetbe.³⁹ A szabályozási kezdeményezések egy nagy hibájának – amellett, hogy a szabályozás szövetségi szintjét mindenképpen ildomosnak vélik – többen is azt tartják, hogy azok nem foglalkoznak a célzott reklámozás (mikrotargetálás) témakörével, ami szintén komoly problémákat képes okozni a közvélemény kevésbé nyílt eszközökkel való alakításában.⁴⁰

³⁴ Brian Beyersdorf: Regulating the „Most Accessible Marketplace of Ideas in History”: Disclosure Requirements in Online Political Advertisements After the 2016 Election. *California Law Review*, Vol. 107., No. 3. (2019) 1094.

³⁵ Uo. 1066.

³⁶ Yochai Benkler: Election Advertising Disclosure: Part 1. *Harvard Law Review Blog*, 2017. október 31. <https://tinyurl.com/yc6mm2yp>

³⁷ Yochai Benkler: Election Advertising Disclosure: Part 2. *Harvard Law Review Blog*, 2017. november 3. <https://tinyurl.com/4d3sec33>

³⁸ Dawn C. Nunziato: The Marketplace of Ideas Online. *Notre Dame Law Review*, Vol. 94., No. 4. (2019) 1519–1584. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3405381>

³⁹ For The People Act of 2021, H.R. 1, 117th Cong. §4201.

⁴⁰ Merrill Weber: Reform for Online Political Advertising: Add on to the Honest Ads. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 74., No. 1. (2021) 105.; King i. m. 1158–1167.

3.2. A tagállami szabályozási kezdeményezések

Miután szövetségi szinten nem történt érdemi előrelépés, egyes tagállamok maguk vetették kezükbe a sorsukat, és fogadtak el jogszabályokat az online politikai reklámok szabályozására, aminek köszönhetően a 2010-es évek végére már nyolc tagállam módosította a hatályos jogi szabályozását az említett kérdést illetően.⁴¹ Ezek a jogszabályok elsődlegesen az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása érdekében nyilvántartási kötelezettséget és/vagy a politikai hirdetések közzétételében érdekelt személy, szervezet (megrendelő vagy akinek a javára közzétették az adott üzenetet) megnevezését követelték meg. A tagállami jogalkotók a szabályozás megalkotásakor kétféle modellt alkalmaztak: az egyik megoldás a politikai reklámokat közzétevő platformokat, a másik a hirdetőt (megrendelést kérő személyt vagy szervezetet, vagyis jellemzően a politikai pártot, jelöltet) kötelezi a politikai reklámok azonosítására.⁴²

Az egyik ilyen állam Maryland volt, ahol a jogalkotó a választási eljárási törvényt az online térben közzétett politikai hirdetések átláthatóságára vonatkozó szabályozással egészített ki.⁴³ A 2018. évi jogszabálmódosítás két elemet érintett: egyfelől a kampányfinanszírozási szabályokat kiterjesztette az online platformokra is, másfelől pedig a közzétételi és nyilvántartási követelményeket az online politikai hirdetések tekintetében is alkalmazni rendelte. A marylandi szabályozás az előző bekezdésben említettek közül az első modellt követte, vagyis a platformok kötelezettségévé tette az információk közzétételét, többek között ezzel is összefüggésben találta a bíróság az Első Alkotmánykiegészítésbe ütközőnek. Kiemelendő, hogy ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lehetne ezen modell mentén az alkotmányosság próbáját is kiállni képes szabályozást elfogadni a platformokra vonatkozó közzétételi kötelezettség megfogalmazásával.⁴⁴

A törvénymódosítás értelmében online platformnak minősült minden olyan weboldal, amely ellenszolgáltatás fejében tett közzé megrendelésre politikai hirdetést, és havi szinten legalább 100 ezer fő látogatót ért el. Az átláthatóság követelményének elősegítése érdekében a törvény előírta, hogy az online platformok a politikai hirdetés közzétételét követő 48 órán belül kötelesek nyilvánosságra hozni annak a személynek a személyazonosságát, aki a közzétételért fizetett, annak összegével egyetemben. A platformokat emellett olyan, bárki által hozzáférhető nyilvántartások összeállítására is kötelezte a törvény, amelyek meghatározott információkat is tartalmaznak az egyes

⁴¹ A 2016–2020 közötti időszakban jogi szabályozást elfogadott tagállamok: Colorado, Vermont, Wyoming, Kalifornia, New Jersey, New York, Washington és Maryland. Ezzel kapcsolatosan ld. Victoria Smith Ekstrand – Ashley Fox: Regulating the Political Wild West: State Efforts to Disclose Sources of Online Political Advertising. *Journal of Legislation*, Vol. 47., No. 1. (2021) 81., 93–101.

⁴² E két modell előnyeiről és hátrányairól ld. részletesebben Tallman Trask: Digital Advertising and State-Level Political Advertising Disclosure Schemes After McManus. *Washington Journal of Law, Technology & Arts*, Vol. 17., No. 1. (2022) 46., 53–60.

⁴³ Maryland Code, Election Law, Title 13, Campaign Finance.

⁴⁴ Trask i. m. 75–86. A szerző a Washington állambeli szabályozást veti össze a McManus-döntésben foglalt érveléssel, ami alapján arra a következtetésre jut, hogy a washingtoni szabályozás – noha, bírósági döntés (még) nem született az ügyben – megfelelné az Első Alkotmánykiegészítésnek.

hirdetésekről, így a hirdetés tárgyát, a hirdetés közzétételének kezdő és befejező időpontját, a hirdetés terjesztésének földrajzi helyét, a hirdetés által elért vagy megcélzott közönség leírását, és a generált megjelenések számát. Az említett nyilvántartásokat a szolgáltatóknak legalább egy évig meg kellett őrizniük, biztosítva a tagállami választási bizottság számára az adatokhoz való hozzáférést.

3.3. Az átlátható kampány szabályozásának kihívásai a Washington Post v. McManus-ügy példáján keresztül

A jogszabály ellen a sajtókiadók (köztük a Washington Post) egy csoportja keresetet nyújtott be, amely kérelemnek a kerület bíróság helyt adott,⁴⁵ majd Maryland állam fellebbezése folytán az ügy a Negyedik Kerületi Fellebbviteli Bíróság elé került, ahol a szabályozás Első Alkotmánykiegészítéssel való összeegyeztethetősége volt a vizsgálat tárgya.⁴⁶ A fellebbviteli bíróság egyetértett a kerületi bíróság azon megállapításával, hogy a marylandi törvény az Első Alkotmánymódosítás hagyományos hiányosságainak gyűjteménye („*Maryland's law is a compendium of traditional First Amendment infirmities*”), mivel egyrésről tartalomalapú korlátozást tartalmaz, amely a politikai beszédet célozza, és beszédre kényszeríti az újságokat és más online platformokat (olyan beszédre, amelyet törvényi előírás hiányában nem tennének).⁴⁷ Emellett a bíróság azért is aggályosnak találta az online politikai hirdetések megrendelőire vonatkozó adatok közzétételének kötelezettségét, mert ez a névtelen beszéd alkotmányos védelmének⁴⁸ sérelmét is eredményezi.⁴⁹

Szintén a Negyedik Kerületi Fellebbviteli Bíróság vizsgálatának fókuszába került a marylandi törvény azon aspektusa, amely szerint a közzétételi és nyilvántartási kötelezettségek terhet a platformokra, nem pedig a megrendelést kérő politikai szereplőkre helyezte. Maryland állam érve ezzel szemben az volt, hogy ugyan a közzétételi és nyilvántartási követelmények ugyan valóban terhet jelenthetnek a beszédre (megszólalókra), nem szabtak felső határt a kampányhoz kapcsolódó tevékenységeknek, és nem akadályoztak meg senkit abban, hogy megszólaljon. A bíróság szerint a törvény azért kifogásolható, mert a politikai beszédek közzétételét drágábbá teszi, arra tekintettel, hogy ahhoz járulékos költségek adódnak; vagyis, ha a politikai beszéd egyes formáinak közzététele a – profitmaximalizálásra törekvő – platformok számára több költséggel vagy kötelezettséggel jár, akkor kevésbé érdekelték az ilyen üzenetek közzétételében. Ezen érv gyakorlati igazolására a bíróság a Google azon lépését hozta fel, amely szerint a keresőmotor leállította Maryland államban az online politikai hirdetések befogadását – és több más kiadó is hasonló lépést fontolgatott.⁵⁰ Rádásul, miután

⁴⁵ 355 F. Supp. 3d 272 (D. Md. 2019).

⁴⁶ Washington Post v. McManus, 944 F.3d 506 (4th Cir. 2019).

⁴⁷ Uo. 514–519.

⁴⁸ A politikai kampány vonatkozásában a névtelen beszéd alkotmányos védelmének doktrínája tekintetében ld. McIntyre v. Ohio Elections Commission, 514 U.S. 334., 343 (1995).

⁴⁹ Washington Post v. McManus, 944 F.3d 506., 518 (4th Cir. 2019).

⁵⁰ Uo. 519–521.

a jogszabály hatálya alá számos online sajtótermék is tartozott, a bíróság a marylandi törvényt a szerkesztői funkcióba való beavatkozásként értékelte, mivel arra kényszerítette a kiadókat, hogy olyan módon szólaljanak meg, ahogyan egyébként nem tennék.⁵¹

Azt is aggályosnak találta a bíróság, hogy a szabályozás szerint a platformoknak/kiadóknak információszolgáltatási kötelezettségük is keletkezett az állami hatóságok irányába a választók tájékoztatása és a kampányfinanszírozási törvények érvényesítéséhez fűződő érdekre tekintettel, ugyanakkor nem található korlát az információk kérésére vonatkozóan. Márpedig ezt a bíróság az állam és a kiadók közötti egészségtelen összefonódás, illetve korlátok nélküli beavatkozás lehetőségeként értékelte.⁵²

Szintén a szabályozás alkotmányossága ellen szóló érvként hozta fel a bíróság, hogy a rendelkezésre álló információk szerint a 2016-os választási kampány során az online platformokon történt külföldi (orosz) beavatkozások nem elsődlegesen fizetett politikai hirdetések révén valósult meg. Sőt, Maryland állam állításai szerint is külföldi állampolgárok igen ritkán vagy szinte egyáltalán nem éltek ilyen hirdetések nyújtotta lehetőségekkel a választók befolyásolása érdekében a kampány során. Ebből adódóan nem volt megalapozott a szabályozás indoka mögött álló érv sem, amely szerint a törvény a választások integritásának biztosítása érdekében a jogellenes külföldi beavatkozások ellen kívánt fellépni.⁵³ Végül a bíróság azt a tényt is a törvény alkotmányellenessége mellett hozta fel, hogy Maryland államnak nem volt olyan konkrét bizonyítéka, amely igazolta volna a törvény tág személyi hatályát, ami egyfelől a sajtótermékek online kiadványaira, valamint minden olyan nyilvános honlapra, keresőmotorra, közösségi vagy hirdetési hálózatra kiterjedt volna, amelynek havi 100 ezer vagy annál több egyedi látogatója van.⁵⁴

A fenti érvekre alapítottnak a Negyedik Kerületi Fellebbviteli Bíróság – megerősítve a kerületi bíróság döntését – Maryland állam szabályozását nem találta összeegyeztethetőnek az Első Alkotmánykiegészítésben deklarált szólásszabadság alapjogával.

4. A McManus-döntés mögött meghúzódó érvek

A fentiekben az online politikai reklámokkal kapcsolatos két szabályozási kérdést ismertettünk: egyfelől az átláthatóság követelményét, másfelől pedig a célzott politikai hirdetések szabályozásának problematikáját. Előljáróban érdemes kiemelni, hogy mind az amerikai, mind az európai jogalkotási javaslat az átláthatóság követelményének megfogalmazásán keresztül láthatóan szem előtt tartja Louis D. Brandeis amerikai legfelső bírósági bíró több mint egy évszázaddal ezelőtt megfogalmazott, sokat idézett gondolatát, amely szerint „A napfény a legjobb fertőtlenítőszer.”⁵⁵ Az európai és az

⁵¹ Uo. 523.

⁵² Uo. 525.

⁵³ Uo. 529–530.

⁵⁴ Uo. 530–534.

⁵⁵ A teljes idézet így szól: „Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.” [Louis D. Brandeis: What Publicity Can Do. *Harper's Weekly*, 1913. december 20. <https://tinyurl.com/eesbds7u>]

amerikai megközelítés a platformok szabályozását illetően azonban alapvetően eltérő, ami magyarázatként szolgálhat arra, hogy egy Európában elfogadott szabályozási koncepcióval igen hasonlatos amerikai jogszabály miért is minősült az alkotmányos értelmezéssel össze nem egyeztethetőnek. Míg ugyanis Európában nem merült fel kétely a platformokon közzétett politikai hirdetésekre vonatkozó közzétételi kötelezettség előírását illetően, addig a McManus-ítélet példáján keresztül látható, hogy az Egyesült Államokban a bíróság komoly alkotmányossági aggályokat látott a platformszabályozás ezen formája kapcsán.

A szólásszabadság leginkább védett magjába sorolható megnyilvánulások körének meghatározása tekintetében nem fedezhetünk fel kategorikus különbségeket az európai és amerikai megközelítés között, noha, a védelem körébe sorolt beszéd körének pontos meghatározását illetően tapasztalhatók eltérő vélemények.⁵⁶ Mind az európai, mind a tengerentúli jogirodalomban ugyanis elfogadott alkotmányos tétel, hogy a politikai beszéd körébe eső megszólalások csak a legszűkebb körben korlátozhatók, a közügyek megvitatásához fűződő társadalmi érdek védelmében. Különösen igaz lehet ez az állítás a választási kampányok idején, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a választást közvetlenül megelőző időszakban a nyilvánosság véleményének befolyásoló természetére tekintettel különös óvatosságot igényel a beszéd korlátozásának lehetősége. A beszéd kormányzat általi *korlátozása révén* okozott kár lehetősége nem lehet egyedüli szempont a szabályozás alkotmányosságának megítélésakor, hasonló körülményekkel kell értékelni a beszéd *által* okozott potenciális kár mértékét.⁵⁷

A közösségi média tevékenységét viszont már egészen eltérően ítélik meg az Atlanti-óceán két partján, még azt is figyelembe véve, hogy az online platformok választási folyamat torzítására való képessége a közelmúlt tapasztalatai alapján nehezen vitatható. Míg Európában az alapvető szemlélet szerint a platformok tevékenysége a felhasználói tartalmak algoritmusok általi rendezése és nyilvános terjesztése révén a hagyományos médiához hasonlatos, így széleskörű szabályozás tárgya lehet, addig az Egyesült Államokban az Első Alkotmánykiegészítés nyújtotta – szinte teljes körű – védelem illeti meg őket.⁵⁸ Ez az attitűd jól kitapintható az online politikai hirdetések szabályozása, illetve annak alkotmányosságát érintő megítélése kapcsán is. A fentiekben ismertetett amerikai szabályozás nagymértékben hasonlóságot mutat az EU rendeletében lefektetett koncepcióhoz, vagyis a fizetett politikai hirdetések útján történő online dezinformációs kampányokkal szembeni hatékony ellenszernek tekintik a közönség tájékoztatására építő átláthatósági követelmények előírását. A McManus-döntést köve-

Szabad fordításban: „A nyilvánosságot joggal dicsérik, mint a társadalmi és ipari betegségek gyógy módját. Azt mondják, hogy a napfény a legjobb fertőtlenítőszer; az elektromos fény a leghatékonyabb rendőr.”

⁵⁶ Ld. erről részletesen Török Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 43–48.

⁵⁷ Michael R. Dimino: Political Speech. In: Eugene D. Mazo (szerk.): *The Oxford Handbook of American Election Law*. New York, Oxford University Press, 2024. 339–340.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197547922.013.32>

⁵⁸ Koltay (2024) i. m. 236–237.

tően azonban úgy tűnik, az amerikai szólásszabadság-felfogással nem összeegyeztethető az Európában rendelet formájában elfogadott szabályozási szemlélet.

A marylandi szabályozás megsemmisítését azonban számos kritika érte. Egyesek a megoldást, az átláthatóság követelményének teljesülését, nem a széles nyilvánosság tájékoztatásán keresztül látják megvalósíthatónak. Felvetődik harmadik felek, kvázi auditorok adatokba való betekintésének biztosítása és az általuk folytatott ellenőrzések elvégzésének támogatása a kormányzati szervekkel szemben, továbbá független kutatók hasonló szerepkörbe helyezése és az elszámoltathatóság ilyen formában való támogatása. Ez a javaslat sem kockázatoktól mentes, elég csak arra gondolni, hogy például a Facebook adatszivárgását a Cambridge Analytica számára – ami része volt a 2016-os amerikai választásokba való orosz beavatkozásra irányuló kampánynak – egy akadémiai kutató okozta.⁵⁹

A McManus-döntés arra is rávilágított, hogy a jogalkotói cél, nevezetesen a választópolgárok tájékoztatása, a korrupció megelőzésének elősegítése és a kampányfinanszírozási szabályok hatékony végrehajtása, alkotmányosan igazolható. Azonban ennek az Első Alkotmánykiegészítéssel is összhangban álló módja nem a platformok, hanem maguk a hirdetőik, vagyis a politikai hirdetések közzétételében politikailag érdekelt jelöltek, jelölő szervezetek kötelezése lehet a szükséges információk feltüntetésére, egyben az adatoknak a hivatalos választási szervek irányába való benyújtására, majd ezt követően ezen adatok e szervek általi nyilvánosságra hozatala.⁶⁰ A politikai hirdetések csupán a felhasználói tartalmak egy körét érintik, ezen felül számos egyéb – és a szabályozás hatályán kívül eső – módon lehetőség van akár célzottan megszólítani a választókat, így az átláthatóság követelményének hatékonyságát érintő kritikákon túl ezt a szempontot sem szabad szem elől téveszteni a szabályozási elemek megítélésekor. Ez persze nem jelenti a szabályozás szükségtelenségét: pusztán arra világít rá, hogy az átláthatóság mellett a felhasználók védelmét a platformszolgáltatók közreműködésével lehet valóban eredményesen elérni.⁶¹

Szintén a döntés kritikáját fogalmazza meg Parsons, aki szerint az Első Alkotmánykiegészítés azt hivatott védeni, hogy a megszólaló üzenete eljuthasson a (széles) nyilvánossághoz, nem pedig azt a hatalmat, hogy bármilyen méretű közönséget megvásárolhasson, amit a gazdasági ereje lehetővé tesz számára. A politikai hirdetések vásárlása a ki nem érdemelt figyelemért való fizetésként értelmezhető, a hirdetésben közvetített tartalom ugyanis nem a platformé, hanem a közzétételt megrendelő politikai szereplőé.⁶²

A téma szempontjából másik megkerülhetetlen kérdés a célzott reklámok alkalmazásával függ össze. Ez a módszer nagymértékben növelte a politikai kampányok hatékonyságát, mind pénzügyi szempontból, mind pedig az üzenetek a célközönséghez való eljuttatását illetően, így a választókhoz a korábbi, hagyományos médiára korláto-

⁵⁹ Erik Goldman: The Constitutionality of Mandating Editorial Transparency. *Hastings Law Journal*, Vol. 75., No. 5. (2022) 1203., 1228–1231.

⁶⁰ Ekstrand–Fox i. m. 109–110.

⁶¹ Beyersdorf i. m. 1089–1090.

⁶² G. Michael Parsons: Platforms, political advertising, and attentional choice. *Drexel Law Review*, Vol. 12., No. 4. (2020) 791–793.

zott kampányokhoz képest jóval több politikai reklám jut(hat) el. Ebben a tekintetben a közönség választási lehetőségei bővülni látszanak. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a platformok saját tevékenységük körében szándékosan válogatják és továbbítják az egyes felhasználói tartalmakat felületeiken, a célzott politikai üzenetek így az Első Alkotmánykiegészítés jelenlegi doktrínája szerinti védett beszédnek minősülnek. Ebből adódóan kétséges, hogy – tartalomalapú korlátozás lévén – alkotmányos módon megvalósítható-e a szabályozásuk. Éppen ezért, amíg a kormányok vagy az online platformok nem találnak módot a tartalom megfelelő moderálására a félretájékoztatás kiszűrése érdekében, az egyes hírek és tartalmak ellenőrzését a leghatékonyabb módon a felhasználók képesek megvalósítani.⁶³

Ironikus módon az Első Alkotmánymódosítás azon doktrínája, amely tiltja a tartalomalapú megkülönböztetést azzal az indokolással, hogy az ilyen szabályozás kizoríthat bizonyos eszméket vagy nézeteket a vélemények piacról, kizárja a célzott politikai hirdetések tiltását vagy jelentős szabályozását. Vagyis az Első Alkotmánykiegészítés vélemények piacának védelmére szolgáló alkalmazása megakadályozza a jogalkotót abban, hogy korlátozzák az éppen ezt a piacot veszélyeztető tevékenységet.⁶⁴ Az európai megközelítést illetően pedig az látható, hogy a célzott politikai reklámok szabályozása terén még a rendelet elfogadása előtt az egyes államok a két szélsőséges megközelítés között helyezkedtek el: a teljes szabályozatlanságtól egészen a teljes tilalomig találhattunk megoldásokat.⁶⁵ A rendelet a platformok tekintetében egységes elvárásokat fogalmazott meg e téren is, megszüntetve e kampányeszköz technika korlátok nélküli alkalmazhatóságát.

5. Következtetések

Az online platformokon közzétett politikai reklámok szabályozása tekintetében, amint a fentiekben ismertettük, az európai és az amerikai megközelítés nem teljes mértékben egyeztethető össze egymással. Míg ugyanis a platformokkal szemben megfogalmazott átláthatóság követelményét Európában a félretájékoztatás és külföldi befolyás megelőzésének egyik elfogadott, és alkotmányosan igazolható korlátozásának tartják, addig a tengerentúlon ettől merőben eltérő hozzáállás tapasztalható, ami elsődlegesen a platformok szerkesztési tevékenységének eltérő megítélésére vezethető vissza. Emellett a két megközelítés közötti kulturális és ideológiai különbségeknek is köszönhetően az öreg kontinensen elsődlegességet élvező egyenlőséggel szemben az Egyesült Államok a szabadság eszméjét helyezi előtérbe, és – a kormányzattal szembeni nagyobb fokú bizalmatlanságnak is köszönhetően – a szólásszabadság korlátozását jóval szűkebb körben tartják elfogadhatónak a politikai beszéd vonatkozásában. E körben értékelendő az

⁶³ Talia Bulka: Algorithms, and Misinformation: The Constitutional Implication of Regulating Microtargeting. *Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, Vol. 32., No. 4. (2022) 1107–1149.

⁶⁴ King i. m. 1129., 1133.

⁶⁵ Tom Dobber – Ronan Ó Fathaigh – Frederik J. Zuiderveen Borgesius: The regulation of online political micro-targeting in Europe. *Internet Policy Review*, Vol. 8., No. 4. (2019) 1–20. <https://doi.org/10.14763/2019.4.1440>

online platformok „beszéde” is. Az Első Alkotmánykiegészítés a választópolgároknak a vélemények meghallgatásához fűződő jogát igyekszik szem előtt tartani, ugyanakkor kérdéses, hogy a közösségi platformok világában a választási, vagyis a demokratikus döntéshozatali folyamatokba való külföldi beavatkozás meddig teszi lehetővé a szabályozás (korlátozás) ilyen mértékű elutasítását, hogy mindeközben maga a demokrácia ne szenvedjen komoly sérelmeket.⁶⁶

A platformok átláthatóságának előírása – elsősorban a felhasználók digitális műveltségének és jártasságának növelésén keresztül – képes lehet a dezinformációs tevékenységekkel szemben fellépés hatékonyságát növelni, anélkül, hogy a közösségi oldalaknak egyes tartalmak igaz vagy valótlan volta felől kellene döntést hozniuk. Vagyis a politikai hirdetések átláthatóságát támogató szabályozás jóval kisebb alkotmányos aggályt vet fel, mint a hamis(nak ítélt) tartalmak eltávolítását megkövetelő szabályozási koncepció.⁶⁷ A transzparencia tehát lehet hasznos, de önmagában bizonyosan nem jelent valóban hatékony megoldást a tisztességes választási kampányok iránti vágy eléréséhez. A felhasználói tartalmak nyújtotta információrengetegben eligazodni is komoly erőfeszítések árán képes polgár számára hozzáférhetővé tett további adatok látszólagosan bizonyosan növelik a tájékozottság lehetőségét. Kérdéses, hogy a nagyobb mennyiségű információ, az egyébként is jelentős mértékben lekötött egyéni figyelem mellett, ténylegesen szolgálja-e a tájékozódni kívánó választópolgár érdekét.

Amint a fentiekben láthattuk, az EU-ban elfogadott szabályozási megoldáshoz hasonló az Egyesült Államokban nem élte túl az alkotmányos vizsgálat próbáját, mindez ugyanakkor nem feltétlen jelenti azt, hogy az európai polgárok nagyobb biztonságban lennének az online dezinformációs kampányokkal szemben. A mennyiségét tekintve több információ hozzáférhetővé tétele az átláthatósági követelmények előírása által segíthet egyes jogérvényesítési folyamatok végrehajtásában (pl. a kampányfinanszírozási szabályok betartásának ellenőrzésében) vagy tudományos-szakmai kutatások elvégzésében, de az, hogy a közéleti kérdésekben tájékozódni vágyó polgárok számára segítene-e eligazodni az információk tengerében, inkább kétkedve fogadható.

⁶⁶ Joo-Cheong Tham – K. D. Ewing: A szólásszabadság és a választások. In: Adrienne Stone – Frederick Schauer: *A szólásszabadság oxfordi kézikönyve*. Budapest, ORAC, 2025. 362.

⁶⁷ Fernando Nunez: Disinformation Legislation and Freedom of Expression. *UC Irvine Law Review*, Vol. 10., No. 2. (2020) 783–798.