

Brüsszel, 2021.11.25.
SWD(2021) 356 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE
a politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat a politikai reklámtevékenység átláthatóságára irányuló kezdeményezésről
A. A fellépés szükségessége
Mi a probléma lényege, és miért jelent problémát uniós szinten?
A politikai reklámok számos médium révén – a nyomtatott sajtótól a televízió át egészen a közösségi médiáig – politikai üzeneteket közvetítenek a szavazók felé. Alkalmazzák őket politikai kampányokban, és általában a közvélemény alakítása céljából, valamint társadalmi jelentőségű témákról szóló viták támogatására. A szabad és tisztességes választások biztosítása érdekében a politikai reklámtevékenységre speciális szabályok vonatkoznak. A meglévő szabályok fontos eleme, hogy a politikai reklámtevékenység átláthatóságának biztosítására irányulnak annak érdekében, hogy a polgárok felismerhessék az ilyen reklámokat, azok megjelentetői pedig elszámoltathatók legyenek. Jogos közérdek fűződik ennek védelméhez, például a tisztességesség, az esélyegyenlőség, a választási folyamat átláthatósága, valamint az objektív, átlátható és plurális tájékoztatáshoz való alapvető jog. A nemzeti jogszabályok ezért kötelezettségeket rónak a politikai szereplőkre és a politikai reklámszolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokra. Ezek a szabályok hagyományosan az „offline” médiára (újságok, műsorszolgáltatók stb.) összpontosítottak, azonban egyre gyakoribbá válik az online reklámtevékenység, mivel az online reklámok rugalmasabban terjeszthetők, és nagyon pontosan meghatározott közönségcsoportok célozhatók meg velük. Az online reklámtevékenység új kihívásokat teremtett, amelyek különösen az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a manipulatív targetálás kérdései terén jelentkeznek. Valamennyi tagállam saját szabályozással rendelkezik a politikai reklámtevékenységre vonatkozóan, és ez a jogszabályok tartalma, hatálya, alkalmazása és végrehajtása tekintetében a nemzeti szabályozások széttagolt halmazát eredményezi, amelyek kötelezettségeket rónak a szolgáltatókra, és amelyeket tagállamonként és a reklám terjesztési csatornájától függően különbözőképpen kell alkalmazni. Ez különösen a releváns fogalom meghatározásokat és a reklámok tartalmára kiható átláthatósági követelményeket érinti. Tekintve, hogy néhány tagállam új szabályozást kíván bevezetni az új online médiára vonatkozóan, ez a széttagoltság várhatóan növekedni fog. Ez az összetett jogi környezet költségekkel és kihívásokkal jár, amelyek akadályozzák a határokon átnyúló szolgáltatás formájában megvalósuló politikai reklámtevékenységet, és ez közvetlen hatást gyakorol a belső piac működésére. A politikai üzeneteknek a polgárokhoz való célzott eljuttatásához személyes adatokat használnak fel, és ennek során a reklámokkal bizonyos csoportokat céloznak meg, testre szabva azok tartalmát. A polgárok védett jogaira konkrét és kifejezett negatív hatást fejt ki a személyes adatok – különösen az általános adatvédelmi rendelet értelmében érzékenynek minősülő adatok – e célokból történő kezelése, valamint az olyan szűk csoportok megcélzása amelyeknek kis mérete lehetővé teszi a testre szabott politikai üzenetek nem átlátható módon való eljuttatását. Néhány tagállam már megpróbált fellépni a célzottsággal szemben, vagy jelenleg mérlegeli az ilyen lépések lehetőségét, ám az eddigi intézkedések problematikusnak bizonyultak. Ezek a problémák a demokratikus folyamatokat és az uniós szintű kampányokat is érintik, többek között az európai politikai pártok révén. Az európai politikai pártokra vonatkozó uniós jogi keret nem szabályozza a politikai reklámtevékenységet, a széttagoltság és a bizonytalanság pedig akadályozhatja az európai politikai pártokat abban, hogy uniós szintű kampányokat folytassanak. Ez a hatásvizsgálat három szempontból elemzi a politikai hirdetésekkel és azok okaival kapcsolatos alapvető problémákat: 1. A több médiumot érintő és/vagy több tagállamra kiterjedő kampányokat tervező gazdasági szereplők jelentős akadályokkal és többletköltségekkel szembesülnek amiatt, hogy az átláthatóság terén eltérések állnak fenn a tagállamok, illetve az online és offline kontextus között. Ezt a helyzetet egyes politikai és

gazdasági szereplők kihasználják arra, hogy megkerüljék a szabályokat. E helyzet idézi elő azt is, hogy a politikai hirdetések jelentős része az online térben jelenik meg. 2. Emiatt a politikai reklámokra vonatkozó nemzeti jogszabályok kevésbé képesek biztosítani a demokratikus folyamatok és az alapvető jogok védelmét. Az online politikai hirdetések targetálása és más manipulatív technikák további problémákat okoznak. 3. Az uniós kérdésekről az EU egész területén kampányokat folytató európai politikai pártok által szponzorált politikai hirdetésekkel kapcsolatos átláthatóság nem elégséges.
--

Mit kellene elérni?

Általános célok: 1) a politikai reklámszolgáltatás és a kapcsolódó szolgáltatások nyújtásának megkönnyítése a belső piacon, magas szintű és harmonizált átláthatósági normák alkalmazása és a targetálási technikák jogszerű alkalmazása révén támogatva a tisztességes demokratikus folyamatokat; 2) magas szintű átláthatósági normák meghatározása az EU-ban működő politikai pártokra vonatkozóan a szabad és tisztességes választásokat támogatása érdekében.

A konkrét célkitűzések a következők: a) a jogi széttagoltság csökkentése, a határokon átnyúló szolgáltatásokat érintő akadályok felszámolása és a költségek csökkentése, b) szigorú átláthatósági követelmények meghatározása a politikai hirdetések (ezen belül a témafókuszú hirdetések) tekintetében, c) egyes targetálási és felerősítési technikák alkalmazásából eredő konkrét adatvédelmi kockázatok kezelése, d) az előírányzott kötelezettségekre vonatkozó hatékony felügyelet biztosítása és a szabályozási eredmények megerősítése, e) a nagyobb átláthatóság és a szabad és tisztességes választások elősegítése azáltal, hogy az uniós politikai pártoknak be kell tartaniuk a szabályokat. E célkitűzések elérése meg fogja erősíteni a külföldről eredő információmanipulációval és beavatkozással szembeni rezilienciát is.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés (szubszidiaritás)?

E probléma megoldása uniós szinten biztosítható a leghatékonyabban, mivel az egyes tagállamok sem a piac széttöredezettségét, sem az azonosított problémák határokon átnyúló jellegét nem tudják kezelni. Számos tagállam fogadott el vagy tervez elfogadni a politikai reklámtevékenység átláthatóságára és targetálására vonatkozó jogszabályokat. Ez tovább növeli a széttagoltságot, ami veszélyezteti a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát az EU-ban, és nem mozdítja elő a rendeletek által kitűzött célok elérését. A politikai hirdetések és a kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó uniós szintű normák jogbiztonságot teremtenének, megszüntetnék a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás megfelelési költségeit, és csökkentenék a meg nem felelési kockázatokat. Ez mérsékelné azokat a hatásokat, amelyek a gazdasági szereplőket a belső piac felosztására ösztönözik, és arra motiválná őket, hogy az előírásoknak megfelelően nyújtsanak a határokon átnyúló politikai hirdetési szolgáltatásokat és alakítsanak ki új szolgáltatásokat. Ezzel szemben a tisztán nemzeti szabályozás hatásai egyetlen tagállamra korlátozódnak. Fennáll a veszélye annak, hogy más tagállamok szolgáltatói kijátsszák e szabályokat vagy nem tudják azokat értelmezni. Az ilyen szabályok nem kezelnék a fent azonosított, az egész EU-ra kiterjedő problémákat, sőt még növelhetnék is azokat. Emellett a tevékenységek határokon átnyúló jellege – különösen az online környezetben – jelentős kihívásokat támaszt az átláthatóság és a targetálás tekintetében, amelyeket az e területre vonatkozó tisztán nemzeti szabályozás nem tudna kezelni. Az adatvédelem uniós szinten harmonizált, és további uniós szintű intézkedéseket kell hozni. Emellett csak az EU tudna az Unió egészére kiterjedő intézkedéseket hozni azeurópai politikai pártok hirdetéseire vonatkozóan: ez biztosítaná, hogy a nemzeti jogszabályok ne akadályozzák uniós kampányaikat.

B. Megoldások

Milyen alternatívák kínálóznak a célkitűzések elérésére? Van-e előnyben részesített alternatíva? Amennyiben nincs, miért nincs?

A belső piac gazdasági szereplőire vonatkozó alternatívák közé tartoznak a következők:

1.1. Korlátozott számú kötelező erejű intézkedés bizonyos fogalommeghatározások összehangolására és

az információmegőrzés biztosítására, valamint „puha” intézkedések és normák az online és offline politikai hirdetések alkalmazásának átláthatóbbá tétele és a további beavatkozások támogatása érdekében, ideértve az önszabályozást is. „Puha” intézkedések a targetálási technikák alkalmazására vonatkozóan is.

1.2. Kötelező erejű intézkedések a politikai hirdetésekre vonatkozó átláthatósági követelmények harmonizálására, „puha” intézkedésekkel és normákkal kiegészítve. A kötelező erejű intézkedések a targetálási technikák politikai hirdetéseiben történő alkalmazásával is foglalkoznak.

A politikai pártokra vonatkozó alternatívák többek között a következők:

2.1. Korlátozott számú kötelező erejű intézkedés az európai politikai pártokra vonatkozó meglévő szabályozási keret kiigazítására annak érdekében, hogy a pártok számára kötelezővé váljon a politikai hirdetések átlátható módon történő alkalmazása; valamint

2.2. A meglévő keret kiterjesztése oly módon, hogy az az európai politikai pártokra vonatkozóan olyan kiegészítő kötelezettségeket is előírjon, amelyek érdemi átláthatóságot biztosítanak a politikai hirdetések alkalmazása terén. Az európai politikai pártokkal foglalkozó hatóság megfelelő felhatalmazása arra, hogy a kötelezettségek teljesítéséről jelentést tegyen.

Mind a 2.1., mind a 2.2. alternatíva értelmében „puha” intézkedések vonatkoznának a nemzeti politikai pártokra, a tagállamok pedig ajánlásokat kapnának arra vonatkozóan, hogy valamennyi politikai szereplőre vonatkozóan egyenértékű normákat vezessenek be.

Mi az egyes érdekelt felek álláspontja? Ki melyik alternatívát támogatja?

- Általános igény mutatkozik annak egységes meghatározására, hogy mi minősül politikai reklámtevékenységnek.
- Az uniós fellépést széles körben támogatják, különösen az átláthatóságot célzó intézkedések tekintetében annak biztosítása érdekében, hogy i. elegendő információ álljon rendelkezésre a politikai hirdetésekről – a kampányok platformokon és médiában történő nyomon követésének lehetővé tétele érdekében –, és ii. az információkat megőrizték és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék.
- Támogatást élvez a célzott politikai hirdetések tiltása, vagy azok alkalmazásának csak kifejezett felhasználói hozzájárulást követően történő engedélyezése.
- Helyre kell állítani a szabályozás kiegyensúlyozottságát az offline hirdetések (szigorú szabályozás) és az online hirdetések (korlátozott mértékű vagy semmilyen szabályozás) tekintetében.
- A tagállamok emellett általánosságban támogatják a hatékonyabb (on-line és offline) felügyeleti lehetőségeket az átláthatatlan politikai hirdetési gyakorlatok kezelése érdekében.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

Az előnyben részesített alternatívának a várakozások szerint pozitív hatása lesz az alapforgatókönyvhöz képest, az alábbiak miatt:

- a jogbiztonság fokozása és a szabályozás széttagoltságával összefüggő költségek megszüntetése,
- a targetálás átláthatóbbá tétele, ami pozitívan hat az alapvető jogokra,
- egyértelmű jogalap biztosítása a felügyelethez, és ezáltal a nemzeti hatóságok számára annak lehetővé tétele, hogy bekérjék a politikai hirdetések felügyeletéhez, valamint a nyomozás és a végrehajtás terén való együttműködéshez szükséges információkat,
- a demokratikus folyamatok átláthatóságának javítása, valamint a targetálási technikák alkalmazásával folytatott manipuláció elleni védelem fokozása,
- az uniós választásokat övező politikai kampányok aktív felügyeletéhez az európai politikai pártok általi aktív és időben történő információközlésre is szükség lenne, és a felügyelet biztosítása érdekében meg kellene erősíteni az európai politikai pártokkal foglalkozó hatóság szerepét és erőforrásait.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?

Gazdasági szereplők – az átláthatóságra és a felügyeletre vonatkozó kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos megfelelési költségek (egyszeri alkalmazkodási költségek és folyamatos megfelelési költségek). A szolgáltatókra eső összköltség azonban az alapforráskönyvhöz képest várhatóan alacsonyabb lesz, mivel a széttagoltság csökkenése hatékonyságnövekedést eredményez. A nemzeti hatóságok és az európai politikai pártokkal foglalkozó hatóság – egyszeri képzési költségek, valamint az alkalmazkodást és a hatékonyabb szabályozás új lehetőségeinek legjobb kihasználását célzó képzések és kapacitásépítés egyszeri költségei. Az európai politikai pártok adattárával kapcsolatos közbeszerzés költsége. Ezt ellensúlyozza a hatékonyságnövekedés, az információkhoz való jobb hozzáférés és a jobb uniós szintű koordináció. Európai politikai pártok – a közös hirdetési platformon történő közzététel bizonyos költségeit ellensúlyozza a nagyobb jogbiztonság és az európai szintű kampányok költségeinek csökkenése.
Milyen hatást gyakorol a fellépés a kkv-kra és a versenyképességre? Az új követelmények segíteni fogják a kkv-kat a határokon átnyúló politikai reklámszolgáltatásaik bővítésében a belső piacon. Kisebb egyszeri költséget jelentene számukra információs rendszereik oly módon történő átalakítása, hogy azok megfeleljenek a politikai hirdetésekkel kapcsolatos információk megőrzésére vonatkozó passzív kötelezettségnek. Ezeket a költségeket ellensúlyoznák az EU-szerte egységesebb szabályokból származó megtakarítások.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás? Az adminisztratív személyzet képzésének egyszeri költségei, valamint az átláthatóságra és a targetálásra vonatkozó kötelezettségek betartásának nyomon követésével kapcsolatos ismétlődő költségek. Ezt ellensúlyozni fogják a harmonizált kötelezettségekből, valamint az egyszerűsített és megerősített felügyeleti folyamatból eredő hatékonysági megtakarítások. A jelenlegi végrehajtás azonban alacsony szintű.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások? A politikai szereplők fokozott elszámoltathatósága elősegítené a nyílt és becsületes kampány kultúráját, és segítené helyreállítani a közvélemény bizalmát a politikai reklámok alkalmazása és általában a nyilvános politikai vita, valamint a választási folyamat integritása iránt.
Arányosság? A javasolt intézkedések arányosak a kitűzött célokkal (lásd a fenti keretes írást a szubszidiaritással kapcsolatban).
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára? A tervezett rendelet hatálybalépésétől számított 5 éven belül.