

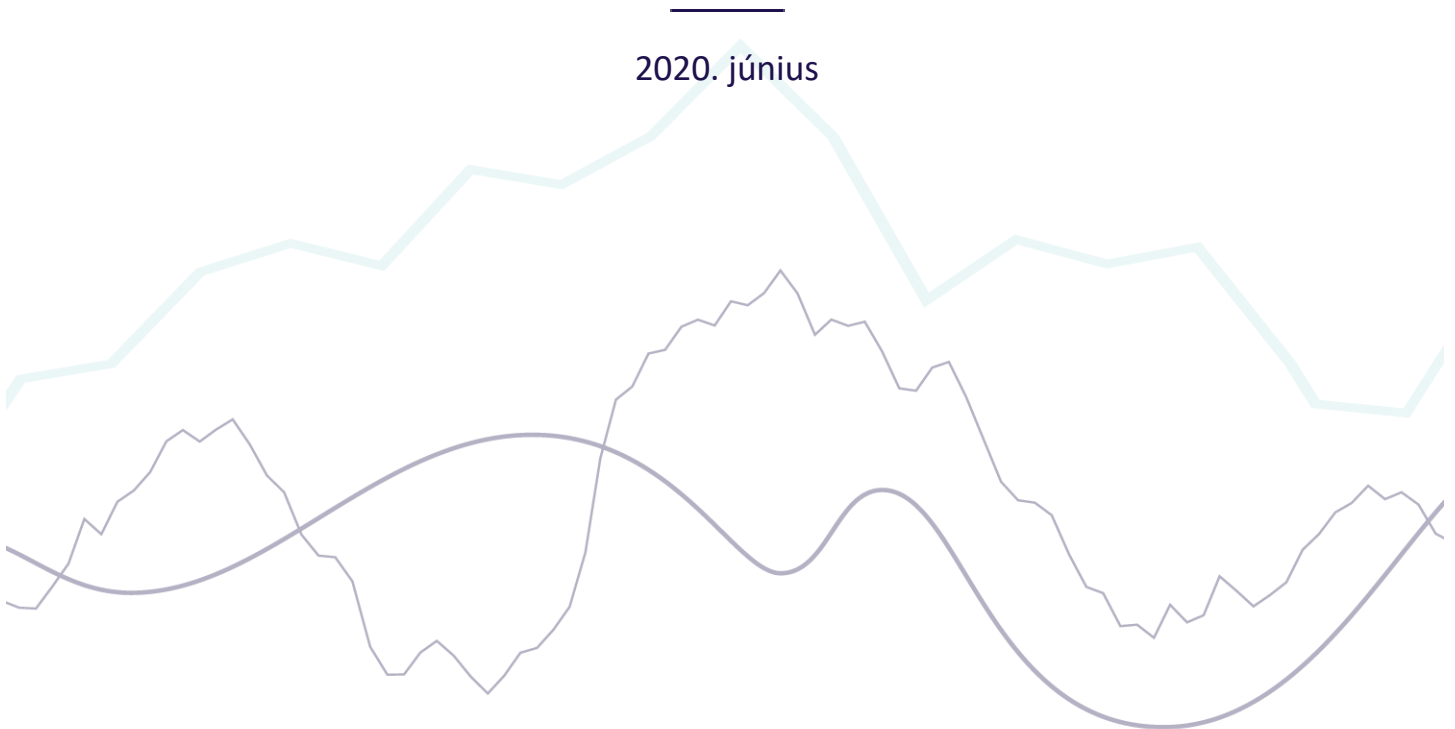


ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A választási kampányidőszakban, az egyes médiafelületeken megjelenő politikai hirdetések jogszabályi környezete

2020. június






ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A választási kampányidőszakban, az egyes médiafelületeken megjelenő politikai hirdetések jogszabályi környezete



Engedélyező:


Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

DR. BORDÁS ÁDÁM projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. CZINDER ENIKŐ felügyeleti vezető

Készítették:

DR. BORDÁS ÁDÁM projektvezető

DR. CSAPÓ SZANDRA számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2709-001/2020.

TARTALOM

I. Vezetői Összefoglaló	5
II. Bevezetés	8
III. Az elemzés módszere	9
IV. Részletes elemzés	10
1. A politikai hirdetésekre vonatkozó jogforrások	10
1.1. A nemzetközi és európai uniós szint	10
1.2. A nemzeti szint	12
2. A 2014. évi és a 2018. évi országgyűlési választásokra fordított pénzeszközök elszámolásáról készült ÁSZ jelentések elemzése	24
2.1. Megállapítások és intézkedések	24
2.2. Eredmények kiértékelése	28
3. A 2014. és 2018. évi országgyűlési, valamint a 2014. és 2019. évi Európai parlamenti és Önkormányzati választások kapcsán az ÁSZ által közzétett politikai hirdetésekre vonatkozó árjegyzékek, tájékoztatók elemzése.....	29
3.1. Országgyűlési választások.....	29
3.2. Önkormányzati választások	30
3.3. Európai parlamenti választások.....	31
3.4. Értékelés, következtetések.....	31
4. A közösségi média politikai térnyerése	35
4.1. A témakör aktualitása.....	35
4.2. A szabályozás lehetőségei, felmerülő kérdések	37
4.3. A szabályozás.....	40
4.4. A szabályozás és „önszabályozás” közötti megoldási kísérlet	48
4.5. Az „önszabályozás”	50
4.6. Következtetések a közösségi média politikai térnyerése tekintetében	51
V. Fogalomtár	53
VI. Irodalom- és Forrásjegyzék	54
VII. Jogforrások jegyzéke	58
VIII. Rövidítések jegyzéke, mellékletek	59

I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország Alaptörvénye több olyan elvet rögzít, amelyek közvetlenül, illetve közvetve a népszuverenitás érvényre juttatását biztosító választások tisztaságát szolgálják. Előbbi körbe tartozik többek között a választói akarat szabadságának, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás elve, míg az utóbbi kategóriába sorolható – a választási kampányokra fordítandó, valamint a pártoknak biztosított egyéb költségvetési támogatások okán – a nyilvánosság előtti elszámolás, az átláthatóság, valamint a közélet tisztaságának elve.

Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO)¹ 2010-ben a Magyarországról szóló jelentésében még arra tett javaslatot, hogy: „az Állami Számvevőszék a politikai finanszírozás területén gyakoribb, kezdeményezőbb és gyorsabb ellenőrzést végezzen, beleértve a megelőző intézkedéseket és a pénzügyi szabálytalanságok nagyobb mértékű feltárását is”. A nemzetközi felvetések – valamint az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai – következtében 2010-től a magyar Országgyűlés több ütemben szigorította a pártok ellenőrzésének jogszabályi környezetét, valamint a kampányfinanszírozásra vonatkozó előírásokat. A hazai választási rendszert részleteiben szabályozni törekvő, 2010. évet követően végbement - finanszírozási, átláthatósági és elszámolási tárgyú - **szabályozási reform egy átláthatóbb és koherens szabályozási keretet hozott létre**, amelyben a választási eljárás során tanúsítandó magatartások és követendő normák egyértelműen meghatározásra kerültek, a jogszabályi követelmények megtartása pedig ellenőrizhetővé vált. E folyamatba illeszkedve a választási törvény egyik jelentős újítása volt, hogy meghatározta a **kampányeszköz általános fogalmát**, valamint a leggyakrabban alkalmazott és a választópolgárok szavazási akaratának befolyásolására leginkább alkalmas **kampányeszközökre – így a politikai hirdetésre is – részletes rendelkezéseket állapított meg az átláthatóság és az elszámoltathatóság érdekében**, mely az Állami Számvevőszék számára is új ellenőrzési feladatokat határozott meg. Mindezeket a GRECO is elismerte 2015-ös jelentésében. A szabályozási környezetben bekövetkezett pozitív változásokat kiemelve, a GRECO megállapította: „az Állami Számvevőszék pozitív előrehaladást ért el a kampánypénzek és a pártok ellenőrzése területén”.

A politikai hirdetések átláthatóságával kapcsolatban az ÁSZ² számára meghatározott ellenőrzési tevékenység megállapításait összegezve az elemzés feltárta: míg a 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése során az ÁSZ a politikai hirdetésekkel kapcsolatban számos szabálytalanságot állapított meg a sajtótermékek kiadóival kapcsolatban, a 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampány ellenőrzése során ilyen jellegű hibát nem tárt fel.

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság elvét érvényre juttató, a politikai hirdetésekre vonatkozó részletes rendelkezések és az ehhez kapcsolódó ÁSZ ellenőrzéseknek köszönhetően átláthatóbbá vált a médiapiac. A választási törvény a plakát kapcsán nem tartalmaz a politikai

hirdetések szabályozásához hasonló részletes és átfogó szabályokat, azonban 2018. szeptember 1-től hatályba lépő módosítása átláthatóbbá tette a plakátok kampányidőszakban történő használatát.

Az elemzés a 2014-2019. években tartott országgyűlési, önkormányzati, valamint Európai parlamenti választásokhoz kapcsolódó politikai hirdetési árjegyzék-megküldésekből a következőket azonosította: egyrészt az egymást követő azonos választások kapcsán **a politikai hirdetést közzétenni szándékozó sajtótermékek száma** mindhárom esetben **csökkent**, valamint e **sajtótermékek száma korrelált az adott választáson mért választói részvétellel**. A fenti tendenciára magyarázatul szolgálhat egyrészt a 2014-ben hatályba lépő jogszabályi környezethez való adaptálódás a sajtótermékek részéről, **valamint a politikai tartalmú hirdetések megjelenési platformjaiban bekövetkező eltolódás a közösségi médiafelületek irányába**.

A **magyar választási rendszer szabályozásának** és ezen belül a politikai hirdetésre vonatkozó rendelkezések **megújítására azt megelőzően került sor, hogy a politikai hirdetések** megjelenési felületének a közösségi média platformok irányába történő eltolódása bekövetkezett.

A közösségi média felületek társadalmakra gyakorolt hatásának jelentősége napjainkban azonban már megkérdőjelezhetetlen. Ennek következtében **a közösségi média platformok politikai véleményformálási szerepe is egyre inkább felértékelődik** mind a világban, mind hazánkban: az ott megjelenített politikai hirdetés jellegű tartalmak az egyes választási kampányokban egyre relevánsabb tényezőként szerepelnek.

Az elemzés a jelenlegi hazai jogi szabályozás kapcsán rögzíti, hogy **a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak a választási törvényben nem nevesített kampányeszköznek minősülnek**, mivel a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére alkalmas eszközök. Ez pedig azt eredményezi, hogy **kampányidőszakban történő használatuk a kampánytevékenység kategóriájába tartozik**.

Kérdésként merül fel azonban, hogy a nem kifejezetten a közösségi média felületein megjelenő tartalmakra íródott jogi szabályozás a közösségi média tartalmi tekintetében hogyan adaptálható.

Az elemzés feltárja, hogy a politikai hirdetések szabályozásához kapcsolódó jogalkotói szándék, **az átláthatóság és elszámoltathatóság alapelveinek érvényre juttatása a közösségi média felületein közzétett politikai hirdetés jellegű tartalmak esetében jelenleg nem teljes körűen biztosított**. A közösségi média politikai jellegű hirdetéseivel kapcsolatos aktuális események, jogértelmezési kérdések és gyakorlati tapasztalatok elemzése alapján **felmerülhet olyan lépések megtételének szükségessége, amelyek a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetés jellegű tartalmak sajátosságait figyelembe vevő szabályozás kialakítására irányulnak**.

Az elemzés azonosított továbbá több, a jogszabályi környezet megújítását követően, a gyakorlatban felmerülő olyan esetkört is, melyek – az ellenérték fizetését leszámítva – a politikai hirdetés fogalmának mindenben megfelelő hirdetések közzétételéhez kapcsolódnak. E hirdetések szabályozási körbe történő bevonása hozzájárulhat ahhoz, hogy még erőteljesebben érvényre jussanak a választási eljárás tisztaságához, az esélyegyenlőséghez, a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményéhez fűződő alapelvek, valamint a választási törvény megalkotásához kapcsolódó jogalkotói szándék, különös tekintettel az átláthatóság és elszámoltathatóság elvére.

II. BEVEZETÉS

Az ÁSZ tv.^{III} 1. § (4) bekezdése alapján az *Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.* Ehhez kapcsolódóan az ÁSZ tv. 5. § (13) bekezdése kimondja, hogy az *Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet.*

A Ve.^{IV}, valamint a Költség tv.^V megreformálta a választási kampányra vonatkozó eljárási szabályokat, valamint a választási kampányra fordítható pénzeszközök felhasználásának szabályait, a választások tisztaságának megóvása, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség biztosítása, a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás feltételeinek megteremtése érdekében. Az új szabályozási környezet egyik novumaként a választási eljárásról szóló törvény sarkalatos törvényi szinten határozta meg a választási kampányidőszakban az egyes médiafelületeken megjelenő politikai hirdetések közzétételének szabályait, az ÁSZ számára is új feladatot kijelölve a hirdetési árjegyzékek, tájékoztatók honlapon való közzététele keretében.

Az elemzés célja volt, hogy az új szabályozási környezet hatálybalépése óta eltelt idő, valamint az azóta lezajlott választások tapasztalatai alapján ismertesse a választási kampányidőszakban az egyes médiafelületeken megjelenő politikai hirdetések jogszabályi környezetét és a szabályozásban az eltelt időszakban eszközölt módosításokat. Az elemzés kitér az érintett ÁSZ ellenőrzések megállapításainak, valamint a hirdetési árjegyzékek közzétételéhez kapcsolódó ÁSZ feladatok tapasztalatainak összegzésére is.

További célként fogalmazódott meg a közösségi média tárgyi témához kapcsolódó szerepének jogi elemzése: a hatályos jogszabályi környezet bemutatása, annak elemzése, a lehetséges elmozdulási irányok felvázolása.

Az elemzés kitért az érintett témák nemzetközi, illetve európai uniós szabályozási vetületére is.

III. AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés elkészítéséhez nyilvánosan rendelkezésre álló dokumentumok kerültek felhasználásra: a vonatkozó jogszabályok, valamint az azokhoz fűzött jogalkotói indokolások, kommentárok; a kampánypénzek ellenőrzése tárgyában készült, az 1. sz. mellékletben felsorolt nyilvános számvevőszéki jelentések, az azokban szereplő adatok és megállapítások; a 2. sz. mellékletben szereplő, az Állami Számvevőszék honlapján közzétett politikai hirdetésekre vonatkozó árjegyzékek, a sajtótermékek által megküldött tájékoztatók; sajtóközlemények; külföldi jogforrások; a közösségi média szabályozottságáról elérhető nyilvános szakirodalom és egyéb dokumentumok.

Az elemzéshez szükséges adatok megszerzéséhez, a tények feltárásához és a következtetések levonásához az alábbi módszerek kerültek alkalmazásra: jogszabáyelemzés, dokumentumelemzés, statisztikai értékelés és következtetés.

Az elemzéssel érintett időszak a Ve. 2013. május 3-i hatálybalépésétől az elemzés kéziratának lezárásáig, 2020. március 6-ig tartott, rövid kitekintéssel a választási eljárásról szóló törvény hatálybalépését megelőző időszak jogforrásainak ismertetésére.

IV. RÉSZLETES ELEMZÉS

1. A POLITIKAI HIRDETÉSEKRE VONATKOZÓ JOGFORRÁSOK

1.1. A nemzetközi és európai uniós szint

A.) NEMZETKÖZI JOG alatt általánosságban az olyan – leggyakrabban nemzetközi megállapodásokban, illetve szerződésekben megjelenő - szabályok összességét értjük, amelyeket az egyes szuverén államok egymás közötti, illetve nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolataik tekintetében kötelezőnek ismernek el.

A nemzetközi jog két fő területre osztható:

- ❖ a jelen elemzés szempontjából is releváns nemzetközi közjogra,
- ❖ illetve az eljárási jellegű, elsősorban joghatósági kérdéseket vizsgáló nemzetközi magánjogra.¹

A fentiekből következik, hogy a nemzetközi közjog részét képező dokumentumok általában olyan átfogó, alapelvi jellegű előírásokat rögzítenek, amelyeket az adott megállapodásban részes államok a saját jogalkotásuk, jogalkalmazásuk és egyéb működési folyamataik során kötelesek tiszteletben tartani.

Így a nemzetközi közjog részét képező megállapodások rendelkezései között a politikai hirdetéseket illetően is csak olyan, a választásokra vonatkozó általános jellegű előírásokkal találkozunk, amelyeket Magyarország, mint részes állam a működése, illetve a politikai hirdetésekre vonatkozó részletszabályok kidolgozása során – nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségként – köteles tiszteletben tartani.

Ilyen előírást tartalmaz többek között a Nemzetközi Emberi Jogi Kódex részét képező **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata**, amelynek 21. cikk 3. pontja kimondja, hogy *a közhatalom tekintélyének alapja a nép akaratá; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.*

Szintén a választás szabadságának elve jelenik meg Nemzetközi Emberi Jogi Kódex egy másik releváns dokumentumában a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában**. E dokumentum 25. cikkének b) pontja rögzíti, hogy *minden állampolgárnak az Egyezményben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését.*

¹ https://e-justice.europa.eu/content_international_law-10-hu.do

A választás szabadságának elvét deklarálja az Európa Tanács égisze alatt megalkotott **Emberi Jogok Európai Egyezménye** is, amelynek 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerint a *Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.*

Magyarország a fenti nemzetközi megállapodások ratifikálásával vállalta, hogy biztosítja a választások szabadságának, illetve a választói akarat szabadságának érvényesülését, így minden választási eljárással kapcsolatos nemzeti jogszabálynak – ide értve minden politikai hirdetéssel kapcsolatos előírást is - összhangban kell lennie ezen alapelvekkel, illetve biztosítania kell azok érvényesülését.

B.) AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA alatt az EU^{VI} saját jogrendszerét értjük, amely a tagállamokra egyaránt kötelező, úgynevezett elsődleges és másodlagos jogból áll.

Az elsődleges jogot az EU keretét meghatározó szerződések alkotják², amelyek közül az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt szövegének I. cím 2. cikke kimondja, hogy az Unió többek között a szabadság, a demokrácia és az egyenlőség tiszteletben tartásán alapul, amely értékeket a tagállamok működésük valamennyi kontextusában – így a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályi környezet megalkotása során is – kötelesek érvényre juttatni. Az adott szerződések egységes szerkezetben foglalt szövegének III. cím 14. cikk 3. pontja az Európai Parlament tagjainak választása kapcsán kimondja, hogy a választásokra szabad választásokon kell, hogy sor kerüljön.

A másodlagos jog részét képezik az EU egyoldalú aktusai, amelyek vonatkozásában érvényesülnie kell az uniós jogalkotás alábbi három alapvének³: hatáskör átruházás elve⁴, arányosság elve⁵ és szubszidiaritás elve⁶.

A fenti alapelvekre való tekintettel az EU másodlagos jogforrásai között csak az európai parlamenti választások tekintetében találunk általános és kötelező jellegű előírásokat, míg a tagállami választási eljárások szabályozása tagállami hatáskörben maradt. A 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány 1. cikk (3) bekezdése e tekintetben –

² https://e-justice.europa.eu/content_eu_law-3-hu.do?clang=hu

³ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_hu

⁴ Hatáskör átruházás elve: az EU csak azokon a területeken járhat el, amelyeken a tagállamok az uniós szerződések révén hatáskörrel ruházták fel.

⁵ Arányosság elve: az uniós intézkedések nem léphetik túl a szerződésekben rögzített célok eléréséhez szükséges mértéket.

⁶ Szubszidiaritás elve: azokon a területeken, ahol akár az EU, akár a nemzeti kormányok cselekedhetnek, az EU csak akkor léphet fel, ha ugyanazt a célt uniós szinten hatékonyabban lehet elérni, mint tagállami, regionális vagy helyi szinten.

az elsődleges jogforrásokkal összhangban - kimondja, hogy a választásnak szabadnak kell lennie.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a választásokkal kapcsolatban mind a nemzetközi jog, mind az EU jogának rendelkezései csak alapvető jellegű, a politikai hirdetések vonatkozásában is érvényesülő rendelkezéseket tartalmaznak, azonban az alapvető politikai hirdetések tekintetében történő érvényre juttatásához szükséges részletszabályok megalkotása a részes államok, illetve a tagállamok joga és kötelezettsége. A tagállamokat megillető jogok és kötelezettségek fennállását támasztják alá az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Veren Gegen Tierfabriken Schweiz* Svájc elleni⁷ és *Animal Defenders International Egyesült Királyság* elleni⁸ politikai hirdetésekkel foglalkozó ügyekben hozott ítéletei, amelyekben a bíróság kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében szereplő véleménynyilvánítás szabadsága politikai hirdetések esetében – többek között – a politikai életnek a nemkívánatos gazdasági befolyástól való megkímélése a társadalom különböző erői közötti esélyegyenlőség biztosítása és a demokratikus folyamatok védelme érdekében korlátozható.

1.2. A nemzeti szint

A.) AZ ALAPTV.^{vii} a 39. cikk (2) bekezdésében a közpénzek felhasználása kapcsán általánosságban rögzíti a nyilvánosság előtti elszámolás elvét, az átláthatóság elvét, valamint a közélet tisztaságának elvét, melyek érvényesítése a – részben – költségvetési támogatásból finanszírozott választási kampányok tekintetében is kiemelt jelentőséggel bír.

Az Alaptv. 2. és 35. cikke kimondja, hogy az országgyűlési képviselőket, illetve a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják. A választói akarat szabadságának, mint ötödik választási alapelvnek, a nemzeti jogszabályi hierarchia csúcsán álló normában való szerepeltetése az Alaptörvény által bevezetett újítás, mivel az Alkotmány^{viii} ezen alapelvet külön nem nevesítette. Bár az Alaptv. a szabad választás jogát csak az országgyűlési, illetve a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása vonatkozásában említi, ugyanakkor az előírás alapvető jellegéből kifolyólag annak egyéb választójogi akarat kifejezésére irányuló eljárás során is érvényesülnie kell. (E követelményt egyéb jogszabályok is egyértelművé teszik, pl.: Ep. tv.^{ix}, Nsztv.^x).

Az Alaptv. IX. cikk (3) bekezdése továbbá deklarálja a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás elvét.

⁷ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22vgt%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-93265%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22vgt%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-93265%22]})

⁸ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22animal%20defender%20international%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-119244%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22animal%20defender%20international%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-119244%22]})

A választás szabadsága a népszuverenitás elvének érvényre juttatását biztosító választási alapelv, amelynek értelmében a választópolgárnak jogában áll eldönteni, hogy gyakorolja-e választójogát, illetve hogy mely jelöltre, jelölő szervezetre adja le a voksát. E jog épp úgy magában foglalja a kényszertől és fenyegetéstől mentes szabad akaratnyilvánítás jogát, mint az ahhoz való jogot, hogy a választópolgárnak lehetősége nyíljon szert tenni a döntés kialakításához szükséges információkra.

Az AB^{XI} 1/2013. (I.7.) AB határozata foglalkozik a választói szabad akarat új alapelveként való megjelenése által az államra rótt feladatokkal. Ezen AB határozat értelmében a választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania, amelynek keretében a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.

Az Országgyűlés által a 2010. évet követően végrehajtott, a választási rendszerhez kapcsolódó jogszabályi környezetet érintő reform a fenti alaptörvényi rendelkezések még közvetlenebb érvényre juttatását is biztosította. A megújított jogszabályi környezet módosította, illetve pontosította a politikai hirdetésekkel kapcsolatos anyagi- és eljárásjogi szabályokat is, amelyek a következő törvényekben kerültek rögzítésre.

B.) A VE. politikai hirdetésekre vonatkozó rendelkezéseit –a Ve. 2013. május 3. napján történő hatálybalépésétől kezdődően – az alábbi eljárások során kell alkalmazni:

- ❖ az országgyűlési képviselők választása;
- ❖ a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása;
- ❖ a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása;
- ❖ az Európai Parlament tagjainak választása;
- ❖ illetve bármely olyan eljárás során, amelyben a Ve. alkalmazását törvény előírja.

Fogalom meghatározás:

A Ve. 140. §-a rögzíti a kampányeszköz fogalmát, egyúttal egy példálózó felsorolást is ad a lehetséges kampányeszközök vonatkozásában az alábbiak szerint: *Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a plakát, jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, politikai reklám és politikai hirdetés, választási gyűlés.*

A fentiek alapján tehát a politikai hirdetés egy a Ve. példálózó jellegű felsorolásában konkrétan is nevesített kampányeszköz.

A Ve. a 146. § b) pontjában határozza meg a politikai hirdetés fogalmát. Ennek során a Ve. kimondja, hogy *politikai hirdetés az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét,*

célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom.

A politikai hirdetés fogalmát szükséges egyértelműen elhatárolni a politikai reklám fogalmától, amit a Ve. 146.§ a) pontja - az Mttv.^{XII} 203. § 55. pontjában szereplő definíciót is felhasználva - az alábbiak szerint határoz meg: Politikai reklám valamely jelölő szervezet, illetve független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műorszám. A politikai reklám tekintetében szükséges továbbá kiemelni, hogy az Alaptv. IX. cikk (3) bekezdése alapján annak médiaszolgáltatásban való közzétételére kizárólag ellenérték nélkül kerülhet sor.

A Ve. politikai hirdetés fogalmát a fentiek mellett a Ve. plakát fogalmától is szükséges elkülöníteni. A Ve. 144.§ (1) bekezdése alapján plakátnak minősül a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

A politikai hirdetés, a politikai reklám és a plakát közötti alapvető eltéréseket az alábbi táblázat szemlélteti.

1. sz. táblázat

	politikai hirdetés	politikai reklám	plakát
visszterhesség	az ellenérték fogalmi elem	az ellenérték tiltott	lehet ellenérték, illetve lehet ingyenes is
célzat	népszerűsítés, támogatásra ösztönzés	népszerűsítés, támogatásra ösztönzés	nincs meghatározva
megjelenés helye	sajtótermék, filmszínház	médiaszolgáltató műsorrendje, vagy műsorkínálata	szórólap, illetve bármilyen felület, ahol választási falragasz, felirat, vetített kép, illetve embléma megjelenhet
megjelenés formája	sajtótermékben: bármilyen médiatartalom filmszínházban: audiovizuális tartalom	reklámhoz hasonló kép- és/vagy hangfelvétel	választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma
kontroll feladat	ÁSZ	NMHH	választási bizottság

Forrás: Ve. alapján ÁSZ szerkesztés

Ahogy a fentiekből is látható, a három fogalom közötti elsődleges különbséget a kampányeszközök megjelenési módja jelenti.

A politikai hirdetés fogalmi eleme az adott kampányeszköz sajtótermékben, vagy filmszínházban való közzététele, a politikai reklám a reklámokhoz hasonló módon jelenik meg, illetve kerül közzétételre, míg a plakát szórólapon, illetve bármilyen olyan felületen megjelenhet, ami választási falragasz, felirat, vetített kép, illetve embléma megjelenítésére alkalmas.

E tekintetben szükséges egyértelműsíteni, hogy mit is értünk pontosan sajtótermék, illetve reklámokhoz hasonló módon való megjelentetés és közzététel alatt.

A sajtótermék fogalmát az Mttv. 203. § 60. pontja az alábbiak szerint határozza meg: Sajtótermék a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál:

- ❖ amelyet gazdasági – azaz önálló és üzletszerű - szolgáltatásként nyújtanak;
- ❖ amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel;
- ❖ amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása;
- ❖ amely esetében a nyilvánossághoz való eljuttatás tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás érdekében történik;
- ❖ amely esetében a nyilvánossághoz való eljuttatás nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül történik.

A reklámhoz hasonló megjelenés, illetve közzététel bemutatása során a reklám jogszabályi definíciójából szükséges kiindulni. A Mttv. 203. § 59. pontja szerint a reklám egy műsorszámnak minősülő közlés, tájékoztatás, illetve megjelenési mód, míg műsorszám alatt az Mttv.203. § 47. pontja alapján hangok, illetve hangos vagy néma mozgóképek, állóképek sorozatát értjük, amely egy médiaszolgáltató által kialakított műsorrendben vagy műsorkínálatban - hosszától függetlenül - önálló egységet alkot. E tekintetben az Mttv. 203. § 41. pontja szerint médiaszolgáltató az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását, míg az Mttv. 203. § 40. pontja alapján médiaszolgáltatás az az önálló, üzletszerűen végzett gazdasági szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének elsődleges célja, hogy egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősségi körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz eljuttassa valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

A fentieket összegezve megállapítható tehát, hogy míg a politikai hirdetés egy napi- vagy más időszaki lapban, internetes újságban, vagy hírportálon megjelenő kampányeszköz, illetve filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom, addig a politikai reklám egy médiaszolgáltatásban (pl.: televízió, rádió) megjelenő kép- és/vagy hangfelvétel, a plakát pedig egy választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

Bár bizonyos esetekben az irányadó jogszabályok egységes jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak a politikai hirdetések, a politikai reklámok és a plakátok vonatkozásában (pl.: a Párt. tv. 4.§ (3) bekezdése szerinti tiltott támogatások, vagy a Költség tv. szerinti kampányköltség keret), addig számos esetben az adott kampányeszközökre eltérő előírások vonatkoznak.

A három kampányeszköz eltérő jellegéből is következik, hogy az azokra vonatkozó előírások, illetve az előírások betartásának ellenőrzése között is különbségek tapasztalhatók.

Míg a politikai hirdetések közzététele kapcsán a Ve 148. § (3)-(5) bekezdése a transzparencia érvényesülése érdekében az ÁSZ-ra telepít feladatokat, addig az Mttv. 182.§ b) pont bh) alpontja szerint a politikai reklámok tekintetében a hatósági felügyeletet az NMHH^{XIII} gyakorolja. Mindazonáltal a Ve. mindkét kampányeszköz kapcsán biztosít jogkört a Nemzeti Választási Bizottság számára is, hiszen a 151. § (1) bekezdése szerint a médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével – a Ve. rendelkezéseinek megsértésével – kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el, melynek keretében bírság kiszabására is sor kerülhet, a Ve. 152. §-ában meghatározott egyéb jogkövetkezmények alkalmazása mellett.

A plakátokra vonatkozó, kampányidőszakban irányadó előírásokat a Ve. 144.§-a rögzíti. Bár a Ve. ezen szakasza nem tartalmaz a politikai hirdetések szabályozásához hasonló részletes és átfogó szabályokat, azonban a Ve. 2018. szeptember 1. hatályba lépő módosítása átláthatóbbá tette a plakátok kampányidőszakban történő használatát. E módosítás értelmében plakáton fel kell tüntetni a kiadó nevét, székhelyét és a kiadásért felelős személy nevét. A plakátokra vonatkozó Ve-ben rögzített szabályok megtartását jogorvoslati eljárás keretében a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottság ellenőrizheti. A Ve. szerinti plakát fogalomtól megkülönböztetendő a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény szerinti plakát fogalom, amelynek a 11/F. § 2. pontja alapján a Ve. szerinti kampányeszköznek nem minősülő falragasz vagy felirat tekintendő, mérettől és hordozóanyagtól függetlenül. A nevezett törvény tehát a választási kampányidőszakon kívüli plakát-közzététel tekintetében tartalmaz előírásokat, amely téma nem tartozik a tárgyi elemzés fókuszába.

Jelen elemzés - a korábbiakban kifejtettek szerint – a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályi környezet bemutatására és elemzésére fókuszál, figyelemmel arra a körülményre is, hogy az ÁSZ e kampányeszköz tekintetében rendelkezik ellenőrzési tapasztalatokkal.

A korábbi szabályozás:

A Ve. 2013. május 3-i hatálybalépését megelőzően az 1997. november 6. napjától hatályos régi Ve.^{XIV} tartalmazta a választási eljárásra vonatkozó alapvető előírásokat.

A régi Ve. kapcsán szükséges kiemelni, hogy bár az adott jogszabály ismerte a politikai hirdetés fogalmát, ugyanakkor az sokkal inkább a jelenleg hatályos Ve. politikai reklám fogalmának volt megfeleltethető.

A régi Ve. nem tartalmazott ugyanis definíciót a politikai hirdetés fogalmára, így e tekintetben a jogalkalmazónak az Rttv.^{XV} 2.§ 39. pontjához kellett visszanyúlnia, amely *szerint a politikai hirdetés egy olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom választásokon való*

részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol, illetve annak nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti. Az Rttv. 2012. január 1. napján az Alaptv. hatálybalépésével összefüggésben hatályát veszttette, így ezt követően – a Ve. hatálybalépéséig – a politikai hirdetés fogalmát a korábbi szabályozáshoz kapcsolódóan kialakult gyakorlat töltötte ki.

A fentiekben bemutatott hiányosságok, az azokhoz kapcsolódó joggyakorlati tapasztalatok, az Alaptv. megalkotása, továbbá az országgyűlési képviselők választásának új rendszere is felvetette a választási eljárási szabályok megújításának szükségességét, amelynek eredményeként sor került a Ve. megalkotására.⁹

A Ve. politikai hirdetésekre vonatkozó előírásai:

A 2013. május 3. napján hatályba lépett Ve. rendezte a korábbi jogszabályi előírások által nem szabályozott, fentiekben bemutatott kérdéseket. Ennek keretében a Ve. 140. § a) és c) pontja külön kampányeszközként nevesíti a politikai reklámot és a politikai hirdetést, míg a Ve.-ben szereplő definíciók jól elhatárolhatóan meg is különböztetik az adott kampányeszközök fogalmát.

A Ve. kapcsán is kijelenthető, hogy a Ve. 2.§-ában szereplő választási alapelvek érvényesülését a politikai hirdetések vonatkozásában is biztosítani kell. A választási alapelveket a Ve. az alábbiakban határozza meg:

- ❖ a választás tisztaságának megóvása;
- ❖ önkéntes részvétel a választási eljárásban;
- ❖ esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között;
- ❖ a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése;
- ❖ jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás;
- ❖ a választási eljárás nyilvánossága.

A Ve. jelen elemzés szempontjából **leglényegesebb újítása** ugyanakkor az, hogy az egyes kampányeszközök fogalmának pontos meghatározása lehetővé tette az egyes kampányeszközökre – így a politikai hirdetésekre is – vonatkozó részletes választás eljárási szabályok törvényi szinten való megfogalmazását. E szabályok tartalmilag – a politikai hirdetés megrendelője nevének, lakóhelyének, illetve székhelyének feltüntetésére vonatkozó 2018-as szigorítást leszámítva – a Ve. hatálybalépése óta változatlanok.

Ennek keretében a Ve. 148.§ (2) bekezdése szigorú előírásokat tartalmaz a politikai hirdetések választási kampányidőszakban való megjelenítése vonatkozásában, és kimondja, hogy a sajtótermékben közzétett politikai hirdetésnek azonnal felismerhetőnek és más

⁹ Forrás: a Ve. indoklása

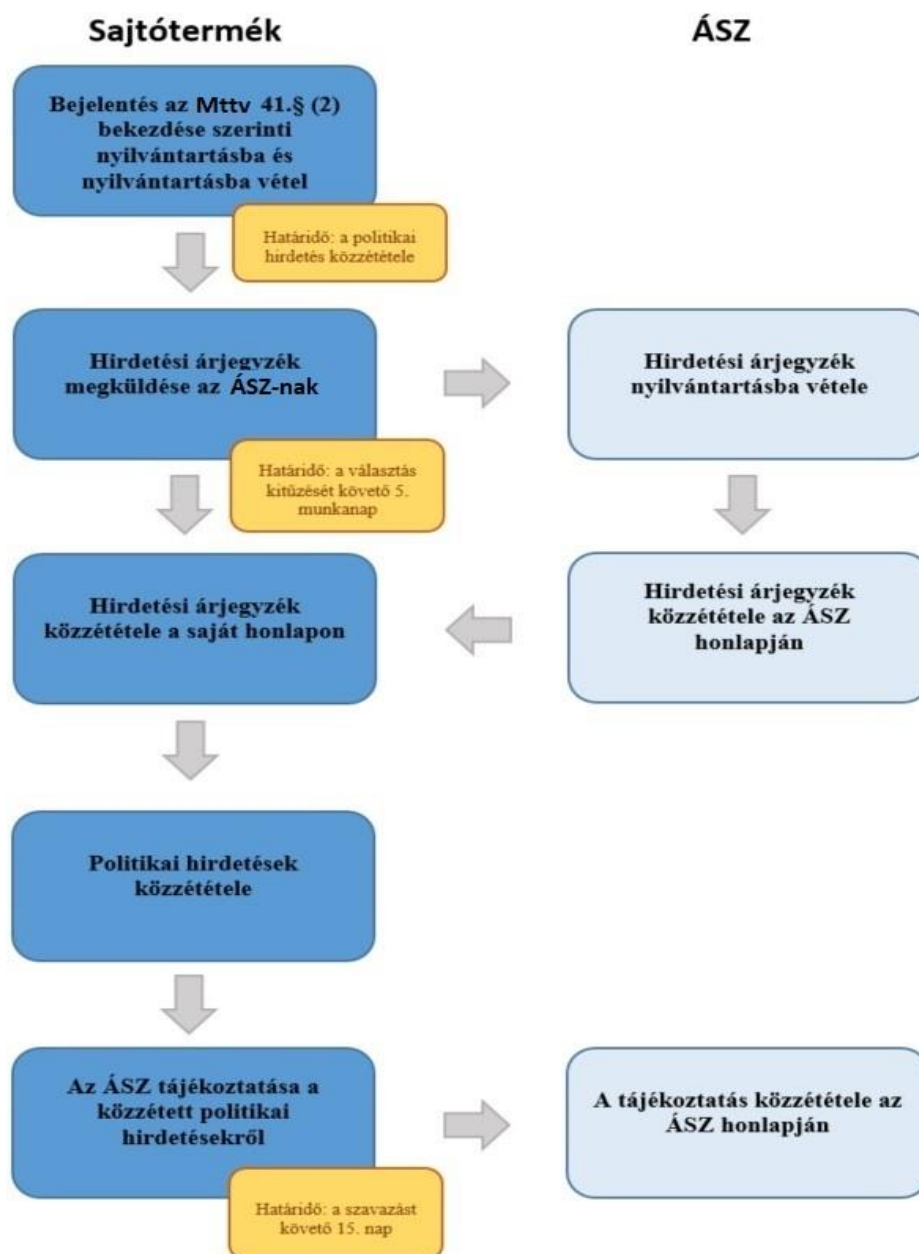
médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie, továbbá azon 2018. szeptember 1. napját követően fel kell tüntetni a hirdetés megrendelőjének nevét, lakóhelyét, illetve székhelyét, ezzel is tovább erősítve a kampány tisztaságának és a választópolgárok megfelelő tájékoztatása elvének érvényesítését.

A választás tisztaságának, illetve az esélyegyenlőség alapelvének érvényesülése érdekében a Ve. 148.§ (3) és (4) bekezdései külön jogszabályi követelményeket tartalmaznak a politikai hirdetések közzététele tekintetében is. E bekezdések alapján a politikai hirdetések közzétételenek feltétele, hogy a választás kitűzését követő 5 munkanapon belül a sajtótermék eljuttassa az ÁSZ-hoz a hirdetési szolgáltatásainak árjegyzékét és azt az ÁSZ nyilvántartásba vegye. A politikai hirdetés közzétételeire csak a nyilvántartásba vett árjegyzék által meghatározott ellenérték fejében kerülhet sor. Az a sajtótermék, amely vállalja, hogy politikai hirdetéseket tesz közzé, minden, az árjegyzékben foglalt ellenérték fejében megrendelt politikai hirdetést - az esélyegyenlőség elvének érvényesítése érdekében - köteles közzétenni. További követelmény, hogy a politikai hirdetést közölni kívánó, Magyarországon letelepedett kiadó sajtótermékének szerepelnie kell az Mttv. 41.§ (2) bekezdése szerinti hatósági nyilvántartásban.

Az átláthatóság, elszámoltathatóság és a jogszabályi előírások betartásának ellenőrizhetőségét biztosító előírásokat tartalmaznak a Ve. 148.§ (3)-(5) bekezdései. E bekezdések kimondják, hogy a sajtótermék hirdetési szolgáltatásainak árjegyzékét mind az ÁSZ, mind az adott sajtótermék köteles a honlapján közzétenni. Emellett a sajtótermék a szavazás napját követő 15 napon belül tájékoztatja az ÁSZ-t arról, hogy az egyes jelöltek és jelölő szervezetek politikai hirdetéseit kinek a megrendelésére, milyen ellenérték fejében, mely időpontban és milyen terjedelemben tette közzé, amely tájékoztatásokat az ÁSZ szintén köteles a honlapján közzétenni. E rendelkezések biztosítják, hogy az átláthatóság, elszámoltathatóság és a jogszabályi előírások betartása ellenőrizhetőségének elve mind a politikai hirdetések közzététele megelőzően, mind annak folyamatában, mind a közzétételt követően érvényesüljön.

A politikai hirdetések közzétételével kapcsolatos teendőket az alábbi ábra szemlélteti.

1. számú ábra



Forrás: Ve. alapján ÁSZ szerkesztés

A politikai hirdetésekkel kapcsolatos, gazdasági jellegű korlátozásokat a következő jogszabályok tartalmazzák.

C.) A PÁRT TV.^{XVI} tiltott támogatással kapcsolatos rendelkezései korlátozásokat tartalmaznak a politikai hirdetések, mint kampányeszközök használatával kapcsolatban, mivel a politikai hirdetések párt javára történő, tiltott támogatói körhöz tartozó személy, vagy szervezet általi megrendelése is a tiltott támogatás egy megjelenési formájának minősülhet.

A tiltott támogatások tekintetben a Párt tv. 4. §-a már az 1989. október 30. napján történő hatálybalépésekor tartalmazott előírásokat, majd az idő előrehaladtával - a piaci, gazdasági és társadalmi környezet változásainak hatására – folyamatosan bővült azon személyek, illetve szervezetek köre, akik által nyújtott vagyoni juttatás a Párt. tv. ezen szakasza alapján tiltott támogatásnak minősül.

A Párt tv. 1989. október 30. és 1993. január 4. napja között hatályos szövege alapján tiltott támogatásnak minősült a párt részére nyújtott, vagy a párt által elfogadott azon vagyoni hozzájárulás, amelyet állami költségvetési szerv, állami vállalat, más állam, vagy névtelen adományozó nyújtott. E támogatói kör 1995. január 5. napjától kiegészült az állami részvétellel működő gazdasági társasággal és a közvetlen költségvetési támogatásban vagy költségvetési szervei támogatásban részesülő alapítvánnyal.

A Párt tv. 2014. január 1. napjától hatályos módosítása során a tiltott támogatást tartalmazó 4. § szövegezése megváltozott, amely módosítás legjelentősebb változása az volt, hogy a tiltott támogatás esetkörét – a jogszabályban meghatározott kivételeket ide nem értve – általános jelleggel kiterjesztette a jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, a külföldi szervezetekre (azok jogi státuszától függetlenül) és a nem magyar állampolgár természetes személyekre is.

Így a Párt tv. 4.§ (1)-(3) bekezdésének mai napig hatályos szövege a következőket mondja ki:

„(1) A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által az 5. § alapján ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a pártnak a 6. §-ban meghatározott gazdálkodó gazdasági-vállalkozási tevékenységéből, illetve a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

(2) A párt részére - az (1) bekezdésben foglalt kivételektől eltekintve - jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el.

(3) A párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. A párt külföldi szervezettől - jogi státuszától függetlenül - és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el. A párt névtelen adományt nem fogadhat el; az ilyen adományt be kell fizetni a 8. § (1) bekezdésében meghatározott alapítvány céljaira.”

Az a párt, amely tiltott vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét - az ÁSZ felhívására - tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni, míg késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. Ilyen esetben ezen túl a párt központi költségvetésből juttatott támogatását is csökkenteni kell az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékének megfelelő összeggel.

D.) A KÖLTSÉG TV. kampányköltségek korlátozására vonatkozó szabályait is szükséges elemeznünk a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályok számbavétele során, amellyel kapcsolatban kiemelendő, hogy annak rendelkezései kizárólag az országgyűlési képviselők választása tekintetében irányadók.

A választási szabályok megújításának keretében a Költség tv. kampányköltségek korlátozására vonatkozó 7. §-a 2014. január 1. napján lépett hatályba. A választási eljárás kampányköltségeihez kapcsolódó abszolút korlátok felállításának indoka az átlátható kampányfinanszírozás elősegítése volt¹⁰, ami szorosan kapcsolódik a választás tisztasága, a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás, illetve az esélyegyenlőség alapelveinek érvényesítéséhez is.

A kampányköltségek korlátozása két szinten valósul meg: jelöltenként, illetve pártonként, vagy országos nemzetiségi önkormányzatokként.

A kampányköltségek korlátozására vonatkozó rendelkezések kimondják, hogy a választási kampányidőszak alatt, a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására független jelölt, jelöltet vagy pártlistát állító párt és annak jelöltje együttesen jelöltenként, országgyűlési képviselők általános választásán nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzat jelöltenként legfeljebb ötmillió forintot fordíthat, amely összeget a KSH^{XVII} által a tárgyévvel megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel évente növelni kell.

A választás tisztaságának és az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálja a Költség tv. 7. § (7) bekezdésében elhelyezett kiegészítő szabály, amely szerint a pártok, illetve országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a kampányköltségek limitje nem lehet kevesebb, mint a Költség tv. szerint a pártnak, vagy országos nemzetiségi önkormányzatnak járó költségvetési támogatás összege.

Az előzőekben bemutatott szabályozási folyamattal és azon belül az ÁSZ szerepével kapcsolatos nemzetközi megítélés változása is nyomon követhető volt az évek során. Az Európa Tanács által 1999-ben a tagországok korrupcióval szembeni törekvéseinek vizsgálata érdekében létrehozott GRECO a 2010. június 11-én megjelent értékelési jelentésében ajánlásokat fogalmazott meg a politikai finanszírozás ellenőrzési gyakorlatának és a választási kampányidőszakra vonatkozó szabályok szigorítására, illetve az ÁSZ tárgyi területen végzett ellenőrzési tevékenységének szélesítésére.¹¹ Az előzőekben ismertetett szabályozási reformot követően a GRECO a 2015. októberében kiadott addendum jelentésében számba vette az

¹⁰ Költség tv. 7. §-ához tartozó indoklás

¹¹ Értékelési jelentés Magyarországról A pártfinanszírozás átláthatósága (II. téma) (2010. június 11.)

előző jelentése óta a szabályozási környezetben bekövetkezett pozitív változásokat kiemelve, hogy az ÁSZ pozitív előrehaladást ért el a kampánypénzek és a pártok ellenőrzése területén.¹²

E.) A HATÁLYOS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET ELEMZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK

A politikai hirdetésekhez kapcsolódó szabályozási rendszer megújításával a jogalkotó számos, a korábbi előírások által szabályozatlan területen egyértelmű jogszabályi környezetet teremtett, ezáltal is hozzájárulva a nemzetközi, EU-s és nemzeti jogi normákban szereplő, politikai hirdetések tekintetében is irányadó alapelvek még teljesebbé válásához, valamint az átláthatóság és elszámoltathatóság megerősítéséhez.

A jogszabályi környezet megújítását követően, a politikai hirdetésekhez kapcsolódó gyakorlat során elkerülhetetlenül merülnek fel olyan esetkörök, amelyek szabályozás szempontjából történő kezelésével még erőteljesebben érvényesülhetnének a választási eljárás tisztaságához, az esélyegyenlőséghez, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményéhez fűződő alapelvek, valamint a választási törvény megalkotásához kapcsolódó jogalkotói szándék, különös tekintettel az átláthatóság és elszámoltathatóság elvére.

Ahogy az már korábban ismertetésre került, a Ve. 146.§ b) pontja szerint „*politikai hirdetés az ellenérték fejében* közzétett, valamely jelölt szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom”.

A politikai hirdetés fogalmához tartozik az, hogy a közzététel fejében a megrendelő ellenértéket fizet. Ebből következik, hogy az *ingyenesen közzétett, de a politikai hirdetés fogalmának minden egyéb szempontból megfelelő hirdetés* nem esik a politikai hirdetés jogszabályi fogalmi körébe, így azokra a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályi előírások nem vonatkoznak.

Kérdésként merül fel tehát, hogy az ilyen, ingyenesen közzétett tartalmak esetében milyen előírások alkalmazandók, illetve vannak-e olyan előírások, amelyek az átláthatóság és elszámoltathatóság alapelveinek érvényre jutását biztosítják.

Pártok esetében a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályok e tekintetben – az esetek túlnyomó többségében - zárt rendszert alkotnak és biztosítják a nemzetközi, EU-s és nemzeti szintű alapelvek érvényre jutását, ugyanis a Párt. tv. 4. §-ában szereplő, tiltott támogatásra vonatkozó előírások nem teszik lehetővé, hogy a párt ingyenes szolgáltatás formájában

¹² Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfeleléségi jelentéshez (2015. október 16.)

vagyoni juttatást fogadjon el a sajtóterméket kiadó jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől, külföldi természetes személytől, illetve külföldi szervezettől.

Ugyanakkor a Párt. tv. 4. § (1) bekezdése értelmében a magyar állampolgár természetes személy által nyújtott vagyoni hozzájárulásokat a párt elfogadhat, azok a párt vagyonát képezhetik. Erre tekintettel magánszemély kiadóval rendelkező sajtótermékben¹³ ingyenesen közzétett, de a politikai hirdetés jogszabályi definíciójával egyébként mindenben egyező hirdetésre nem vonatkoznak a Ve. korlátozó rendelkezései, és megfelel a Párt.tv. támogatásra vonatkozó előírásainak is. Szintén nem esik az idézett jogszabályi előírások alá az az esetkör sem, amikor az ingyenes hirdetést egy magánszemély rendeli meg a párt javára.

A fentiekben bemutatott esetekben – az ellenérték fizetését leszámítva – a politikai hirdetés fogalmának mindenben megfelelő hirdetés közzétételéhez nem kapcsolódnak a Ve-ben meghatározott, alapelvek érvényre juttatását biztosító olyan szabályok, mint például:

- a hirdetésnek azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie (így ezek burkoltan, egyéb tartalmak között is megjelenhetnek a sajtótermékben);
- a hirdetésen fel kell tüntetni a megrendelő nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét (így ezek akár anonim módon is közölhetőek);
- vagy a Ve. 148.§ (5) bekezdése szerinti utólagos, ÁSZ irányában fennálló tájékoztatási kötelezettség, (így e hirdetésekkel kapcsolatos adatok a nyilvánosság számára nem lesznek elérhetőek, illetve a hirdetésekkel kapcsolatos ellenőrizhetőség is számottevően csökken).

A fentiek alapján felmerülhet az említett esetkörök szabályozási körbe történő bevonásának kérdése.

A közösségi média politikai hirdetések terén bekövetkező térnyeréséről, valamint az adott terület szabályozási kérdéseiről jelen elemzés 4. fejezete szól.

¹³ Az Mttv. 41.§ (2) bekezdése szerinti, az NMHH Hivatala által vezetett nyilvántartásban - https://sajtopub.nmhh.hu/sajto_kozzetetel - több olyan sajtótermék is található, amelyek kiadója természetes személy.

2. A 2014. ÉVI ÉS A 2018. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOKRA FORDÍTOTT PÉNZESZKÖZÖK ELSZÁMOLÁSÁRÓL KÉSZÜLT ÁSZ JELENTÉSEK ELEMZÉSE

2.1. Megállapítások és intézkedések

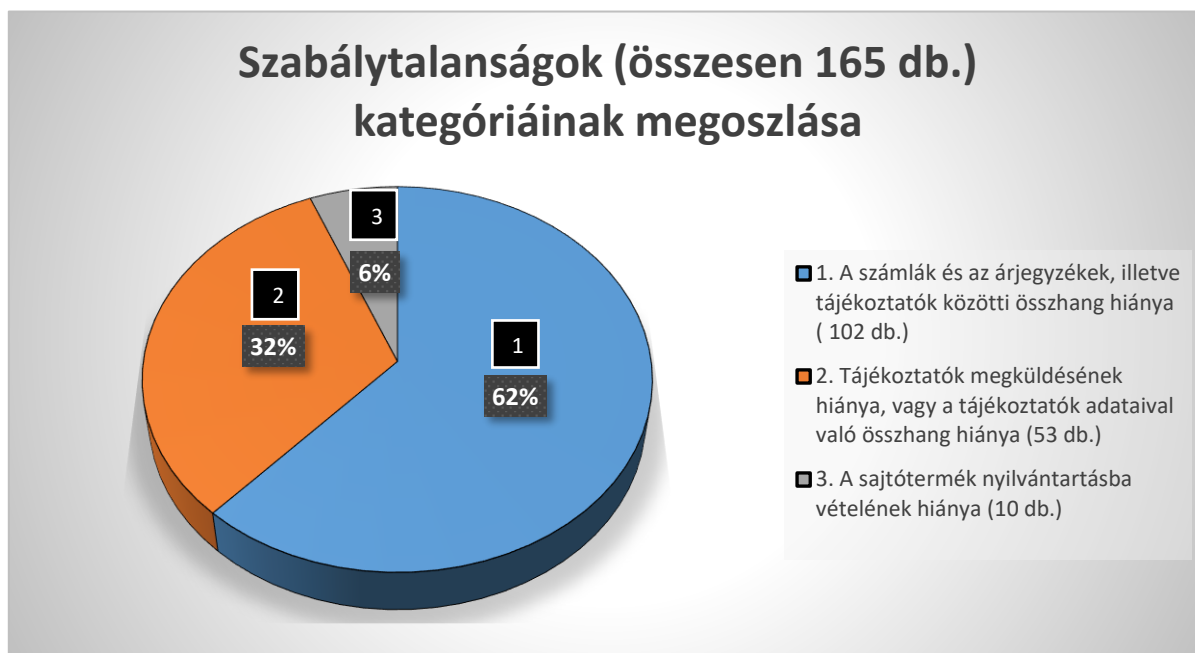
A.) A 2014. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK vonatkozásában jelen elemzés az 1. számú mellékletben felsorolt számvevőszéki jelentések adatait dolgozta fel és értékelte.

A képviselethez jutott jelölő szervezetekre vonatkozó jelentés¹⁴:

E számvevőszéki jelentés keretében az ÁSZ valamennyi, képviselethez jutó jelölő szervezetet ellenőrizte. Az ellenőrzés során a politikai hirdetések teljes körűen ellenőrizte az ÁSZ, amely keretében első sorban a sajtótermékek által a választást megelőzően az ÁSZ részére megküldött árjegyzékek, valamint a szavazást követően az ÁSZ részére megküldött politikai hirdetésekkel kapcsolatos tájékoztatók és a politikai hirdetésekkel kapcsolatban az ÁSZ rendelkezésére bocsájtott számlák kerültek értékelésre. Az ÁSZ ellenőrzése kitért továbbá arra is, hogy a politikai hirdetést közzétevő sajtótermék a közzétételkor szerepelt-e az Mttv. 41.§ (2) bekezdése szerinti hatósági nyilvántartásban.

Az ellenőrzés során az ÁSZ összesen 165 darab politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanságot azonosított. A legtöbb, mindösszesen 102 darab szabálytalanság abban állt, hogy a politikai hirdetésekkel kapcsolatos számlák adatai nem egyeztek meg az ÁSZ részére megküldött árjegyzékek, illetve tájékoztatók adataival. Az ellenőrzés során az ÁSZ 53 darab olyan szabálytalanságot azonosított, amelyek esetében a sajtótermék nem küldött tájékoztatót, vagy az adatok nem egyeztek meg a tájékoztató adataival. A fentiek mellett az ÁSZ 10 darab olyan esetet is azonosított, amikor olyan sajtótermék tett közzé politikai hirdetést, amely nem szerepelt az Mttv. 41.§ (2) bekezdése szerinti nyilvántartásban. A szabálytalanságok kategóriáinak megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:

¹⁴ ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselethez jutott jelölő szervezeteknél



Forrás: vonatkozó ÁSZ jelentés alapján ÁSZ szerkesztés

A szabálytalanságok okainak értékelése keretében a számvevőszéki jelentés megállapította, hogy a szabálytalanságokért – a fent megjelölt esetek mindegyikében – a sajtótermékek kiadói voltak felelősek. Azon sajtótermékek vonatkozásában, amelyek az ellenőrzés megállapítása alapján nem szerepeltek az Mttv. 41. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartásban, az ÁSZ jelzéssel élt az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező NMHH irányába. Az NMHH a jelzés alapján az érintett sajtótermékek alapítóival/kiadóival szemben általános hatósági felügyeleti eljárást indított, melynek eredményeként az NMHH tájékoztatása szerint valamennyi sajtótermék nyilvántartási jogállása rendezésre került.

A kérelemre ellenőrzött jelölő szervezetekre vonatkozó jelentés¹⁵:

E számvevőszéki jelentés keretében az ÁSZ kérelemre ellenőrizte a 14 pártlistát állító, így költségvetésből juttatott támogatásban részesült, de képviselőhez nem jutott jelölő szervezetet.

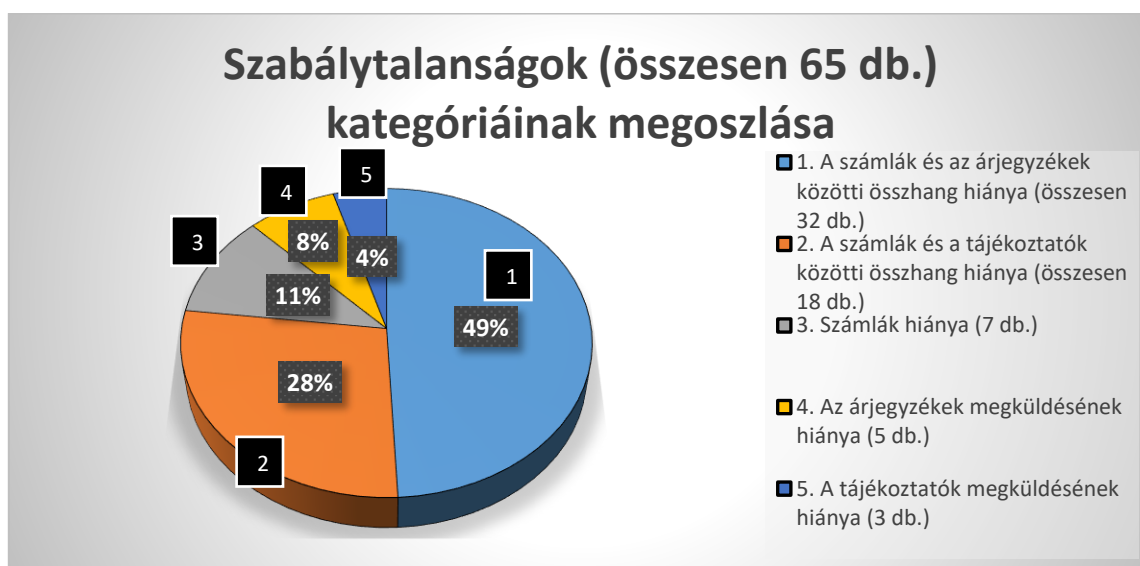
Az ellenőrzés során a politikai hirdetéseket az ÁSZ teljes körűen ellenőrizte. A politikai hirdetések ellenőrzése keretében az ÁSZ első sorban a sajtótermékek által a választást megelőzően az ÁSZ részére megküldött árjegyzékeket, a szavazást követően az ÁSZ részére megküldött politikai hirdetésekkel kapcsolatos tájékoztatókat és a politikai hirdetésekkel kapcsolatban az ÁSZ rendelkezésére bocsájtott számlákat értékelte.

Az ellenőrzés során az ÁSZ összesen 65 politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanságot azonosított. A legtöbb, mindösszesen 32 szabálytalanság abban állt, hogy a politikai

¹⁵ ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a kérelemre ellenőrzött jelölő szervezeteknél

hirdetésekkel kapcsolatos számlák adatai nem voltak megfeleltethetőek az ÁSZ részére megküldött árjegyzékek adatainak. Az ellenőrzés 18 olyan szabálytalanságot azonosított, amely során a politikai hirdetésekkel kapcsolatos számlák adatai az ÁSZ részére megküldött tájékoztatók adataival nem voltak összeegyeztethetőek. Az ÁSZ 7 olyan esetet tárt fel, amikor a politikai hirdetések lebonyolításával megbízott külső szolgáltató számlát egyáltalán nem bocsájtott ki, így a számlák és az árjegyzékek, illetve tájékoztatók adatainak összevetésére nem kerülhetett sor. Az ellenőrzés során 5 olyan eset is megállapításra került, amikor a sajtótermék az árjegyzékét nem küldte meg az ÁSZ részére. A fentiek mellett a számvevőszéki jelentés 3 olyan szabálytalanságot is rögzített, amelynek keretében a tájékoztató nem került megküldésre az ÁSZ részére. A szabálytalanságok kategóriáinak megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:

3. számú ábra



Forrás: vonatkozó ÁSZ jelentés alapján ÁSZ szerkesztés

A szabálytalanságok okainak értékelése keretében a számvevőszéki jelentés e mulasztások tekintetében is megállapította, hogy a szabálytalanságokért – a fent megjelölt esetek mindegyikében – a sajtótermékek kiadói voltak felelősek.

A képviselőhöz jutott jelöltekre vonatkozó jelentés¹⁶:

E számvevőszéki jelentés keretében az ÁSZ az egyéni választókerületben képviselőhöz jutott 106 jelöltet ellenőrizte.

Az ellenőrzés során a politikai hirdetéseket az ÁSZ teljes körűen értékelte. A politikai hirdetések ellenőrzése keretében az ÁSZ első sorban a sajtótermékek által a választást megelőzően az ÁSZ részére megküldött árjegyzékeket, a szavazást követően az ÁSZ részére

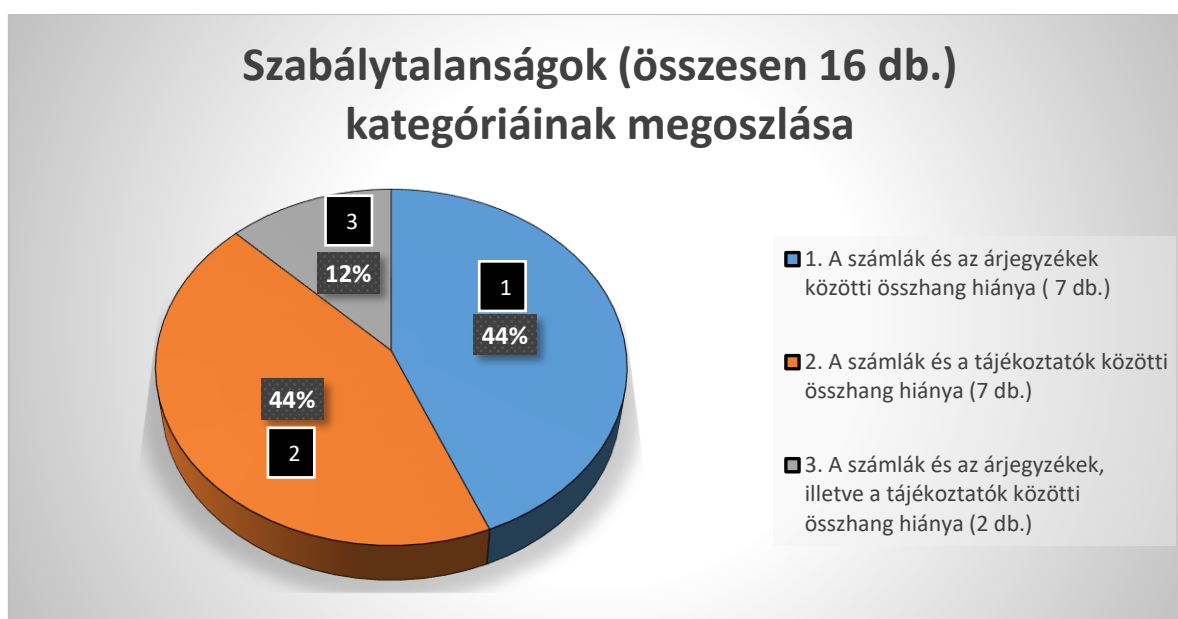
¹⁶ ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőhöz jutott jelölteknel

megküldött politikai hirdetésekkel kapcsolatos tájékoztatókat és a politikai hirdetésekkel kapcsolatban az ÁSZ rendelkezésére bocsájtott számlákat értékelte.

Az ellenőrzés során az ÁSZ összesen 16 olyan esetet azonosított, amelyekben a politikai hirdetésekkel kapcsolatos számlák adatai nem egyeztek meg az árjegyzékek és/ vagy tájékoztatók adataival. Az egyezőség hiánya 7 esetben a számlák adatai és az árjegyzék tartalma, 7 esetben a számlák adatai és a tájékoztató tartalma, míg 2 esetben a számlák adatai és az árjegyzék, illetve tájékoztató tartalma között is fennállt.

A szabálytalanságok kategóriáinak megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:

4. számú ábra



Forrás: vonatkozó ÁSZ jelentés, ÁSZ szerkesztés

A szabálytalanságok okainak értékelése keretében a számvevőszéki jelentés e hiányosságok tekintetében is megállapította, hogy a szabálytalanságokért – a fent megjelölt esetek mindegyikében – a sajtótermékek kiadói voltak felelősek.

B.) A 2018. ÉVI VÁLASZTÁSOK vonatkozásában jelen elemzés az 1. számú mellékletben felsorolt számvevőszéki jelentések adatait dolgozta fel és értékelte.

A képviselőre jutott jelölő szervezetekre¹⁷ vonatkozó jelentés:

A képviselőre jutott jelölő szervezetekre vonatkozó átfogó számvevőszéki jelentés keretében az ÁSZ valamennyi, az ÁSZ tv. 28. § (2) bekezdése szerinti közreműködési kötelezettségének eleget tevő, képviselőre jutó jelölő szervezetet ellenőrizte.

¹⁷ ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőre jutott jelölő szervezeteknél

A politikai hirdetések értékelése az ellenőrzési módszerek között meghatározott alapsokasági szám felett mintavétellel, az alatt tételesen történt. A politikai hirdetések ellenőrzése keretében az ÁSZ a sajtótermékek által a választást megelőzően az ÁSZ részére megküldött árjegyzékeket és a politikai hirdetésekkel kapcsolatban az ÁSZ rendelkezésére bocsájtott számlákat értékelte.

Az ellenőrzés során az ÁSZ valamennyi jelölő szervezethez kapcsolódó politikai hirdetések esetében megállapította, hogy az ellenőrzött politikai hirdetések számláinak adatai megegyeznek az ÁSZ honlapján közzétett hirdetési árjegyzékben szereplő adatokkal.

A képviselőre jutott jelöltekre vonatkozó jelentés¹⁸:

E számvevőszéki jelentés keretében az ÁSZ az egyéni választókerületben képviselőre jutott 106 jelöltet ellenőrizte.

Az ellenőrzés során a politikai hirdetéseket az ÁSZ teljes körűen értékelte. A politikai hirdetések ellenőrzése keretében az ÁSZ a sajtótermékek által a választást megelőzően az ÁSZ részére megküldött árjegyzékeket, és a politikai hirdetésekkel kapcsolatban az ÁSZ rendelkezésére bocsájtott számlákat értékelte.

Az ÁSZ a számvevőszéki jelentésben megállapította, hogy a 106 jelölt közül összesen 21 jelölt vett igénybe politikai hirdetéseket, amelyek esetében a politikai hirdetésekhez kapcsolódó számlák adatai megegyeztek a sajtótermékek által megküldött árjegyzékekben foglaltakkal.

2.2. Eredmények kiértékelése

A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampány:

A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampány során az ÁSZ által ellenőrzött 4 képviselőre jutó jelölő szervezet mindegyike tett közzé politikai hirdetést. A kérelemre ellenőrzött jelölőszervezetek esetében ez az arány 85%-os, mivel a 14 kérelemre ellenőrzött jelölő szervezetből 12 jelölő szervezet élt a politikai hirdetés közzétételének lehetőségével.

Így összességében a 18 jelölő szervezetből 16, azaz a jelölő szervezetek 89%-a tett közzé politikai hirdetést. A képviselőre jutott, ÁSZ által ellenőrzött jelöltek esetében a 106 ellenőrzött jelöltből 43 jelölt, vagyis a jelöltek 41%-a tett közzé politikai hirdetést.

Az ÁSZ által ellenőrzött jelölő szervezetek és jelöltek politikai hirdetéseivel kapcsolatos szabálytalanságok jellegének elemzése során megállapítható, hogy a legjellemzőbb szabálytalanság a számlák és az árjegyzékek, illetve a tájékoztatók közötti összhang hiánya volt. Az ÁSZ által megállapított 246 politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanság közül 168 szabálytalanság, azaz a szabálytalanságok 68%-a tartozott ezen esetkörbe.

¹⁸ ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a Magyar Államkincstárnál és az egyéni jelöltekénél

Az ÁSZ jelentései alapján a másik, általánosságban előforduló politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanság az árjegyzékek és/ vagy tájékoztatók ÁSZ részére való megküldésének hiánya volt.¹⁹ Az ÁSZ által megállapított 246 politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanságból 61 szabálytalanság, azaz a szabálytalanságok 25%-a tartozott e kategóriába.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabálytalanságok 93%-a besorolható volt a fenti két szabálytalanság-típus körébe, így a szabálytalanságok jelentős többsége két homogén, azonos módon orvosolható problémákat felölelő halmazt alkotott.

A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampány:

A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampány során az ÁSZ által ellenőrzött 9 jelölő szervezetből valamennyi jelölő szervezet, míg az ÁSZ által ellenőrzött 106 jelöltből 21 jelölt, azaz a jelöltek 20%-a tett közzé politikai hirdetést.

Az ÁSZ által ellenőrzött politikai hirdetésekkel kapcsolatban – sem a jelölő szervezetek, sem a jelöltek hirdetési vonatkozásában – szabálytalanság nem került azonosításra, így az ÁSZ által ellenőrzött politikai hirdetések mindegyike megfelelt a Ve. előírásainak.

3. A 2014. ÉS 2018. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI, VALAMINT A 2014. ÉS 2019. ÉVI EURÓPAI PARLAMENTI ÉS ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK KAPCSÁN AZ ÁSZ ÁLTAL KÖZZÉTETT POLITIKAI HIRDETÉSEKRE VONATKOZÓ ÁRJEGYZÉKEK, TÁJÉKOZTATÓK ELEMZÉSE

Az elemzés jelen része a 2. számú mellékletben felsorolt, az ÁSZ által közzétett politikai hirdetésekre vonatkozó árjegyzékek és tájékoztatók adatait dolgozta fel és értékelte.

3.1. Országgyűlési választások

A 2014. évi országgyűlési választásokhoz kapcsolódóan 459 nyomtatott és 334 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az ÁSZ **mindösszesen 793 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²⁰

A 2014. évi országgyűlési választások tekintetében hirdetési árjegyzéket megküldött 793 sajtótermék közül 10 sajtótermék nem küldte meg a politikai hirdetésről szóló tájékoztatóját

¹⁹ E körbe sorolandó az a Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselethez jutott jelölő szervezeteknél című ÁSZ jelentésben szereplő esetkör is, amikor a megküldött tájékoztató adatai az egyéb adatokkal nem egyeztek meg.

²⁰ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/nyilvanossagra-hozta-az-asz-a-sajtotermek-hirdetesi-arjegyzeket>

az ÁSZ részére²¹, ezáltal – e csekély számú sajtótermék – nem biztosította a politikai hirdetések átláthatóságát.

A 2018. évi országgyűlési választásokhoz kapcsolódóan 207 nyomtatott és 265 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az ÁSZ **mindösszesen 472 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²²

A 2018. évi országgyűlési választások vonatkozásában hirdetési árjegyzéket megküldött 472 sajtótermékek közül számos olyan sajtótermék volt, amelyik előzőleg megküldte árjegyzékét az ÁSZ részére, ugyanakkor arról nyilatkozott, hogy a kampányidőszakban nem tett közzé politikai hirdetést.²³

3.2. Önkormányzati választások

A 2014. évi önkormányzati választásokhoz kapcsolódóan 366 nyomtatott és 232 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az ÁSZ **mindösszesen 598 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²⁴

A 2014. évi önkormányzati választások tekintetében hirdetési árjegyzéket megküldött 598 sajtótermék közül 5 sajtótermék nem küldte meg a politikai hirdetésről szóló tájékoztatóját az ÁSZ részére²⁵, ezáltal – e csekély számú sajtótermék – nem biztosította a politikai hirdetések átláthatóságát.

A 2019. évi önkormányzati választásokhoz kapcsolódóan 176 nyomtatott és 110 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az ÁSZ **mindösszesen 286 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²⁶

A 2019. évi önkormányzati választások vonatkozásában hirdetési árjegyzéket megküldött 286 sajtótermék közül 91 sajtótermék határidőben megküldte tájékoztatóját az ÁSZ részére, míg 18 – korábban árjegyzéket megküldő - sajtótermék nyilatkozott arról, hogy politikai hirdetést a kampányidőszakban nem tett közzé.²⁷

²¹ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermekek-hirdetesi-tajekoztatoit>

²² <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/nyilvanossagra-hozta-az-asz-a-sajtotermekek-hirdetesi-arjegyzeket-2018-01-26>

²³ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermekek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdetesekrol>

²⁴ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/elerhetoek-a-helyi-onkormanyzati-es-a-nemzetisegi-onkormanyzati-valasztasokra-vonatkozó-hirdetesi-arjegyzetek>

²⁵ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozvetette-az-asz-az-onkormanyzati-valasztas-hirdetesi-tajekoztatoit>

²⁶ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/elerhetoek-a-helyi-onkormanyzati-es-a-nemzetisegi-onkormanyzati-valasztasokra-vonatkozó-hirdetesi-arjegyzetek-2019-08-14-14-00-00>

²⁷ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermekek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdetesekrol-2019-11-05>

3.3. Európai parlamenti választások

A 2014. évi európai parlamenti választásokhoz kapcsolódóan 141 nyomtatott és 73 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az **ÁSZ mindösszesen 214 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²⁸

A 2019. évi európai parlamenti választásokhoz kapcsolódóan 121 nyomtatott és 85 elektronikus sajtótermék küldte meg árjegyzékét az ÁSZ részére, így az **ÁSZ mindösszesen 206 sajtótermék** hirdetési árjegyzékét hozta nyilvánosságra honlapján.²⁹

A 2019. évi európai parlamenti választások kapcsán hirdetési árjegyzéket megküldött 206 sajtótermék közül 46 sajtótermék határidőben megküldte tájékoztatóját az ÁSZ részére, míg 24 – korábban árjegyzéket megküldő - sajtótermék nyilatkozott arról, hogy politikai hirdetést a kampányidőszakban nem tett közzé.³⁰

3.4. Értékelés, következtetések

A fentiekben bemutatottak alapján egyértelműen megállapítható, hogy a sajtótermékek politikai hirdetés közzétételre vonatkozó szándéka – a megküldött árjegyzékekre vonatkozó adatok alapján – az országgyűlési választások esetében a legmagasabb, míg az európai parlamenti választások esetében a legalacsonyabb. E sorrend arányban áll a választópolgárok egyes választási eljárásokkal kapcsolatos - részvételi arányból³¹ levezethető - választási hajlandóságával, azaz a politikai hirdetést közzétenni szándékozó sajtótermékek száma korrelál az adott választáson mért választói részvétellel.

Az egyes választások tekintetében megküldött árjegyzékek arányát, illetve az egyes választásokhoz kapcsolódó választási hajlandóságot az alábbi ábrák szemléltetik:

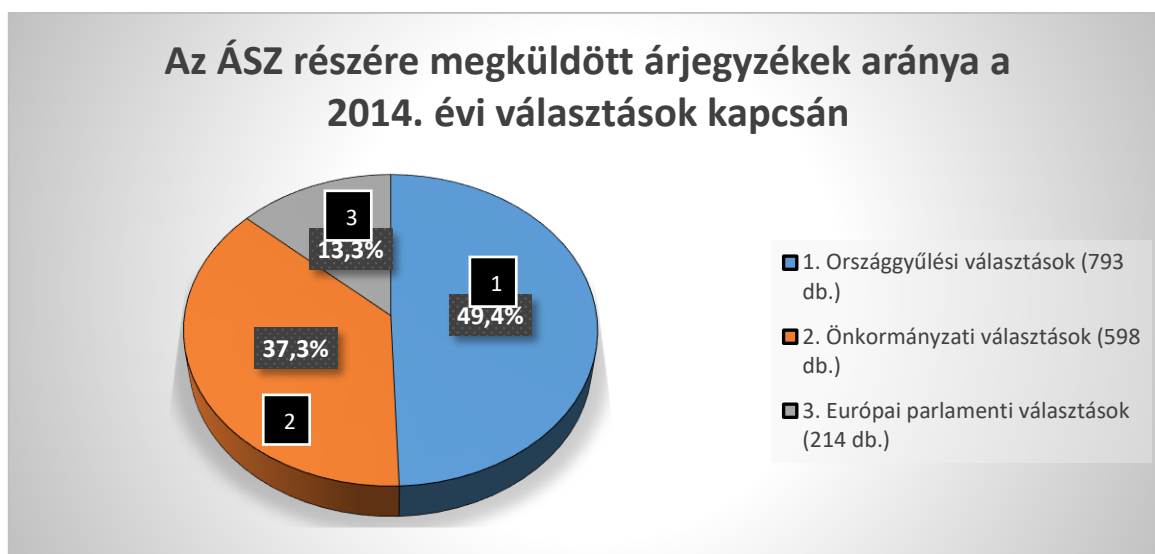
²⁸ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/elerhetoek-az-ep-valasztasra-vonatkozo-hirdetesi-arjegyzek>

²⁹ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/elerhetoek-az-ep-valasztasra-vonatkozo-hirdetesi-arjegyzek-2019-03-18>

³⁰ <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozzetette-az-asz-a-sajtotermek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdetesekrol-2019-06-18>

³¹ <https://www.valasztas.hu/>

5. számú ábra



Forrás: vonatkozó ÁSZ sajtóközlemények alapján ÁSZ szerkesztés

6. számú ábra



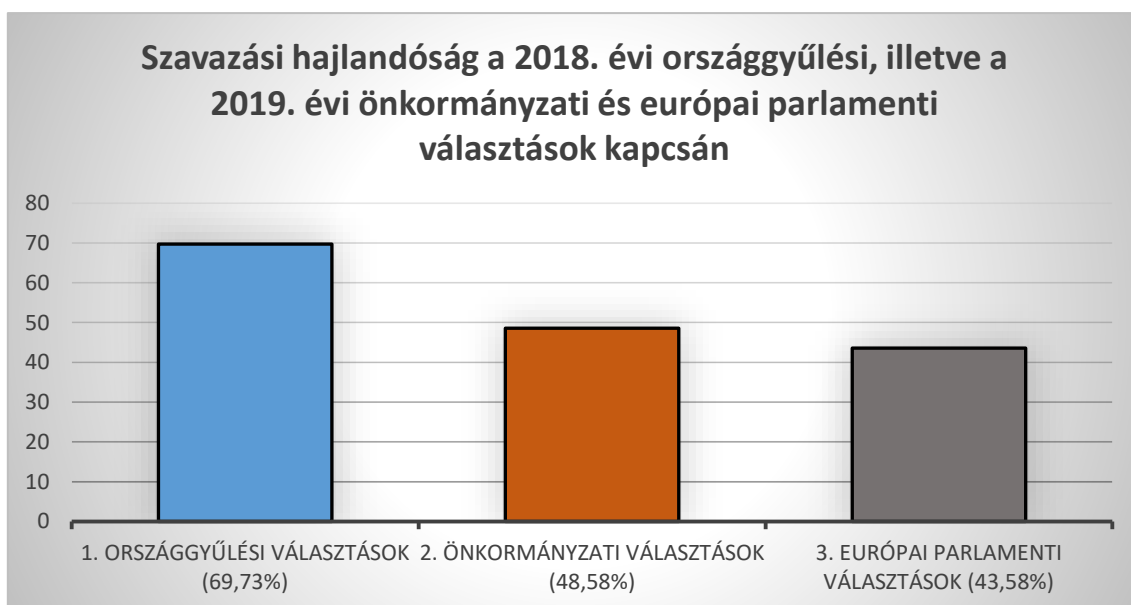
Forrás: www.valasztas.hu alapján ÁSZ szerkesztés

7. számú ábra



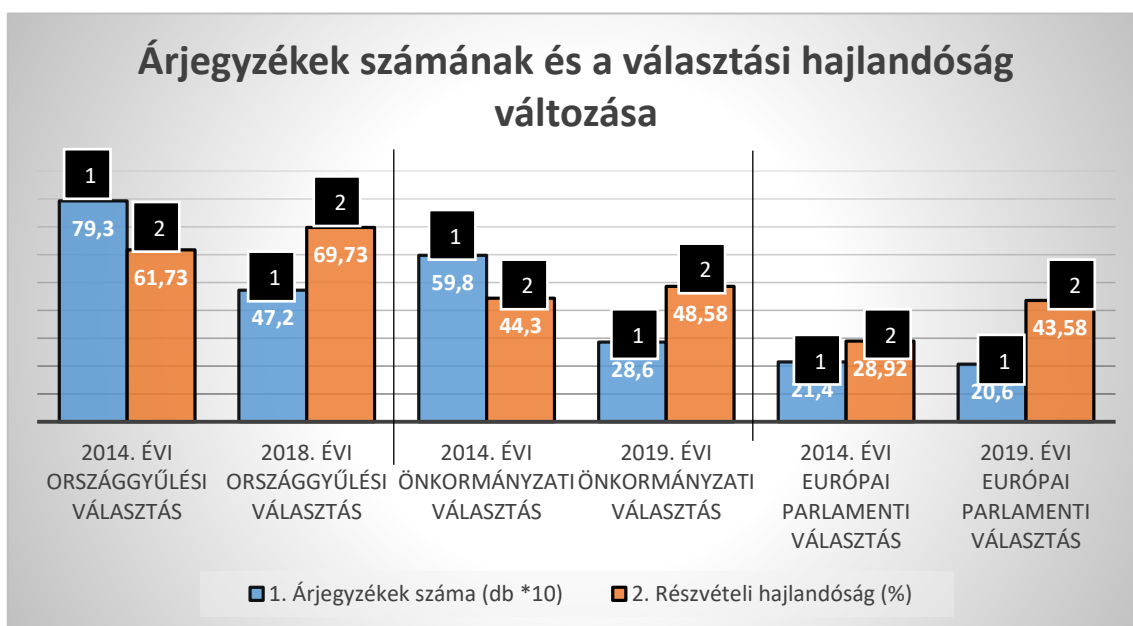
Forrás: vonatkozó ÁSZ sajtóközlemények alapján ÁSZ szerkesztés

8. számú ábra



Forrás: www.valasztas.hu alapján ÁSZ szerkesztés

A fentiekkel szemben ugyanakkor az árjegyzékek számának 2014. évi, illetve 2018-2019. évi választási eljárásokkal kapcsolatos változása nincs arányban az adott választásokhoz kapcsolódó választási hajlandósággal. Az elemzés ugyanis azt tapasztalta, hogy bár az ÁSZ részére megküldött árjegyzékek száma csökkenő tendenciát mutatott, addig a részvételi hajlandóság valamennyi választás esetében nőtt. E változásokat az alábbi ábra szemlélteti.



Forrás: vonatkozó ÁSZ sajtóközlemények és www.valasztas.hu alapján ÁSZ szerkesztés

A fent bemutatott, ellentétes irányú változások indokának teljes körű feltárása jelen elemzés keretein túlmutat, azonban néhány, az elemzés tárgykörébe eső befolyásoló körülmény beazonosítható.

A 2014. évi választások vonatkozásában fontos tényező volt, hogy a Ve. előírásai e választásokon kerültek első ízben alkalmazásra, a választási kampányidőszak politikai hirdetéseiivel kapcsolatos eljárások szereplői még csak ismerkedtek az e tekintetben megújuló jogszabályi környezettel. Valószínűsíthetően e körülmény eredményezte azt, hogy számos olyan sajtótermék is küldött árjegyzéket az ÁSZ részére, amely a későbbiekben politikai hirdetést egyáltalán nem tett közzé. A fentiek mellett számos olyan politikai hirdetéssel kapcsolatos szabálytalanság került azonosításra a 2014. évi választási eljárások kapcsán, amely az ÁSZ részére megküldött árjegyzékek adattartalmát érintette.

A fenti tényezők eredményeként a 2018. és 2019. évi választási eljárások során a sajtótermékek a tényleges megrendelésszámra, illetve a politikai hirdetésekhez kapcsolódó kötelezettségek teljesítésére vonatkozó, korábbi gyakorlati tapasztalatokat is felhasználva tudták mérlegelni, hogy a választási kampányidőszak során kívánnak-e politikai hirdetést közzétenni. Szintén befolyásoló tényezőnek minősülhetett a választók média használati szokásaiban 2014. és 2018., 2019. évek között bekövetkező változás: a **közösségi média platformok, mint új hirdetési felületek térnyerése**. E hirdetési felületek újszerű módon – akár célzottan – a nap bármely szakaszában és anélkül is eljutnak a választópolgárokhoz, hogy a választópolgárok egyáltalán ilyen jellegű tartalmak megismerését célzó tevékenységet végeztek volna. E felületeken megjelenő hirdetések ugyanakkor nem esnek a politikai hirdetés jogszabályi definíciója alá – és ahhoz a politikai hirdetésekhez kötődő jogszabály kötelezettségek sem kapcsolódnak – így e hirdetésekre vonatkozó információk a fenti kimutatásban nem szerepelnek.

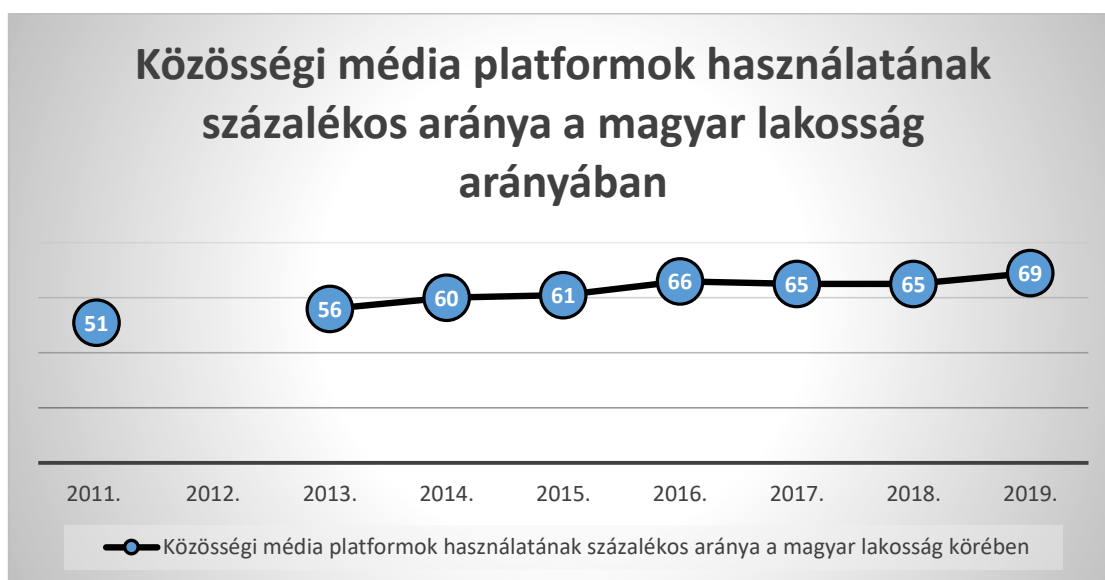
4. A KÖZÖSSÉGI MÉDIA POLITIKAI TÉRNYERÉSE

4.1. A témakör aktualitása

Napjainkban a közösségi média felületek a mindennapi élet részévé váltak. Az Eurostat^{XVIII} közösségi médiahasználatra vonatkozó felmérése alapján³² a 2019. évben a magyar lakosság – európai viszonylatban is magasnak minősülő – 69%-a használta rendszeresen a közösségi média felületeket. A felmérés alapján az is egyértelművé válik, hogy ez az arány a felmérés kezdete, azaz a 2011. év óta – kisebb stagnálásokat, illetve csökkenést is melléve – gyakorlatilag folyamatosan növekszik.

A növekedés ütemét az alábbi ábra szemlélteti (a 2012-es évről kezdődően az Eurostat nem tett közzé adatot):

10. számú ábra



Forrás: Eurostat felmérése alapján ÁSZ szerkesztés

A közösségi média használatának lakosságszámhoz viszonyított aránya nem csak Magyarországon, hanem az Európai Unió és a világ fejlett országai tekintetében is emelkedő tendenciát mutat. A közösségi média szolgáltatók számos – pénzügyi értéket is képviselő - személyes, illetve egyéb adattal rendelkeznek a felhasználók vonatkozásában. E körülményre mutatott rá a GVH^{XIX} Vj-85/2016. számú ügyében hozott határozatában³³, amelyben kimondta, hogy a határozattal érintett közösség oldal felhasználói aktivitásukkal és adataikkal üzleti hasznot hajtottak a vállalkozásnak, így fizettek a szolgáltatásért.

³² <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

³³ https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2016/vj-852016189

A közösségi média térnyerésére, illetve az ezáltal generált társadalmi és szociális változásokra hívja fel a figyelmet Koltay András is Az új média és a szólásszabadság című 2019-es művében, amelyben az alábbiakat rögzíti: „[...] meg kell jegyezni azt is, hogy a nagy online kapuőrök³⁴ tevékenysége önmagában a szolgáltatások mibenléte, tulajdonságai, jellegzetességei által óriás hatást gyakorol a nyilvánosság működésére, a közügyekről folyó viták minőségére, mi több, az információk befogadására, illetve az emberi agy működésére is. Az információkeresés módja soha nem lesz ugyanaz, mint a Google előtt, az információk hitelességének ellenőrzése, a személyek közötti kapcsolattartás és a közügyekben való tájékozódás is alapvetően formálódott át a Facebook, a Twitter és a mobilkészülékek által.”³⁵

A fenti tendenciát felismerve a politikai élet szereplői egyre növekvő aktivitással használják a közösségi média felületeket. Amellett, hogy e platformok a politikai szereplők tevékenységének, gondolatai megosztásának és mindennapi kommunikációjának színhelyévé váltak, a közösségi oldalak politikai kampányokban betöltött szerepe is egyre jelentősebbé vált. Bár a jelenség már évek óta a kutatók és elemzők fókuszában áll, a közösségi média platformok politikai kampányok során betöltött szerepe, illetve választási eredményekre gyakorolt hatása az utóbbi évek eseményei következtében már jelentős közérdeklődésre is számot tart.

Az adott terület újszerű mivolta és szabályozatlansága olyan eseményekhez vezetett, mint a *Trending Topics* ügy³⁶, *Cambridge Analytica - botrány*³⁷, a 2019. évi európai parlamenti választások befolyásmentes lefolytatása lehetőségének megkérdőjelezése és az azzal kapcsolatos megelőző intézkedések foganatosítása³⁸, továbbá a „fake-news” – álhírek és a választói akarat külföldi befolyásolásának kampánytényezővé válása³⁹.

³⁴ Koltay András – Az új média és a szólásszabadság, 2019, 14. oldal, 1. bekezdés: „[...] az online kapuőrök olyan természetes vagy jogi személyek, akiknek tevékenysége elengedhetetlen egy másik természetes vagy jogi személy véleményének interneten való közzétételéhez – idetartoznak az internet-, a blog-, a keresőmotor- és a social media szolgáltatók, az alkalmazásforgalmazók, a webáruházak, a hírportálok, a hírgyűjtő oldalak és a weboldalak azon tartalomszolgáltatói, akik dönthetnek az egyes bejegyzésekhez fűzött vélemények közzétételéről.”

³⁵ Koltay András – Az új média és a szólásszabadság, 2019, 109. oldal, utolsó bekezdés

³⁶ Koltay András – Az új média és a szólásszabadság, 2019, 183. oldal, utolsó bekezdés: „2016 tavaszán kiderült, hogy a Facebook politikai alapon eltorzítja egyes hírek jelentőségét az ún. *Trending Topics* szolgáltatásában, hogy felhasználói számára jelentősebbnek vagy éppen kevésbé fontosnak tűnjön némely tartalom, ráadásul ezt tudatosan, manuális eszközökkel, tehát nem egy esetlegesen rosszul beállított algoritmus által idézte elő.”

³⁷ A 2018-as év nagy politikai botrányáról szóló sajtóhírek szerint a Cambridge Analytica nevű társaság Facebook felhasználók millióinak személyes adatait szerezte meg az érintettek beleegyezése nélkül, amelyeket később az amerikai elnökválasztási kampányban politikai hirdetési célokra használtak fel. https://en.wikipedia.org/wiki/Facebook%E2%80%93Cambridge_Analytica_data_scandal

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681

³⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191007IPR63550/eu-to-take-action-against-fake-news-and-foreign-electoral-interference>

Mint ahogy az a gyakorlatban rendszeresen előfordul, az új körülmények és élethelyzetek kialakulása a közösségi média politikai kampány keretében való térnyerése esetében is megelőzte az adott területhez kapcsolódó kodifikációs lépéseket.

De lehetséges-e szabályozni - és ha igen, akkor miként - a közösségi média platformok politikai kampány keretében történő használatát?

4.2. A szabályozás lehetőségei, felmerülő kérdések

A közösségi médiát és a közösségi médián megjelenő politikai hirdetéseket érintő jogalkotási folyamatok számos kérdést vetnek fel.

A szabályozás tárgyának és alanyának meghatározása:

Az első kérdéskört rögtön a szabályozás tárgyának és alanyának meghatározása jelenti.

A szabályozás vonatkozhat ugyanis a közösségi média felületre, mint közvetítő platformra, a közösségi média szolgáltató hirdetések megjelenítésére vonatkozó tevékenységére (megjelenítési algoritmusok), magukra a közösségi média felületen megjelenő hirdetésekre, vagy akár mindezekre együttesen is.

A fentiek mellett egy esetleges szabályozás alanya nem csak a hirdetést feladó személy, de a hirdetés megosztó személy, vagy maga a közösségi média szolgáltató is lehet.

A politikai hirdetést megosztó személy felelősségével kapcsolatos döntés egyszerűbbnek tekinthető. Mivel a politikai hirdetést megosztó felhasználó épp úgy köteles tájékozódni a rá irányadó jogszabályokról, majd éppúgy saját belátása szerint dönt a politikai hirdetés megosztásáról, mint a hirdetés feladó személy, így a jogalkotónak e tekintetben azt kell mérlegelnie, hogy a jogalkotói szándék érvényesülése és a kívánt cél elérése érdekében szükséges-e egy „második szűrő” bevezetése is a hirdetést feladó személy kötelezésén túl.

A közösségi média szolgáltató felelősségére vonatkozó kérdéskör ennél azonban sokkal összetettebb.

Már hosszabb ideje kialakított gyakorlati minta hiányában a jogalkotónak az optimális megoldás kiválasztásához az alábbi szabályozási nehézségeket és lehetőségeket is figyelembe kell vennie.

Irányadó jog:

Kérdést jelent az is, hogy az esetleges szabályozást milyen jogszabályi szinten és milyen tartalommal lehet megvalósítani.

Bár jelen elemzésben bemutatottak szerint - a választásokhoz kapcsolódó általános nemzetközi és EU-s alapelveken túl – a politikai hirdetésekre irányadó előírások nemzeti

szinten kerülnek rögzítésre, ugyanakkor a közösségi média által nyújtott szolgáltatások, illetve közvetített tartalmak nem állnak meg egy-egy ország, sőt még az EU határán sem.

A nemzeti választások esetén kijelenthető, hogy a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések EU-s szinten történő szabályozását a másodlagos jogforrásokkal kapcsolatos, az előbbiekben bemutatott jogelvek kizárják. Az adott terület nemzeti szinten történő szabályozása vonatkozásában ugyanakkor kérdéses, hogy az irányadó jog pontosan milyen tényező alapján kerüljön meghatározásra.

E tekintetben egy rendkívül összetett kérdéskört kell körüljárni. Egy politikai hirdetés éppúgy elhelyezhető a közösségi médiában a választással érintett állam területén belülről, mint egy másik EU-s államból, vagy éppen egy harmadik országból és az így elhelyezett tartalom is bárki számára elérhető lehet a fenti helyek bármelyikén. Sőt az adott személyek a politikai hirdetés közösségi médiában való szereplésének időtartama alatt meg is változtathatják aktuális tartózkodási helyüket.

A hirdetési folyamat fent bemutatott és egyéb elemeinek – pl.: hirdető, vagy hirdetést megtekintő felhasználó állampolgársága, hirdetést tartalmazó tárhely elhelyezkedés stb. – elemzése alapján megállapítható, hogy a folyamatban egy olyan állandó tényező szerepel, amely alkalmas lehet az irányadó jog meghatározására: a választással érintett állam.

Az európai parlamenti választások esetében ugyanakkor a helyzet még összetettebb.

Az európai parlamenti választások vonatkozásában az adott terület általános jellegű EU-s szinten történő szabályozását a másodlagos jogforrásokkal kapcsolatos jogelvek már nem zárják ki. Az adott tárgykör EU-s szinten történő szabályozása esetén ugyanakkor kéréseket vet fel – többek között - az a körülmény, hogy a tagállamok eltérő társadalmi berendezkedése és jogi környezete következtében az egyik tagállamban elfogadható magatartás a másik tagállamban a társadalom ellenzését válthatja ki, vagy akár jogszabályba is ütközhet.

A nemzeti szintű szabályozás választása esetén pedig - a nemzeti választásokhoz képest – nehezebben megválaszolható kérdésnek minősülhet az irányadó nemzeti jog meghatározása, mivel a választással valamennyi EU-s tagállam érintett, így a választással érintett állam irányadó tényezőként figyelembe nem vehető. A fentiek mellett az eltérő nemzeti szabályozások arra készíthetik a szabályozás alanyait, hogy a politikai hirdetéssel kapcsolatos tevékenységüket azon tagállam jogi szabályozásának hatálya alatt fejtse ki, ahol a vonatkozó szabályok a számukra legkedvezőbbek.

Joghatóság:

A közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések szabályozásában további kérdéseket vet fel a joghatóság témaköre.

Kérdéses ugyanis, hogy az esetlegesen hatályba léptetett nemzeti, vagy EU-s szintű szabályozást mely tagállam mely szerve, vagy az EU mely szerve ellenőrzi, illetve az adott szerv

döntésével szemben mely tagállam bíróságához, vagy az EU mely szervéhez lehet fordulni jogorvoslással. Szintén kérdéses az is, hogy ha egy adott személy, vagy szervezet szeretne a politikai hirdetést közlétezővel, vagy éppen a közösségi média szolgáltatóval szemben a hirdetéssel kapcsolatban eljárást kezdeményezni, abban az esetben azt mely tagállam hatósága, vagy bírósága, illetve az EU mely szerve előtt teheti meg.

A joghatósági kérdéskörre adott jogalkotói döntések meghozatala során szükséges figyelembe venni az alábbi, joghatósággal kapcsolatos tényezőket: a döntések függvényében rendszeressé válhatnak az olyan esetek, amikor az eljáró bíróságnak, vagy hatóságnak más állam jogát kell alkalmaznia, vagy az érintettek olyan hatósági, vagy bírósági eljárásnak válhatnak alanyaivá, ami nem esik egybe sem lakóhelyükkel, sem tartózkodási helyükkel.

E tekintetben szintén szükséges figyelembe venni azt az esetkört is, amikor a közösségi média szolgáltató az ügyek meghatározott csoportját – jelen esetben a politikai hirdetéseket – érintő jogvita esetére az általános szerződési feltételeiben egy meghatározott tagállam, vagy akár harmadik állam joghatóságát köti ki.

Ellenőrzés:

A közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések ellenőrzése vonatkozásában nem csak a joghatósági kérdéskörök tisztázására kell hangsúlyt fektetni.

E tekintetben az egyik legrelevánsabb kérdéskör, hogy a jogalkotó pontosan milyen szerepet szán a közösségi média szolgáltatónak az ellenőrzés folyamatában.

Amennyiben jogalkotó úgy dönt, hogy ellenőrzési jellegű jogokkal és kötelezettségekkel a közösségi média szolgáltatót nem ruházza fel, abban az esetben a politikai hirdetésekkel kapcsolatos tartalmak ellenőrzésére minden esetben csak utólagosan kerülhet sor. Az információ közösségi médiában való rendkívül gyors terjedése ilyen esetekben ugyanakkor azt eredményezné, hogy mire az utólagos ellenőrzésre sor kerülne, addigra a jogi szabályozás által védett alapelvek és az esetleges érintettek érdekei már sérelmet szenvedtek. E megoldás csak abban az esetben lehet alkalmas a védett alapelvek és érdekek megóvására, ha a szabályozás egyidejűleg egy olyan erőteljes szankciót is bevezet, amit a jogsértések jelentős többségét felismerő ellenőrzésre jogosult szerv preventív célzattal, szigorúan alkalmaz.

A jogalkotó dönthet úgy is, hogy a közösségi média szolgáltatót ellenőrzéssel kapcsolatos jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel. Ez az ellenőrzés megvalósulhat akár a politikai hirdetés közzétételét megelőzően, akár a közzétételt követően is (pl.: felhasználói jelzések alapján). Utóbbi esetben a védett alapelvek és érdekek sérelme szintén felmerülhet.

Kérdéses ugyanakkor, hogy milyen mélységű – pl.: algoritmus szintű, automatikus, vagy éppen tényleges tartalmi - ellenőrzés várható el a közösségi média szolgáltatótól.

Kérdéses továbbá az is, hogy az ellenőrzési kötelezettség teljesítése érdekében szabad-e olyan mérlegelési lehetőséget adni egy közhatalmi, vagy ahhoz hasonló jogosítványokkal egyáltalán

nem rendelkező, gazdasági érdekek vezérelte társaság kezébe, amelyek által az adott társaság – jogszabályi felhatalmazás alapján – dönthet egyes alapvető jogok korlátozásáról, illetve társadalmi és politikai érdekek érvényesüléséről.

E tekintetben köztes megoldást jelenthetne, ha a szabályozás a közösségi média szolgáltató politikai hirdetéssel kapcsolatos intézkedését valamely nemzeti, vagy EU-s szerv előzetes jóváhagyásához kötné.

A fentiek mellett az ellenőrzéshez szükséges bizonyítékok beszerzése is akadályokba ütközhet a közösségi média határokon (akár az EU területén kívülre) átívelő jellege miatt.

Végrehajtás:

Az ellenőrzés keretében hozott döntés végrehajtására a közösségi média szolgáltató – minden lehetséges alany esetén – kötelezhető a megfelelő szabályozás útján.

Ezzel szemben a szankció végrehajtása a politikai hirdetés feladójával, illetve a hirdetés megosztójával szemben való fellépés esetén akadályokba ütközhet, tekintettel arra, hogy az adott személyek, vagy szervezetek akár olyan államban is tartózkodhatnak, illetve rendelkezhetnek vagyonnal, amelyek esetében szankció kikényszerítésére nincs államközi megállapodás.

Éppen ezért a végrehajtás kérdésköre tekintetében egyik opcionális megoldás lehet, hogy a szankció azzal a politikai párttal, vagy jelölttel szemben (is) legyen kiszabható, aki a jogszabályba ütköző politikai hirdetés haszonélvezője volt, vagy a hatósági fellépés hiányában az lett volna.

4.3. A szabályozás

A közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekkel kapcsolatos, átfogó jellegű nemzetközi, vagy EU-s szintű szabályozás jelenleg nincs, a nemzetközi és EU-s jogforrások mindössze jelen elemzés korábbi részében bemutatott – e területre is kiterjedő - alapvető jellegű rendelkezéseket tartalmazzák.

A nemzeti szintű szabályozás alapvető eltéréseket mutat az angolszász és a kontinentális jogrendszerrel rendelkező államok között.

AZ ANGOLSZÁSZ JOGRENDSZER precedens szemléletű. Bár minden e típusba tartozó jogrendszer – például: Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Ausztrália - tartalmaz az arra jogosult személyek, vagy szervek által elfogadott jogszabályokat, azonban ezen előírások csak általános jellegűek és alapelveket rögzítenek. A „részletszabályok szerepét” a common

lawban⁴⁰ az esetjog, azaz a bírói döntés tölti be, amelyre minden hasonló típusú későbbi ügyben precedensként lehet hivatkozni.

Éppen ezért az angolszász jogrendszerekben a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó szabályokat is a bírói gyakorlatban kell keresni. A jogrendszer jellegéből adódik a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések tekintetében alkalmazandó szabályok „hézagos” jellege. Mivel az irányadó szabályok nem egy komplex rendszert létrehozó jogalkotó munkájának eredményei, hanem konkrét, gyakorlat szülte ügyekben eljáró bírák döntéseiből állnak, így azok nem alkotnak teljes, átfogó és az adott terület minden kontextusára kiterjedő rendszert.

A precedensek elemzése alapján általánosan megállapítható, hogy az eljáró bíróság az egyes ügyek körülményeit és eseményeit a jogszabályokban szereplő alapvető jogokkal, illetve a politikai hirdetésekhez kapcsolódó esetleges további előírásokkal veti össze. A bíróságok e tekintetben leggyakrabban az alábbi alapelveknek való megfelelést vizsgálták:

- véleménynyilvánítás szabadsága;
- sajtószabadság;
- szabad választás;
- politikai élet tisztasága;
- demokrácia;
- jog az információhoz való hozzáféréshez.

A KONTINENTÁLIS JOGRENDSZERBEN – szemben a common lawval – a jogszabályok határozzák meg a jogalanyok jogait és kötelességeit. A jogszabályok szigorú hierarchia szerint épülnek egymásra és az általánostól a részletekig rögzítik az irányadó normákat.

A fentiekre tekintettel kontinentális jogrendszer esetében a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó előírásokat is a jogszabályok rendelkezései tartalmazhatják.

Az európai államok jelentős részére jellemző kontinentális típusú jogrendszerek közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó előírásainak elemzése alapján megállapítható, hogy míg a „közösségi média” kifejezés alatt a tételes nemzeti jogok és a nemzeti joggyakorlatok azonos fogalmat értenek, addig a „politikai hirdetés” kifejezés definiálása és használata államonként eltérő, sőt egyes nemzeti jogrendszerek a hasonló típusú tartalmakat más névvel is illetik. Az elemzés jelen része a közösségi médiában megjelenő, a magyar jogrendszerben használt „politikai hirdetés” fogalmához hasonló tartalmakra vonatkozó szabályozások áttekintését szolgálja.

A közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó nemzeti szabályozásokat az alábbi csoportokba sorolhatjuk be:

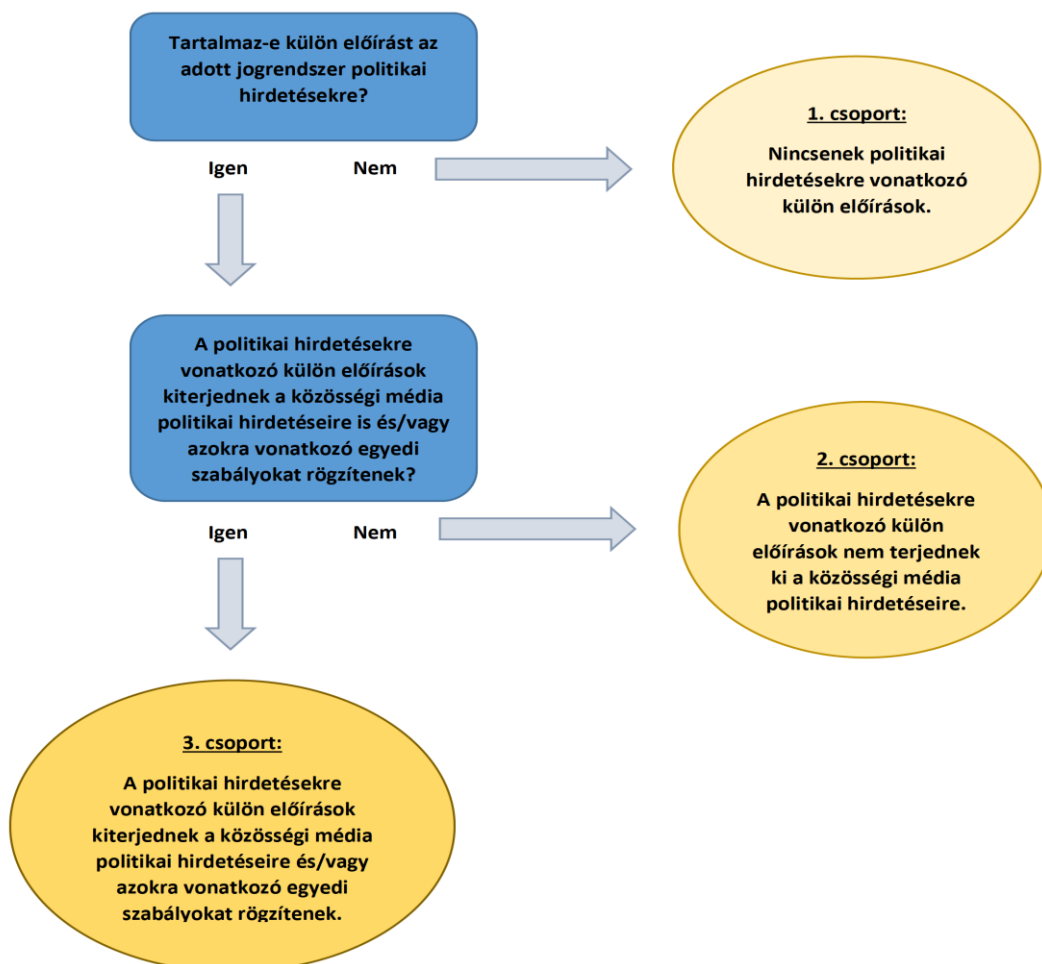
⁴⁰ Az angolszász jogrendszer másik megnevezése.

- **1. csoport:** az adott jogrendszer nem tartalmaz politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírásokat;
- **2. csoport:** az adott jogrendszer tartalmaz politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírásokat, de azok nem terjednek ki a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre;
- **3. csoport:** az adott jogrendszer tartalmaz politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírásokat és azok kiterjednek a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre is és/vagy a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre egyedi szabályokat is rögzítenek.

A csoportosítást az alábbi ábra szemlélteti:

11. számú ábra

A kontinentális jogrendszerek közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozásainak csoportosítása



Forrás: ÁSZ szerkesztés

1. csoport: Nincsenek politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírások.

Az EU több országában találkozhatunk olyan nemzeti jogrendszerrel, amely nem tartalmaz külön speciális előírásokat a politikai hirdetéseket illetően. Ilyen esetekben a politikai hirdetésekre csak az általános jellegű alapjogi, polgári jogi, kereskedelmi jogi, választási stb. előírások alkalmazandók.

Ebbe a csoportba tartozik például Ausztria, ahol a jogi szabályozás nem tartalmaz semmilyen speciális előírást a politikai hirdetések vonatkozásában, azonban az Ausztria által ratifikált nemzetközi szerződésekből, EU-s jogforrásokból és nemzeti szabályokból eredő alapelveket és az egyéb nemzeti jogi előírásokat (például: a kampányköltségek korlátozására vonatkozó előírásokat) e tekintetben is be kell tartani.⁴¹

Hasonló esettel találkozhatunk Luxemburg jogrendszerének elemzésekor is, ahol a politikai hirdetések nem esnek speciális elbírálás alá a kereskedelmi hirdetésekhez képest.⁴²

E szabályozási csoport esetében a jogalkalmazókat általános jelleggel szembesülniük kell azzal, hogy egyedi jogszabályok hiányában az irányadó előírások – általános jellegükből kifolyólag – nehezen alkalmazhatóak olyan speciális területeken, mint a politikai hirdetések, vagy a közösségi média.

2. csoport: A politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírások nem terjednek ki a közösségi média politikai hirdetéseire.

Az EU tagállamai jogszabályi környezetének elemzése során olyan jogrendszerrel is találkozhatunk, amely tartalmaz ugyan politikai hirdetésekre vonatkozó előírásokat, azonban azok – például: a politikai hirdetés jogszabályi definíciója következtében – nem terjednek ki a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre.

E csoportba tartozik többek között Magyarország is, ahol a politikai hirdetések – illetve a politikai reklámok - jogszabályi definíciójában szereplő megjelenési felületek között a közösségi média platformok nem kerültek megjelenésre, így a politikai hirdetésekre (és politikai reklámokra) vonatkozó előírások a közösségi médiában megjelenő politikai tartalmú hirdetésekre nem terjednek ki. A magyar szabályozás bemutatását részletesen jelen elemzés későbbi része tartalmazza.

E csoport részét képezi Németország is, ahol a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozás kiterjed ugyan az online médiára, de a közösségi média esetében nem alkalmazható.⁴³

E csoport esetén – az 1. csoport vonatkozásában bemutatott, jogalkalmazót érintő kérdéskörökön túl – az is felmerül, hogy a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályi korlátok

⁴¹ <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance-regulation/austria.php>

⁴² https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/luxembourg/#_ftnref1

⁴³ <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>

– amelyek mögött általában az általános alapelvek (például: szabad választói akarat, esélyegyenlőség stb.) érvényre juttatására irányuló jogalkotói szándék áll – a közösségi média, mint szabályozás alá nem eső platform használata útján kikerülhetők. E körülmény pedig a politikai hirdetések megjelenítésére használt felületek arányának közösségi média platformok irányába való eltolódását eredményezheti, ami a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályok által védett alapelvek érvényesülése háttérbe szorulásának kockázatát hordozza.

3. csoport: A politikai hirdetésekre vonatkozó külön előírások kiterjednek a közösségi média politikai hirdetéseire, és/vagy azokra nézve speciális jellegű rendelkezéseket tartalmaznak.

Az EU több tagállama rendelkezik olyan jogrendszerrel, amelyben a politikai hirdetésekre vonatkozó jogszabályok valamennyi lehetséges megjelenési felületen – így a közösségi médiában is – köztett politikai hirdetésekre kiterjednek. Ilyen esetekben az általános jellegű alapjogi, polgári jogi, kereskedelmi jogi, választási stb. előírások mellett e speciális rendelkezéseket is alkalmazni kell a közösségi média platformokon közvetített politikai hirdetéseket illetően.

E csoportba tartozik például Ciprus, ahol a Ciprusi Műsorszóró Társaságról szóló törvényben rögzített⁴⁴, politikai hirdetésekre vonatkozó előírások kiterjednek minden olyan kommunikációs-, vagy üzenet formára - így a közösségi médiában megjelenő közlésekre is - aminek továbbításáért a jelölt fizet, vagy más hasonló ellenszolgáltatást nyújt.

Szintén e csoport tagja Spanyolország is, ahol a politikai hirdetésekre vonatkozó (1985-ös) szabályozás kiterjed a „digitális médiára”, így a spanyol jog szerint a közösségi médiára is.⁴⁵

E kategória esetében is több jelenleg megválaszolatlan kérdéskör merül fel: A politikai hirdetésekre vonatkozó szabályok számottevő többsége még a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések elterjedését megelőzően lépett hatályba. Éppen ezért a szabályozások tartalma nem úgy került kialakításra, hogy az a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések jellegzetességeire és sajátosságaira is egyszerűen alkalmazható legyen. (Például: E szabályozások esetében nem egyértelmű, hogy egy politikai hirdetés megosztása maga is politikai hirdetésnek minősül-e, vagy hogy ha egy közszereplő fizetés ellenében nyomja meg a tetszik gombot egy hirdetés mellett, az hirdetésnek minősül-e, vagy hogy bizonyos személyek egyedi kiválasztás alapján letilthatók-e egy politikai hirdetésnek minősülő bejegyzés megtekintéséről stb.)

Hasonló helyzet következett be nemrégiben a spanyol szabályozás vonatkozásában is, amikor az 1985-ös irányadó jogszabály alapján nem volt kezelhető egy olyan eset, amely során

⁴⁴ <https://www.legislationline.org/documents/id/21703>

⁴⁵ https://english.elpais.com/elpais/2019/04/10/inenglish/1554881313_664295.html

ismeretlen személy ingyenes, internetes alapú telefonos és üzenet küldő applikáción keresztül küldött politikai hirdetés tartalmú üzeneteket számos választópolgár részére.⁴⁶

E szabályozási csoport **speciális alkategóriája** az az esetkör, amikor a közösségi médiára is kiterjedő politikai hirdetésre vonatkozó jogszabályok mellett/ helyett a külön a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésre vonatkozó speciális szabályok is a jogrendszer részét képezik.

Ilyen szabályozás található például Franciaországban, ahol a közelmúltban elfogadásra került a „Fake-news törvény”. E jogszabály felhatalmazza a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságokat, illetve bírakat arra, hogy elrendeljék a „fake-news” – álhírek azonnali eltávolítását a választási kampányok időtartama alatt.⁴⁷

Ezen alcsoportba tartozó szabályozási megoldás lehetővé teszi egy egyértelmű és közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések specifikumaihoz igazodó jogszabályi környezet kialakítását. A kategóriába tartozó szabályozással kapcsolatos kérdésekkel ebben az esetben nem a jogalkalmazónak, hanem a jogalkotónak kell szembesülnie, mivel az adott területre vonatkozó tételes szabályozásból kifolyólag gondoskodnia kell arról, hogy az irányadó szabályok mindig összhangban legyenek a közösségi média rendkívül gyorsan változó szokásaival és trendjeivel.

A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER SZABÁLYOZÁSÁNAK – és ezen belül a politikai hirdetésre vonatkozó rendelkezések – megújítására (részletesen lásd. 1. fejezet) a politikai hirdetések megjelenési felületének közösségi média platformok irányába történő eltolódását megelőzően került sor. A fentiekre tekintettel az átláthatóságot megerősítő és a politikai hirdetésekkel kapcsolatos nemzetközi, EU-s és nemzeti alapelveket erőteljesebben érvényre juttató hazai szabályozás még nem tartalmaz speciális előírásokat a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmakra⁴⁸, mint újszerű területre nézve.

Erre figyelemmel a magyar szabályozás a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak tekintetében a fentiekben ismertetett 2. csoportba sorolható.

A közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmakra vonatkozó általános szabályok:

A magyar szabályozás alapjait jelen elemzés korábbi részében bemutatott, nemzetközi szerződésekben, EU-s jogforrásokban és az Alaptörvényben szereplő alapelvek jelentik.

⁴⁶ https://english.elpais.com/elpais/2019/04/10/inenglish/1554881313_664295.html

⁴⁷ <https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>

⁴⁸ A magyar nemzeti jogrendszerben használt „politikai hirdetés” fogalomból kifolyólag az elemzés jelen részében a közösségi média - jelen elemzés tekintetében releváns – tartalmaira a „közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak” kifejezéssel utalunk.

A Ve. szabályai a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak vonatkozásában:

A Ve. fogalom meghatározásai alapján egyértelműen megállapítható, hogy a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak – a Ve. 140.§-ában szereplő példázó felsorolásban nem nevesített – **kampányeszköznek minősülnek**, mivel a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére alkalmas eszközök.

A fentiek pedig azt eredményezik, hogy a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetés jellegű tartalmak kampányidőszakban történő használata a Ve. 141.§-a alapján a **kampánytevékenység kategóriájába tartozik**.

A fentiekre tekintettel a Ve. kampányeszközökre és kampánytevékenységre vonatkozó előírásait a közösségi médiában a kampányidőszakban megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak esetében is alkalmazni kell.

A közösségi média tartalmaira vonatkozó speciális szabályok hiányában ugyanakkor jelen esetben is jelentkezik az a 2. csoportra jellemző általános kérdés, hogy a nem kifejezetten közösségi média felületein megjelenő tartalmakra íródott jogi szabályozás a közösségi média tartalmi tekintetében hogyan adaptálható.

Nem egyértelmű például, hogy csak maga az eredeti hirdetés, vagy annak bejegyzésként, illetve linkként való megosztása is kampányeszköznek minősül-e, ha utóbbiak nem csak az állampolgárok közötti személyes kommunikáció részei. Kérdéses továbbá az is, hogy kampánytevékenységnek minősül-e az az eset, amikor egy közismert és népszerű személy ellenérték fejében fejezi ki tetszését egy politikai hirdetés jellegű tartalom tekintetében úgy, hogy a tetszés kifejezése más felhasználók számára is folyamatosan látható. Szintén jó példája az adott problémának a közösségi média felületen létrehozott, nagy létszámú csoportok adminisztrátorainak szerepe, akik a csoportban megjelenő egyes politikai hirdetés jellegű tartalmakat akár rögzíthetik a csoport első bejegyzéseként, hogy azt mindenki lássa, de saját döntésük alapján akár törölhetik is bármelyik nekik nem tetsző tartalmat. Felmerül a kérdés, hogy ha az adott személyek egyes hirdetések kiemeléséért ellenértéket is kapnak, akkor az ő tevékenységük kampánytevékenységnek tekinthető-e.

A jogszabályi fogalmi kört szűkítve ugyanakkor az tapasztalható, hogy a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak nem sorolhatók be egyetlen, a Ve. 140.§-ában szereplő kampányeszköz kategóriába sem, így e nevesített kampányeszközökre vonatkozó jogszabályi előírások sem alkalmazandók a közösségi média ilyen típusú tartalmi vonatkozásában.

E tekintetben kiemelendő, hogy a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak nem esnek a Ve. 146.§ b) pontjában szereplő „politikai hirdetés” definíció alá, mivel a politikai hirdetések megjelenési felülete csak sajtótermék⁴⁹, vagy filmszínház lehet.

A közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak esetében jelenleg nem biztosított, hogy érvényesüljenek a felismerhetőségre, és más tartalmaktól való megkülönböztetésre, illetve a megrendelő adatainak feltüntetésére vonatkozó szabályok. Emellett nem biztosított a közzétevő közösségi média platformok tekintetében az átláthatóság és elszámoltathatóság elvének érvényre juttatása, mely az árlista és a közzétett hirdetések tekintetében fennálló tájékoztatási kötelezettséggel valósul meg.

A Párt.tv. szabályai a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak vonatkozásában:

A korábbiakban rögzítettek alapján megállapítható, hogy a közösségi médiában megjelenített politikai hirdetés jellegű tartalmak vagyoni értékkel bírhatnak. A Párt. tv. fogalomkörében a pártoknak nyújtható vagyoni hozzájárulások, támogatások legitimitása minden esetben a hozzájárulást nyújtó személyének függvénye. Figyelemmel a közösségi médiában megjelenített tartalmak fentiekben bemutatott szabályozatlanságaira, a Párt.tv. esélyegyenlőséget és átláthatóságot garantáló rendelkezéseinek érvényre jutása nem biztosított a politikai hirdetés jellegű tartalmak tekintetében.

A Költség tv. szabályai a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak vonatkozásában:

A Költség tv. 7.§-a a jelen elemzés korábbi részében bemutatott, 5 millió forintos korlátozást a kampányidőszak alatti, választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadásokkal kapcsolatban állítja fel.

E megfogalmazás értelmezése során a Ve. kampánytevékenység definíciójához szükséges visszanyúlni, ami - a fent bemutatottak szerint – felöleli a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmak használatát is.

Egyedi, a közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmakra vonatkozó szabályozás hiányában ugyanakkor a költségkeret tekintetében sem egyértelmű, hogy pontosan mely közösségi média platformjain végzett tevékenységek minősülnek kampánytevékenységnek és melyek nem, így az sem egyértelmű, hogy mely cselekmények kapcsán fizetett ellenértéket szükséges az 5 millió forintos keret szempontjából figyelembe venni és melyeket nem.

⁴⁹ Az Mttv. 203.§ 60. pontjában meghatározott fogalom, amelybe az egyes közösségi média felületek nem tartoznak bele.

4.4. A szabályozás és „önszabályozás” közötti megoldási kísérlet

Az elmúlt években a közösségi média választásokra és politikai érdekekre gyakorolt hatása az érdeklődés középpontjába került, amellyel párhuzamosan a politikai hirdetések közzétételére egyre nagyobb arányban kerül sor a közösségi média felületein.

E körülmények magukkal hozták a szabályozás kérdéskörének vizsgálatát, amely során a jogalkotók – mind EU-s, mind nemzeti szinten – keresték és napjainkig is keresik azt a megközelítési módot, amellyel a közösségi média tartalmi megfelelően szabályozhatók.

Az EU szervei a 2019-es európai parlamenti választásokhoz kapcsolódóan kiemelten is foglalkoztak a félretájékoztató és a választói akarat külföldi befolyásolásának kérdésével.

Ennek során az EU szervei felismerték, hogy a közösségi média egy olyan gyakran, akár napi szinten változó kommunikációs felület, amelynek pusztán jogi normákkal történő, naprakész szabályozása szinte lehetetlen feladatot jelent a jogalkotó számára. Így az adott terület – ide értve a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetéseket is – hatékony szabályozásának elengedhetetlen részét képezi a közösségi média szolgáltatók szabályozás céljával azonos irányba ható tevékenysége és együttműködése.

A fentiek eredményeként 2018-ban az Európai Bizottság és az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseleje kiadta a Félretájékoztatóval Szembeni Cselekvési Tervet⁵⁰, amelynek részét képezte a Félretájékoztató Elleni Gyakorlati Kódex⁵¹ is.

A Kódex^{xx} egy olyan alapértékek melletti elköteleződést kinyilvánító dokumentum, amelyben szereplő kötelezettségvállalások betartását az aláíró felek önkéntesen vállalják.

A Kódex II.B. pontjában külön is nevesítésre kerültek a politikai hirdetésekhez és témafókuszú hirdetésekhez tartozó kötelezettségek, amelyek alapján a Kódexet aláíró felek az alábbiakat vállalták:

- ❖ Biztosítják a politikai hirdetések és témafókuszú hirdetések más tartalmaktól való megkülönböztethetőségét úgy, hogy az adott hirdetés könnyen megkülönböztethető legyen, mint fizetett, vagy ilyenként megjelölt közlemény;
- ❖ Lehetővé teszik a politikai hirdetésekkel kapcsolatos nyilvános adatszolgáltatást, amely magában foglalhatja a tényleges szponzor kilétét és a felhasznált összegeket;
- ❖ Ésszerű erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a témafókuszú hirdetésekkel kapcsolatos nyilvános adatszolgáltatáshoz kapcsolódó megközelítési módokat dolgozzanak ki.

A fentiek mellett a Kódex olyan, politikai hirdetések vonatkozásában is releváns kötelezettségvállalásokat is rögzít, mint például a szolgáltatások integritásának erősítése – ide

⁵⁰ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation_en

⁵¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

értve a hamis felhasználói fiókokkal, valamint a platformmal visszaélő robotokkal szembeni fellépést is - vagy a tudatos fogyasztói magatartás megerősítése.

A Kódexben kidolgozásra került az eredményesség mérésének feltételrendszere is az alábbiak szerint:

- ❖ Az aláíróknak évente nyilvános jelentést kell készíteniük a dezinformáció elleni küzdelemre irányuló munkájukról a Kódexben meghatározott tartalommal;
- ❖ A jelentéseket az aláírók által kiválasztott pártatlan külső szervezet átvizsgálja és értékeli;
- ❖ Egyes nemzetközi szervezetek az aláírók jelentései alapján összevont jelentéseket is készítenek meghatározott tárgykörökhöz kapcsolódóan;
- ❖ Az aláírók a témafókuszú hirdetésekkel kapcsolatban folyamatosan együttműködnek egymással, az Európai Bizottsággal és más érdekeltekkel, és egyeztetik előrelépéseiket az adott tárgykör vonatkozásában.

A Kódex kidolgozói a Kódexhez kapcsolódó pozitív társadalmi megítélés kialakítása útján kívánják ösztönözni az egyes szolgáltatókat a Kódex aláírására, és ezzel kapcsolatban lehetővé teszik az aláírók számára, hogy az aláírás megtörténtéről weboldalaikon vagy kereskedelmi és egyéb tájékoztatókban információt közöljenek, illetve üzletfeleiket tájékoztassák a Kódex létezéséről.

A Kódexet olyan jelentős média felületek mögött álló szervezetek írták alá, mint Facebook, a Google, vagy a Twitter, továbbá azt a Microsoft, a Mozilla valamint az online platformokat, illetve a reklámpart és a hirdetőket képviselő szakmai szövetségek képviselői is kézjegyükkel látták el⁵².

A Kódexhez való csatlakozás lehetősége – az abban rögzített feltételrendszernek való megfelelés esetén – bármely személy, vagy szervezet számára nyitva áll. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a Kódex nem kötelező jellegű jogszabályi előírás, hanem az aláírók önkéntes döntésén alapuló kötelezettségvállalások összessége, így bármely aláíró, bármikor, további jogkövetkezmény nélkül elállhat a Kódex alkalmazásától, vagy a Kódex keretében tett bármely különös kötelezettségvállalás teljesítésétől az Európai Bizottság és a többi aláíró tájékoztatása útján.

A Kódex aláírása óta eltelt egy évet követően az aláírók nyilvánosságra hozták az első évre vonatkozó jelentéseiket, amelyek kapcsán az EU igazságügyért, fogyasztókért és nemek közötti egyenlőségéért felelős biztosa, a biztonsági unióért felelős biztosa és a digitális gazdaságért és társadalomért felelős biztosa közös nyilatkozatukban üdvözölték az aláírók elmúlt évben tett – eltérő színvonalú és mélységű – erőfeszítéseit és a Kódex által érintett

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166

területeken elért fejlődést, egyúttal rögzítették, hogy a továbbra is fennálló hiányosságok és problémák okán még hosszú munkafolyamat vár az aláírókra a Kódex égisze alatt.⁵³

4.5. Az „önszabályozás”

A közösségi média platformokon megjelenő politikai hirdetésekre irányuló társadalmi és jogalkotói figyelem az elmúlt időszakban a közösségi média szolgáltatókat is arra ösztönözte, hogy kialakítsák az ilyen típusú tartalmakra vonatkozó átfogó álláspontjukat és „önszabályozási” jelleggel rögzítsék ahhoz kapcsolódó feltételrendszereiket és működési gyakorlataikat.

Az álláspontok kialakítása során a közösségi média szolgáltatók két csoportra oszlottak: a politikai hirdetések teljes körű tiltását bevezető szolgáltatókra, illetve a politikai hirdetéseket – belső szabályzataik szerinti korlátozásokkal – továbbra is megengedő szolgáltatókra.

Az első, politikai hirdetések tiltása mellett döntő csoportba tartozik például a közéleti témákkal kapcsolatos kommunikációnak is gyakran teret adó Twitter⁵⁴, vagy a fiatalabb korosztály körében népszerű TikTok⁵⁵.

A második, politikai hirdetések további engedélyezését elhatározó csoport képviselője például a Magyarországon leggyakrabban használt Facebook, illetve az általa korábban felvásárolt Instagram⁵⁶ is.

A két csoport képviselői között – a köztük fennálló piaci verseny által is generált – nyilvános közösségi média felületeken megjelenő vita is kialakult a politikai hirdetések megjelenése lehetőségének biztosítása tárgyában. Az adott témakörrel kapcsolatos véleménycseré során az engedélyezés mellett döntők a szólásszabadság elvét helyezték érvelésük középpontjába, melyre válaszként a tiltás támogatói az engedélyezést nem a szólásszabadság érvényesítésének, hanem a politikai üzenetek széles körű terjesztéséhez fűződő lehetőség hasznoszerzési célú értékesítésének minősítették.⁵⁷

Az döntések meghozatala óta született gyakorlati tapasztalatok rámutattak, hogy a tiltás mellett döntő csoport tagjai a politikai hirdetések bevételeinek megszűnése folytán profittól estek el⁵⁸. Ezzel párhuzamosan a 2020. februárjában kipattanó „Meme 2020”⁵⁹ ügy

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166

⁵⁴ <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election>

⁵⁵ <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election>

⁵⁶ <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/17/mark-zuckerberg-facebook-free-expression-speech>

⁵⁷ <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election>

⁵⁸ <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/31/twitter-use-facebook-scale-against-it-ban-political-advertising>

⁵⁹ A demokrata elnökjelöltségért 2020-ban induló Michael Bloomberg kampányát egy „Meme 2020” elnevezésű, alapvetően közösségi média platformokon zajló programra alapozta, amelynek keretében a Facebookon és az Instagramon közismert influenszereknek fizetett mémeket tartalmazó kampányeszközeinek közzétételéért. Mivel a közzétételért ilyen esetben a közösségi média szolgáltatóknak nem fizetett (ellenértéket csak a mémet közzétevő influenszer kapott), így az adott

bizonyította, hogy az engedélyezés melletti döntés megköveteli az adott szolgáltatóktól a közösségi média felületeik belső szabályozásainak módosításával kapcsolatos folyamatos készenlétet.⁶⁰

A közösségi médiaszolgáltatók önszabályozásának tekintetében fontos kihangsúlyoznunk, hogy az önszabályozásra kizárólag az irányadó jogi normák által meghatározott kereteken belül és mértékben kerülhet sor. Ennek eredményeként az egyes média platformok önszabályozási lehetőségeinek köre az adott területre vonatkozó konkrét jogi normák megalkotása esetén azok hatálybalépésével egyidejűleg feltehetőleg szűkülne. A fentieket támasztja alá Koltay András Az új média és szólásszabadság című 2019-es könyvének alábbi szakasza: *„Annak felismerése, hogy a nagy online platformok ma sokkal gyakrabban döntenek szólásszabadsági kérdésekben, mint a bíróságok, és döntéseiket jóval hatékonyabban hajtják végre, mint bármely állami szerv, miközben e döntések felhasználók milliárdjait érintik, elsősre rémisztőnek tűnhet. Az, amit e kapuőrök tesznek, nem mentes az állami jog hatásától; a jogrendszer számukra is előír kötelezettségeket, amelyek köre a következő időszakban várhatóan bővülni is fog, más esetekben pedig a jogrendszer maga adja át a szólásszabadság korlátainak érvényesítésére vonatkozó jogát e platformok szolgáltatóinak, de ezt is a jog által szabályozott keretek között teszi.”*⁶¹

4.6. Következtetések a közösségi média politikai térnyerése tekintetében

A politikai élet szereplői egyre növekvő aktivitással használják a közösségi média felületeit, amelynek keretében a közösségi oldalak és az azokon megjelenő politikai hirdetések politikai kampányokban betöltött szerepe is egyre jelentősebbé válik.

A fentebb bemutatott, a közösségi média politikai hirdetéseivel kapcsolatos aktuális események, jogértelmezési kérdések és gyakorlati tapasztalatok elemzése alapján felmerülhet a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések szabályozásának indokoltsága. A specifikus szabályok hiánya miatt felmerülő kérdések miatt felvetődik ugyanis az, hogy a jogalkotói szándék, illetve a nemzetközi, EU-s és nemzeti szintű alapelvek érvényre jutása a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetésekre vonatkozó egyedi szabályrendszer kidolgozása, illetve annak folyamatos aktualizálása hiányában hogyan érvényesül?

A lehetséges szabályozás általános jellegű elemeinek kialakítására akár EU-s, vagy nemzeti szinten is sor kerülhet, azonban a részletszabályok kidolgozása egyértelműen nemzeti szinten kezelendő. Egységes nemzetközi, illetve EU-s fellépésre a jogforrások megalkotása

tevékenység kívül esett a Facebook és az Instagram politikai hirdetésekre vonatkozó belső szabályozásán, a hirdető pedig minden politikai hirdetéshez kapcsolódó szabály (például: hirdető megjelölése) alól mentesült. Az eset miatt a Facebook és az Instagram a politikai hirdetésekre vonatkozó belső szabályzatának módosítására kényszerült.

⁶⁰ <https://www.cbsnews.com/news/facebook-political-ad-policy-change-bloomberg-meme-instagram-influencers/>

⁶¹ Koltay András – Az új média és a szólásszabadság, 2019, 278. oldal 2. bekezdés

tekintetében még nem került sor, míg az egyes jogrendszerek és azon belül a nemzeti jogi szabályozások több, eltérő szabályozási megoldással közelítik meg a tárgyi témakört.

A szabályozás lehetőségeinek elemzése során számos olyan kérdéskört – szabályozás alanya és tárgya, irányadó jog, joghatóság, ellenőrzés és végrehajtás - azonosítottunk, amelyre a jogalkotónak a specifikus jogszabályi környezet kialakítása során indokolt lehet reflektálnia. Továbbá a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések kapcsán kialakítandó szabályozás naprakészen tartásához, illetve ellenőrzésen és esetleges szankcionáláson keresztül történő érvényre juttatásához elengedhetetlen a hatáskörrel bíró állami, illetve közösségi szervezeteknek a közösségi média szolgáltatókkal való folyamatos együttműködése és összehangolt cselekvése.

Ezt felismerve az EU létrehozta a Kódexet, amelyhez önkéntesen csatlakozó média platformok vállalták, hogy megtartják a Kódexben foglalt előírásokat, erőfeszítéseket tesznek a Kódexben rögzített, alapelvek érvényre juttatására irányuló célok megvalósítása érdekében és tevékenységükről rendszeresen beszámolnak.

A fentiekkel párhuzamosan – a konkrét jogi normák hiányából kifolyólag - az egyes közösségi média platformok is lépéseket tettek a politikai hirdetésekkel kapcsolatos önszabályozásuk kialakítása tekintetében, amelynek során egyes platformok a politikai hirdetések bevételt kiesést eredményező teljes körű tiltása, míg más platformok az ilyen típusú tartalmakra vonatkozó, folyamatos naprakészen tartást igénylő korlátozások bevezetése mellett döntöttek. Az egyes média platformok önszabályozási lehetőségeinek köre azonban az adott területre vonatkozó konkrét jogi normák megalkotása esetén azok hatálybalépésével egyidejűleg feltehetőleg szűkülne.

A közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések speciális jellegére tekintettel a fent bemutatott szabályozási lehetőségek – szabályozás, szabályozás és önszabályozás közötti megoldás és szűk körű önszabályozás – együttes alkalmazása és folyamatos aktualizálása vezethet az adott témakörhöz kapcsolódó, lehető legteljesebb körű normarendszer kialakításához, amelynek kapcsán a jogalkotók, a jogalkalmazók és a jogalanyok előtt is számos újszerű teendő áll.

Magyarországon a politikai hirdetések megjelenési felületének közösségi média platformok irányába történő eltolódása a választásokhoz – és ezen belül a politikai hirdetésekhez - kapcsolódó jogszabályi környezet megújítását követően kezdődött. A fentiekre tekintettel az átláthatóságot megerősítő és a politikai hirdetésekkel kapcsolatos nemzetközi, EU-s és nemzeti alapelveket teljeskörűen érvényre juttató szabályozás még nem tartalmaz speciális előírásokat a politikai hirdetés jellegű tartalmak ezen újszerű szegmensére nézve.

A szabályozatlanságból kifolyólag a jogalkalmazónak és a jogalanyoknak több, az újszerű helyzet által generált és a jogszabályi környezet által nyitva hagyott kérdéssel kell szembesülniük a szabályozás kereteinek közösségi médiában megjelenő, politikai hirdetés jellegű tartalmakra történő esetleges kiterjesztéséig.

V. FOGALOMTÁR

hatáskör átruházás elve	Az az elv, amely alapján az EU csak azokon a területeken járhat el, amelyeken a tagállamok az uniós szerződések révén hatáskörrel ruházták fel.
arányosság elve	Az az elv, amely alapján az uniós intézkedések nem léphetik túl a szerződésekben rögzített célok eléréséhez szükséges mértéket.
szubszidiaritás elve	Az az elv, amely alapján azon a területeken, ahol akár az EU, akár a nemzeti kormányok cselekedhetnek, az EU csak akkor léphet fel, ha ugyanazt a célt uniós szinten hatékonyabban lehet elérni, mint tagállami, regionális vagy helyi szinten.
kampányeszköz	Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a plakát, a jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, a politikai reklám és politikai hirdetés, illetve a választási gyűlés. (Ve. 140.§-a)
kampánytevékenység	Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából. (Ve. 141.§-a)
politikai hirdetés	Politikai hirdetés az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom. (Ve. 146.§ b) pontja)
politikai reklám	Politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 203. § 55. pontjában meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni. (Ve. 146.§ a) pontja)
sajtótermék	A napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. (Mttv. 203.§ 60. pont)
reklám	olyan - műsorszámnak minősülő - közlés, tájékoztatás, illetve megjelenítési mód, amely valamely birtokba vehető forgalomképes ingó dolog - ideértve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket -, szolgáltatás, ingatlan, vagyoni értékű jog értékesítésének vagy más módon történő igénybevételenek előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás neve, megjelölése, tevékenysége népszerűsítésére vagy áru, árujelző ismertségének növelésére irányul. (Mttv. 203.§ 59. pontja)
árjegyzék	Az a Ve. 148.§ (3) bekezdése szerinti dokumentum, amelyet a politikai hirdetést közzélni kívánó sajtótermék a választás kitűzését követő 5 munkanapon belül köteles az ÁSZ-hoz eljuttatni és amelynek ÁSZ általi nyilvántartásba vétele a politikai hirdetés közzétételének jogszabályi előfeltétele.
tájékoztató	Az a Ve. 148.§ (5) bekezdése szerinti dokumentum, amelyben a politikai hirdetés közzétevő sajtótermék a szavazás napját követő 15 napon belül tájékoztatja az ÁSZ-t arról, hogy az egyes jelöltek és jelölő szervezetek politikai hirdetéseit kinek a megrendelésére, milyen ellenérték fejében, mely időpontban és milyen terjedelemben tette közzé

VI. IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

1. https://e-justice.europa.eu/content_international_law-10-hu.do (felhasználási időpont: 2020.04.07);
2. https://e-justice.europa.eu/content_eu_law-3-hu.do?clang=hu (felhasználási időpont: 2020.04.07);
3. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_hu (felhasználási időpont: 2020.04.07);
4. 1/2013. (I.7.) AB határozat;
5. Case of Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2) Judgement;
6. Case of Animal Defenders International v. the United Kingdom Judgement;
7. Ve. indoklása;
8. Költség tv. indoklása;
9. GRECO Értékelési jelentés Magyarországról A pártfinanszírozás átláthatósága (II. téma) (2010. június 11.)
10. GRECO Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfeleléségi jelentéshez (2015. október 16)
11. https://sajtopub.nmhh.hu/sajto_koztetel (felhasználási időpont: 2020.04.07);
12. ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölő szervezeteknél;
13. ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a kérelemre ellenőrzött jelölő szervezeteknél;
14. ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölteknek;
15. ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölő szervezeteknél;
16. ÁSZ jelentés: Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a Magyar Államkincstárnál és az egyéni jelölteknek;
17. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/az-asz-figyelemfelhivasa-a-hirdetesi-arjegyzetek-megkuldeserol-2018-01-26> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
18. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/az-asz-ismetelt-figyelemfelhivasa-a-hirdetesi-arjegyzetek-megkuldeserol> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
19. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/nyilvanossagra-hozta-az-asz-a-sajtotermek-hirdetesi-arjegyzeteit-2018-01-26> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
20. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/varja-az-asz-a-tajekoztatokat-a-politikai-hirdetesek-adatairol> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
21. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/kozette-az-asz-a-sajtotermek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdetesekrol> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
22. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-nyomatott-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
23. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
24. <https://asz.hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-nyomatott-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
25. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
26. <https://asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/nyilvanossagra-hozta-az-asz-a-sajtotermek-hirdetesi-arjegyzeteit> (felhasználási időpont: 2020.04.07);

27. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermek-hirdetesi-tajekoztatoit> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
28. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-nyomtatott-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
29. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
30. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-nyomtatott-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
31. <https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
32. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/nyilvanossagra-hozta-az-asz-a-sajtotermek-hirdetesi-arjegyzeket-2018-01-26> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
33. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdeteseke> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
34. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
35. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
36. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
37. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
38. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/elerhetoek-a-helyi-onkormanyzati-es-a-nemzetisegi-onkormanyzati-valasztasokra-vonatkoz> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
39. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-az-onkormanyzati-valasztas-hirdetesi-tajekoztatoit> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
40. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-arjegyzek-2019-08-12> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
41. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
42. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
43. <https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
44. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/elerhetoek-a-helyi-onkormanyzati-es-a-nemzetisegi-onkormanyzati-valasztasokra-vonatkoz> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
45. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdeteseke> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
46. <https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
47. <https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
48. <https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-tajekoztatok> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
49. <https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);

50. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/elerhetoek-az-ep-valasztasra-vonatkozoz-hirdetesi-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
51. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-az-ep-valasztas-hirdetesi-tajekoztatoit> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
52. <https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
53. <https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-elektronikus-sajto-arjegyzek> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
54. <https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
55. <https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-elektronikus-sajto-tajekoztato> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
56. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/elerhetoek-az-ep-valasztasra-vonatkozoz-hirdetesi-arjegyzek-2019-03-18> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
57. <https://asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/kozvetette-az-asz-a-sajtotermek-tajekoztatoit-a-politikai-hirdetese-krol-2019-06-18> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
58. <https://www.valasztas.hu/> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
59. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
60. GVH Vj-85/2016/189. számú határozata;
61. Koltay András – Az új média és a szólásszabadság, 2019
62. <https://www.facebook.com/rtenews/posts/watch-full-exclusive-interview-with-facebook-ceo-mark-zuckerberg/2597930320235954/> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
63. https://en.wikipedia.org/wiki/Facebook%E2%80%93Cambridge_Analytica_data_scandal
64. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681 (felhasználási időpont: 2020.04.07);
65. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191007IPR63550/eu-to-take-action-against-fake-news-and-foreign-electoral-interference> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
66. <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance-regulation/austria.php> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
67. https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/luxembourg/#_ftnref1 (felhasználási időpont: 2020.04.07);
68. <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
69. Ciprusi Műsorszóró Társaságról szóló törvény;
70. https://english.elpais.com/elpais/2019/04/10/inenglish/1554881313_664295.html (felhasználási időpont: 2020.04.07);
71. https://english.elpais.com/elpais/2019/04/10/inenglish/1554881313_664295.html (felhasználási időpont: 2020.04.07);
72. <https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
73. Félretájékoztatással szembeni cselekvési terv;
74. Félretájékoztatás elleni gyakorlati kódex;
75. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166 (felhasználási időpont: 2020.04.07);
76. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166 (felhasználási időpont: 2020.04.07);
77. <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election> (felhasználási időpont: 2020.04.07);

78. <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
79. <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/17/mark-zuckerberg-facebook-free-expression-speech> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
80. <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/twitter-ban-political-advertising-us-election> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
81. <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/31/twitter-use-facebook-scale-against-it-ban-political-advertising> (felhasználási időpont: 2020.04.07);
82. <https://www.cbsnews.com/news/facebook-political-ad-policy-change-bloomberg-meme-instagram-influencers/> (felhasználási időpont: 2020.04.07);

VII. JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata;
2. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya;
3. Emberi Jogok Európai Egyezménye;
4. Európai Unióról Szóló Szerződés;
5. Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés;
6. 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány;
7. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (hatályos 2012.01.01. – től);
8. 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság alkotmánya (hatályos: 1949.08.20 – 2011.12.31.);
9. 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (hatályos: 1989.10.30-tól);
10. 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről (hatályos 2016.07.23-tól)
11. 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (hatályos: 1996.02.01. – 2011.12.31.);
12. 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (hatályos: 1997.XI.06. - 2013.05.02.);
13. 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról (hatályos: 2013.12.27-től) ;
14. 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről hatályos: 2011.07.01-től);
15. 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (hatályos: 2014.01.18-tól);
16. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (hatályos: 2013.05.03-tól);
17. 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (hatályos: 2011.01.01-től);
18. 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (2013.06.21-től);

VIII. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE, MELLÉKLETEK

I	GRECO	Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption)
II	ÁSZ	Állami Számvevőszék
III	ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
IV	Ve.	2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
V	Költség tv.	2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről
VI	EU	Európai Unió
VII	Alaptv.	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.);
VIII	Alkotmány	1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság alkotmánya;
IX	EP. tv.	2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
X	Nsztv.	2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
XI	AB	Alkotmánybíróság
XII	Mttv.	2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról;
XIII	NMHH	Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság
XIV	régi Ve.	1997. évi C. törvény a választási eljárásról;
XV	Rttv.	1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról;
XVI	Párt tv.	1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról
XVII	KSH	Központi Statisztikai Hivatal
XVIII	Eurostat	Európai Unió Statisztikai Hivatala
XIX	GVH	Gazdasági Versenyhivatal
XX	Kódex	Félretájékoztató Elleni Gyakorlati Kódex

1. számú melléklet – az elemzéssel érintett számvevőszéki jelentések

A 2014. évi választásra vonatkozó, elemzéssel érintett számvevőszéki jelentések		
Jelentés sorszáma	Közzététel dátuma	Jelentés címe
15057	2015.03.31.	Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölő szervezeteknél;
15048	2015.03.31.	Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a kérelemre ellenőrzött jelölő szervezeteknél;
15056	2015.03.31.	Kampánypénzek ellenőrzése – A 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölteknek.

A 2018. évi választásra vonatkozó, elemzéssel érintett számvevőszéki jelentések		
Jelentés sorszáma	Közzététel dátuma	Jelentés címe
19030	2019.01.31.	Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a képviselőkhöz jutott jelölő szervezeteknél;
19033	2019.01.31.	Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a Magyar Államkincstárnál és az egyéni jelölteknek.

2. számú melléklet – az elemzéssel érintett politikai hirdetésekre vonatkozó árjegyzékek és tájékoztatók

Az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó, elemzéssel érintett árjegyzékek és tájékoztatók	
Megjelölés	Elérés útvonala
Országgyűlési választás 2014 – Nyomatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-nyomatott-sajto-arjegyzek
Országgyűlési választás 2014 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek
Országgyűlési választás 2014 – Nyomatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-nyomatott-sajto-tajekoztato
Országgyűlési választás 2014 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato
Országgyűlési választás 2018 – Nyomatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-nyomatott-sajto-arjegyzek
Országgyűlési választás 2018 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-elektronikus-sajto-arjegyzek
Országgyűlési választás 2018 – Nyomatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-nyomatott-sajto-tajekoztato
Országgyűlési választás 2018 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/orszaggyulesi-valasztas-2018-elektronikus-sajto-tajekoztato

Az önkormányzati választásokhoz kapcsolódó, elemzéssel érintett árjegyzékek és tájékoztatók	
Megjelölés	Elérés útvonala
Önkormányzati választás 2014 – Nyomatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-nyomatott-sajto-arjegyzek
Önkormányzati választás 2014 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek
Önkormányzati választás 2014 – Nyomatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-nyomatott-sajto-tajekoztato
Önkormányzati választás 2014 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato
Önkormányzati választás 2019 – Nyomatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-nyomatott-sajto-arjegyzek-2019-08-12
Önkormányzati választás 2019 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-elektronikus-sajto-arjegyzek
Önkormányzati választás 2019 – Nyomatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-nyomatott-sajto-tajekoztato
Önkormányzati választás 2019 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/onkormanyzati-valasztas-2019-elektronikus-sajto-tajekoztato

Az európai parlamenti választásokhoz kapcsolódó, elemzéssel érintett árjegyzékek és tájékoztatók	
Megjelölés	Elérés útvonala
Európai parlamenti választás 2014 – Nyomtatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-arjegyzek
Európai parlamenti választás 2014 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-elektronikus-sajto-arjegyzek
Európai parlamenti választás 2014 – Nyomtatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-nyomtatott-sajto-tajekoztato
Európai parlamenti választás 2014 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/europai-parlamenti-valasztas-2014-elektronikus-sajto-tajekoztato
Európai parlamenti választás 2019 – Nyomtatott sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-arjegyzek
Európai parlamenti választás 2019 – Elektronikus sajtó árjegyzék	https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-elektronikus-sajto-arjegyzek
Európai parlamenti választás 2019 – Nyomtatott sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-nyomtatott-sajto-tajekoztato
Európai parlamenti választás 2019 – Elektronikus sajtó tájékoztató	https://asz.hu/hu/ep-valasztas-2019-elektronikus-sajto-tajekoztato



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu