

POENOTENJE PRAVIL O CILJANEM POLITIČNEM OGLAŠEVANJU V EU

ŽIVA ŠUTA

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
ziva.suta@um.si

Z razvojem digitalnih tehnologij in vse večjo prisotnostjo političnih strank na socialnih omrežjih so se odprla vrata novemu načinu oglaševanja. V večini primerov skrito naši zavesti se je razcvetelo ciljano politično oglaševanje (CPO), ki je osrednja tema tega prispevka. Po prevladujoči definiciji to vključuje prikazovanje posameznikom prilagojenih oglasov o določenem političnem kandidatu z namenom njegovega uspeha na volitvah. EU je prepoznala prednosti takšnega načina oglaševanja, a je hkrati opozorila na potrebo po ureditvi tega področja glede na številne grožnje, ki jih CPO prinaša za posameznike in družbo. S Predlogom uredbe o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju je novembra 2021 začrtala pot k enotnemu urejanju tega vprašanja. Po predstavitvi pojma in vloge CPO v EU se prispevek osredotoča na določbe predlagane uredbe in nasprotujoča si stališča deležnikov na ravni EU, ki bodo vplivala na sprejem in vsebino Predloga.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.6.2023.8](https://doi.org/10.18690/um.pf.6.2023.8)

ISBN
978-961-286-788-1

Ključne besede:
ciljano politično
oglaševanje,
preglednost,
varstvo osebnih podatkov,
demokratske volitve,
politične stranke,
spletne platforme



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.6.2023.8](https://doi.org/10.18690/um.pf.6.2023.8)

ISBN
978-961-286-788-1

Keywords:

political microtargeting,
transparency,
data protection,
democratic elections,
political parties,
online platforms

UNIFICATION OF RULES ON POLITICAL MICROTARGETING IN THE EU

ŽIVA ŠUTA

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
ziva.suta@um.si

With the development of digital technologies and the growing presence of political parties on social media, a new form of advertising has emerged. Political microtargeting, which is the central topic of this paper, has flourished beneath our radar. It is commonly understood to entail displaying personalized ads about a political candidate in order to increase his or her electoral success. The EU has recognized the advantages of this type of advertising, but at the same time emphasized the need for unification across the EU based on the threats it poses to individuals and society. The path to uniform legislation has been paved by the European Commission with the Proposal for a Regulation on Transparency and Political Microtargeting in November 2021. The paper focuses on the Proposal and the conflicting positions at the EU level, which will influence the Proposal's adoption and content.



1 Uvod

Politične stranke in drugi politični akterji so od nekdaj uporabljali tehnike prepričevanja in vplivanja z željo po zmagi na volitvah in pridobitvi oblasti. Pred pojavom množičnih medijev so politični akterji v razmeroma velikem obsegu obiskovali prebivalce in na ta način pridobivali informacije o volilnih namerah.¹ Takrat je bilo malo verjetno, da bi se nepoštena prakse pojavile v velikem obsegu zaradi faktorja osebne stika.² Z uvedbo televizije se je sicer pojavil nov (neoseben) način političnega oglaševanja, vendar se je pri tem ohranila njegova preglednost. Vsakdo, ki je imel dostop do televizije, je namreč videl isto politično sporočilo.³ Pojav interneta in družbenih omrežij je omogočil, da se je CPO razmahnilo v veliko večjem obsegu. Prihranili so se tako stroški kot tudi čas oglaševanja, vendar pa so se pojavile tudi negativne posledice. Pri CPO namreč pogosto ne vemo, da smo bili »ciljani«, če pa že, ni razkrita, katere informacije so bile pri tem uporabljene.⁴

Ker je CPO v današnji družbi neizbežen del političnih kampanj, je EU prepoznala potrebo po pravni ureditvi tega področja.⁵ Komisija je konec novembra 2021 predstavila Predlog uredbe o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju⁶ (v nadaljevanju Predlog uredbe). V prispevku si postavljam dve raziskovalni vprašanji o načinu poenotenja pravil o CPO v EU: prvič, pod pogojem, da ima EU pristojnost za urejanje CPO, na kateri pravni podlagi jo lahko ustrezno utemelji, in drugič, glede na tveganje nezakonitega obdelovanja osebnih podatkov na spletu, ali bi bilo potrebno na ravni EU popolnoma prepovedati CPO ali le zavzeti bolj permisiven odnos in ga zgolj omejiti (ter na kakšen način). Namen prispevka je pregledati literaturo in stališča glede urejanja CPO.

S pomočjo analize stališč relevantnih deležnikov na ravni EU (Komisija, Evropski nadzornik za varstvo podatkov, Evropski parlament) in primerjave ureditve CPO z drugimi pravnimi področji, s poudarkom na varstvu človekovih pravic sem ugotovila, da lahko EU področje CPO ureja na podlagi pristojnosti za zagotavljanje nemotenega delovanja notranjega trga. Pri političnem oglaševanju gre namreč za

¹ Dobber, 2020, stran 15.

² Prav tam, stran 16.

³ Zuiderveen Borgesius et al., 2018, strani 87 in 88.

⁴ Prav tam.

⁵ Prispevek se omejuje na obdobje do konca januarja 2023.

⁶ Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju, Obrazložiteni memorandum, COM/2021/731 final, 25. 11. 2021.

izvrševanje temeljne svoboščine prostega pretoka storitev, hkrati pa je zaradi razkropljenih pravil v različnih državah članicah sicer nemogoče zagotoviti enake standarde izvajanja teh storitev. Zaradi vse večje uporabe netradicionalnih oblik oglaševanja političnih strank oziroma kandidatov ter zaradi prednosti, ki jih prinaša CPO, bi bila popolna prepoved nesorazmeren ukrep. Prispevek zaključujem z ugotovitvijo, da je Predlog uredbe, ki dopušča CPO pod pogojem vzpostavitve strogega sistema preglednosti, ustrezen.

2 Ciljano politično oglaševanje kot predmet pravnega urejanja

2.1 Ozadje

Po prevladujoči definiciji je CPO sestavljeno iz treh elementov. Vključuje 1) spremljanje posameznikovega vedenja na spletu in zbiranje osebnih podatkov, 2) uporabo teh podatkov za identifikacijo posameznikov, ki so dovzetni za določeno sporočilo, in 3) oblikovanje in razširjanje njim prilagojenih sporočil.⁷ Pri tem je ključno, da politična stranka identificira sprožilce čustev vsakega posameznega volivca oziroma skupine,⁸ denimo »cilja« na ljudi z visoko stopnjo ksenofobije s podobami priseljencev, ki »preplavijo« državo. Poleg tega je ključna značilnost CPO, da se osredotoča na posameznika, ki je potencialni(!) volilec. Prilagojeni oglasi se torej pošiljajo le tistim, ki glede posameznih volitev še niso dokončno odločeni (angl. *persuadables*).⁹

Razlika med običajnim ciljanjem in CPO je v teoriji prikazana z naslednjim primerom, ki ga navaja *Dobber*: stranka Zelenih namerava »ciljati« na sosesko v nekem mestu. Izbere si to sosesko in ne neke druge, ker je mestna statistika pokazala, da je bilo na zadnjih volitvah število glasov za stranko Zelenih visoko, čeprav je bila udeležba v tej nizka. Stranka zato pošilja politične oglase vsem, ki živijo v tej soseski. To bi klasificirali kot običajno ciljanje (angl. *regular targeting*). Za CPO (angl. *political microtargeting*) pa bi šlo, če bi stranka v soseski prepoznala interese posameznih skupin (denimo da si nekateri prebivalci želijo poceni sončne celice, drugi želijo več narave v mestu itd.) in tem prilagodila svoje oglase. Pri tej obliki oglaševanja bi stranka

⁷ Dobber et al., 2019, stran 2; Zuiderveen Borgesius et al., 2018, stran 82.

⁸ Zarouali et al., 2020, stran 10.

⁹ Prav tam, stran 2.

Zelenih eno heterogeno skupino spremenila v več homogenih podskupin in njihovim značilnostim primerno oblikovala in posredovala politična sporočila.¹⁰ Poleg prednosti za posameznike, politične stranke in družbo kot celoto prinaša uporaba CPO tudi slabosti.¹¹ V preteklosti so v ZDA, od koder CPO izhajajo,¹² domnevno nezakonite prakse CPO razkrivali žvižgači (glej npr. najbolj odmeven primer CPO, povezan s Cambridge Analytica).¹³ Podobno pa se je pred kratkim zgodilo na Madžarskem, kjer je bilo javnosti razkrito nepravilno obdelovanje osebnih podatkov med volitvami v letu 2022.¹⁴ Skladno s Predlogom uredbe se bodo vse informacije glede zbiranja in obdelave osebnih podatkov razkrile pred oziroma skupaj z objavo ciljanega oglasa in torej ne več *ex post* s pomočjo žvižgačev ali drugih metod.

2.2 Povezava z drugimi pravnimi področji

Način obdelave osebnih podatkov za namene CPO lahko resno ogrozi ne le pravice posameznikov do zasebnosti in varstva podatkov, temveč tudi širše zaupanje v integriteto samih demokratičnih procesov,¹⁵ zato bodo s pravnega vidika v poštev prišla različna pravila. Delovni dokument Evropske komisije¹⁶ prikazuje to raznolikost. Trenutno se za postopke CPO glede na ta dokument uporabljajo: Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij¹⁷ (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah), Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES¹⁸ (Splošna uredba o varstvu podatkov;GDPR), Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti

¹⁰ Dobber et al., 2019, strani 3, 4.

¹¹ Zuiderveen Borgesius et al., 2018, strani 87–92.

¹² Dobber et al., 2019, stran 6.

¹³ Prav tam.

¹⁴ Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/report/2022/12/01/trapped-web/exploitation-personal-data-hungary-2022-elections> (obiskano: 24. 1. 2023).

¹⁵ EPDB, Statement 2/2019 on the use of personal data in the course of political campaigns, 13. 3. 2019, https://edpb.europa.eu/our-worktools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_en (obiskano: 24. 1. 2023); Blasi Casagran, Vermeulen, 2021, strani 352.

¹⁶ Commission Staff Working document, Annex 8.

¹⁷ UL L 201, 31. 7. 2002, strani 37–47.

¹⁸ UL L 119, 4. 5. 2016, strani 1–88.

elektronskega poslovanja na notranjem trgu¹⁹ (Direktiva o elektronskem poslovanju), Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta²⁰ (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah), Direktiva 2006/114/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju,²¹ (Direktiva o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju), Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev²² (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) in Direktiva 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta²³ (Direktiva o pravicah potrošnikov).²⁴

CPO bistveno vpliva tudi na uresničevanje človekovih pravic. Ker mora EU skladno z Listino EU o temeljnih pravicah²⁵ zagotavljati vsaj takšno raven varstva pravic, kot jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah²⁶ (v nadaljevanju EKČP), je lahko sodna praksa ESČP v pomoč pri presojanju primerov v zvezi s CPO. Skladno s sodno prakso ESČP se svoboda izražanja iz 10. člena EKČP nanaša na volilne kandidate²⁷ politične stranke,²⁸ spletne platforme²⁹ in pravico javnosti do informacij³⁰.³¹ Glede na široko pojmovanje svobode izražanja je ESČP v to definicijo zajelo tudi plačano politično oglaševanje na televiziji med

¹⁹ UL L 178, 17. 7. 2000, strani 1–16.

²⁰ UL L 149, 11. 6. 2005, strani 22–39.

²¹ UL L 376, 27. 12. 2006, strani 21–27.

²² UL L 95, 15. 4. 2010, strani 1–24.

²³ UL L 304, 22. 11. 2011, strani 64–88.

²⁴ Prkaz prepletanja teh pravnih aktov je dostopen na Commission Staff Working document, stran 152.

²⁵ UL C 326, 26. 10. 2012, strani 391–407.

²⁶ Uradni list RS, MP št. 7–41/1994 (RS 33/1994).

²⁷ Otegi Mondragon proti Španiji, številka zadeve: 2034/07, ECLI:CE:ECHR:2011:0315JUD000203407.

²⁸ Magyar Kétfarkú Kutya Párt proti Madžarski, številka zadeve: 201/17,

ECLI:CE:ECHR:2020:0120JUD000020117.

²⁹ Cengiz in drugi proti Turčiji, številki zadev: 48226/10 in 14027/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1201JUD004822610.

³⁰ Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski, številka zadeve: 18030/11,

ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011.

³¹ Dobber et al., 2019, stran 8.

volitvami,³² objavljanje komentarjev na spletu med volilnim obdobjem,³³ objavljanje vsebin na Instagramu³⁴ in YouTube³⁵ ter objavljanje povezav do spletnih videoposnetkov, usmerjenih proti političnim strankam^{36,37}

Glede vsebine političnega izražanja je ESČP pojasnilo, da ta vključuje tudi izražanje, ki je žaljivo, šokantno ali moteče.³⁸ Poleg tega je ESČP v sedaj že ustavljeni sodni praksi vzpostavilo, da se 10. člen EKČP ne nanaša le na vsebino izraženih informacij, temveč tudi na sredstva njihovega prenosa.³⁹ Iz sodne prakse⁴⁰ izhaja, da ESČP pripisuje svobodi političnega izražanja poseben položaj, zaradi katerega je vsaka omejitev podvržena standardu strogega nadzora (angl. strict scrutiny).⁴¹ Politično izražanje je torej deležno precejšnjega pravnega varstva, kar je potrebno upoštevati tudi pri pristopu k urejanju CPO na ravni EU.

3 Predlog uredbe o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju

3.1 Pravna podlaga in pristojnost EU za poenotenje pravil o CPO

Vsak zakonodajni poseg na ravni EU mora biti utemeljen na pristojnostih EU.⁴² Komisija je pristojnost za urejanje CPO utemeljila na treh podlagah: na 114. členu PDEU (vzpostavitev in delovanje notranjega trga), 16. členu PDEU (varstvo osebnih podatkov) in 224. členu PDEU (delovanje in financiranje političnih strank na evropski ravni).⁴³ Pristojnost za zagotavljanje nemotenega delovanja notranjega trga iz 114. člena PDEU⁴⁴ kot primarna pravna podlaga predlagane uredbe je med akademiki najbolj kritizirana.⁴⁵ Izpostavljajo, da daje 114. člen PDEU EU

³² TV Vest proti Norveški, številka zadeve: 21132/05, ECLI:CE:ECHR:2008:1211JUD002113205.

³³ Savva Terentyev proti Rusiji, številka zadeve: 10692/09, ECLI:CE:ECHR:2018:0828JUD001069209.

³⁴ Einarsson proti Islandiji, številka zadeve: 24703/15, ECLI:CE:ECHR:2017:1107JUD002470315.

³⁵ Mariya Alekhina proti Rusiji, številka zadeve: 38004/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD003800412.

³⁶ Magyar Jeti Zrt proti Madžarski, številka zadeve: 11257/16, ECLI:CE:ECHR:2018:1204JUD001125716.

³⁷ Dobber et al., 2019, stran 8.

³⁸ Dichand proti Avstriji, številka zadeve: 29271/95, ECLI:CE:ECHR:2002:0226JUD002927195; Arbeiter proti Avstriji, številka zadeve: 3138/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD000313804.

³⁹ Women On Waves proti Portugalski, številka zadeve: 31276/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0203JUD003127605.

⁴⁰ Več o sodni praksi ESČP: Dobber et al., 2019, strani 8-10.

⁴¹ TV Vest proti Norveški, številka zadeve: 21132/05, ECLI:CE:ECHR:2008:1211JUD002113205.

⁴² Craig in de Burca, 2020, stran 102.

⁴³ Commission Staff Working document, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising, SWD/2021/355 final, 25.11.2021, strani 22, 23.

⁴⁴ Zadeva C-547/14, Philip Morris Brands SARL in drugi proti Secretary of State for Health, EU:C:2016:325, točka 58.

⁴⁵ Van Drunen et al., 2022, strani 181–199; De Witte v Garben in Govaere, (ur.) 2017, stran 63.

pomembno, a omejeno pristojnost.⁴⁶ Ta namreč sodi med deljene in ne izključne pristojnosti, poleg tega pa urejanje vprašanj volilnega prava že tradicionalno sodi v suverenost držav članic.⁴⁷

V sodnem primeru *Tobacco Advertising*⁴⁸ je Sodišče EU prvič izrecno pojasnilo, da ne gre za splošno pristojnost EU za urejanje notranjega trga,⁴⁹ ampak ima EU pristojnost do te mere, da odpravi ovire za prost pretok⁵⁰ in da zgolj ugotavljanje neskladij med ureditvami v državah članicah in abstraktnih tveganj za uresničevanje temeljnih svoboščin ne utemeljuje pristojnosti EU na tem področju.⁵¹ Predlagana uredba prinaša novosti (le) v smislu obveznosti zagotavljanja preglednosti oglasov, kar pa samo po sebi ne predstavlja ovire notranjemu trgu.⁵² Enako opozarja tudi Odbor Evropske komisije za regulativni nadzor, ki ugotavlja, da mora Komisija bolje opredeliti naravo in obseg problema CPO ter natančneje pojasniti, kako so vprašanja preglednosti in političnega oglaševanja povezana s pravno ureditvijo notranjega trga.⁵³

Sodišče EU se pri analizi 114. člena PDEU ne ukvarja s tehtanjem pomena notranjega trga in morebitnih drugih zastavljenih ciljev, temveč se osredotoča na izpolnjevanje pogojev za sklicevanja na to podlago, in sicer, da zadevni ukrep učinkovito zasleduje cilj prostega pretoka.⁵⁴ Čeprav se lahko tudi neekonomski cilji urejajo na podlagi pristojnosti iz 114. člena PDEU, je v primeru CPO prisotnost teh izjemnega pomena, kar ponovno postavlja pod vprašanje ustreznost te pravne podlage.⁵⁵

Davies opozarja, da gre za dve plati istega kovanca, ko presojava preplet političnih in gospodarskih elementov digitalnega notranjega trga in da je skozi vse pomembnejšo vlogo, ki jo imajo spletne platforme, razvidno, kako tesno so ti vidiki

⁴⁶ Van Druenen et al., 2022, stran 193.

⁴⁷ Prav tam, stran 181.

⁴⁸ Zadeva C-376/98, Zvezna republika Nemčija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije, ECLI:EU:C:2000:544.

⁴⁹ Prav tam, točka 83.

⁵⁰ Prav tam, točka 82.

⁵¹ Prav tam, točka 84.

⁵² Van Druenen et al., 2022, strani 191, 192.

⁵³ Regulatory Scrutiny Board Opinion: Impact Assessment/Transparency of Political Advertising', SEC(2021) 575 final, 1.10.2021.

⁵⁴ De Witte v Garben in Govaere, (ur.) 2017, stran 63.

⁵⁵ Van Druenen et al., 2022, stran 193.

prepleteni.⁵⁶ Urejanje CPO na ravni EU bi po njegovem mnenju lahko razumeli kot primer tega, kar sta *Garben* in *Govaere* poimenovali 'inherentno dinamična narava pristojnosti EU'.⁵⁷ Avtorici sta pojem povezali s spreminjajočo se politično, pravno in socialno realnostjo, zaradi katere smo priča bistvenim spremembam v pristojnostih EU, in sicer da s pojavom velikih platform, ki vplivajo na delovanje notranjega trga, podporne pristojnosti prehajajo v deljene, deljene pa v izključne.⁵⁸ To pomeni, da postaja 114. člen PDEU trdna podlaga za obravnavo različnih vidikov enotnega digitalnega trga.⁵⁹

3.2 Vsebina predloga oziroma stališče Evropske komisije o ciljanem političnem oglaševanju

Poenotenje pravil o CPO je eden izmed ciljev, ki si jih je Komisija pod vodstvom Ursule von der Leyen zastavila v svojem programu o zeleni in digitalni Evropi.⁶⁰ Kot je za urejanje informacijskih dejavnosti na ravni EU značilno, je EU sprva te cilje opredelila v aktih mehkega prava. Mednje sodijo Volilni sveženj EU iz leta 2018, vključno s priporočilom o mrežah za volilno sodelovanje, spletni preglednosti, zaščiti pred kibernetскими incidenti in boju proti dezinformacijskim kampanjam,⁶¹ Kodeks ravnanja EU glede dezinformacij iz leta 2018,⁶² ki je bil dopolnjen leta 2022⁶³ in Akcijski načrt za evropsko demokracijo iz leta 2020.⁶⁴

Predlog uredbe, ki je rezultat prizadevanj iz teh aktov, zasleduje dva glavna cilja: pravilno delovanje notranjega trga ter preglednost volilnih kampanj z namenom zagotavljanja pravičnih demokratičnih procesov.⁶⁵ Subsidiarno tem ciljem Komisija zahteva še zaščito osebnih podatkov fizičnih oseb.⁶⁶

⁵⁶ Davies v *Garben* in *Govaere* (ur.), 2017, stran 84; Van Drunen et al., 2022, stran 193.

⁵⁷ Angl. '*inherently dynamic nature of the competence arrangement*'. *Garben* in *Govaere* v *Garben* in *Govaere* (ur.), 2017, stran 10.

⁵⁸ Prav tam.

⁵⁹ Davies v *Garben* in *Govaere* (ur.), 2017, stran 75.

⁶⁰ Ursula von der Leyen, *Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024* (2019) <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁶¹ Priporočilo Komisije o mrežah za volilno sodelovanje, spletni preglednosti, zaščiti pred kibernetскими incidenti in boju proti dezinformacijskim kampanjam v okviru volitev v Evropski parlament, Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Salzburgu 19. in 20. septembra 2018, C(2018) 5949 final, 12. 9. 2018.

⁶² Kodeks ravnanja EU glede dezinformacij iz leta 2018, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁶³ Kodeks ravnanja EU glede dezinformacij iz leta 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁶⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, COM(2020) 790 final, 3. 12. 2020.

⁶⁵ Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju, Obrazložitevni memorandum, COM/2021/731 final, 25. 11. 2021, stran 1.

⁶⁶ Določba 3. točke 1. člena Predloga uredbe.

Določba 2. člena Predloga uredbe opredeljuje temeljne pojme. Za »politično oglaševanje« se šteje »vsaka priprava, oddaja v razširjanje, promocija, izdajanje ali razširjanje sporočila s kakršnimi koli sredstvi: (a) s strani političnega akterja, zanj ali v njegovem imenu, razen če je sporočilo povsem zasebne ali povsem komercialne narave, ali (b) za katero je verjetno, da bo vplivalo na izid volitev ali referendumov, zakonodajni ali regulativni postopek ali volilno vedenje«. ⁶⁷ Pri tem »tehnike ciljanja in ojačevanja« pomenijo »tehnike, ki se uporabljajo za usmerjanje prilagojenega političnega oglasa samo na določeno osebo ali skupino oziroma za višjo stopnjo razširjanja, dosega ali vidnosti političnega oglasa«. ⁶⁸ Predlog uredbe opredeljuje tudi naslednje akterje:

- »sponzor pomeni fizično ali pravno osebo, v imenu katere se politični oglas pripravi, odda v razširjanje, izda ali razširja« ⁶⁹ - torej stranka oglasa;
- »izdajatelj političnega oglaševanja pomeni fizično ali pravno osebo, ki politične oglase oddaja, jih daje na razpolago prek vmesnika ali jih kako drugače po katerem koli mediju daje v javnost«, ⁷⁰ - torej oseba, ki daje oglas v javnost (predvsem velike spletne platforme, denimo Facebook);
- »upravljavca pomeni upravljavca v skladu s sedmim odstavkom 4. člena Uredbe (EU) 2016/679 (Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov) ali, kadar je primerno, osmim odstavkom 4. člena Uredbe (EU) 2018/1725« (Uredba o varstvu osebnih podatkov v institucijah EU) ⁷¹ - denimo Cambridge Analytica.

Največjo spremembo za opravljanje storitev CPO uvaja 7. člen Predloga, ki vzpostavlja obveznost preglednosti političnega oglasa. Skladno s tem se lahko vsak politični oglas da na razpolago zgolj, če je opremljen z izjavo, ki jasno, opazno in na nedvoumen način izraža, da gre za politični oglas, z identiteto sponzorja političnega oglasa in subjekta, ki ima končni nadzor nad sponzorjem ter z obvestilom za preglednost, ki omogoča razumevanje širšega konteksta političnega oglasa. Obvestilo mora vsebovati podatke o identiteti in kontaktnih podatkih sponzorja, obdobje, v katerem naj bi se politični oglas izdal in razširjal, informacije o skupnih porabljenih zneskih in njihove vire ter navedbo volitev ali referendumov, s katerimi

⁶⁷ Določba 2. točke 2. člena.

⁶⁸ Določba 8. točke 2. člena.

⁶⁹ Določba 7. točke 2. člena.

⁷⁰ Določba 11. točke 2. člena.

⁷¹ Določba 12. točke 2. člena.

je oglas povezan. Izjava bo glede na te zahteve izgledala tako: »Pred vami je politični oglas, ki ga sponzorira XY. Več o tem si lahko preberete v obvestilu za preglednost.«⁷²

V povezavi s tem Predlog uredbe določa, da bi morale biti »tehnike ciljanja in ojačevanja, ki vključujejo obdelavo občutljivih osebnih podatkov prepovedane - razen v primeru izrecne privolitve posameznika ali ko jo izvaja ustanova, združenje ali katero koli drugo neprofitno telo s političnim, filozofskim, verskim ali sindikalnim ciljem in pod pogojem, da se obdelava nanaša samo na člane ali nekdanje člane telesa«.⁷³ Pri tem se Predlog sklicuje na opredelitev občutljivih osebnih podatkov iz 9. člena GDPR, ki določa, da gre pri teh za vrsto »osebnih podatkov, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo, politično mnenje, versko ali filozofsko prepričanje ali članstvo v sindikatu, in obdelava genetskih podatkov, biometričnih podatkov za namene edinstvene identifikacije posameznika, podatkov v zvezi z zdravjem ali podatkov v zvezi s posameznikovim spolnim življenjem ali spolno usmerjenostjo«. Če gre za obdelovanje teh podatkov za politične namene, Predlog uredbe poleg obvestila o preglednosti zahteva še razkritje informacij o posebnih skupinah ciljanih oseb, vključno s parametri, uporabljenimi za ciljanje, obdobje, v katerem se oglas razširja, vir osebnih podatkov, informacijo o tem, kako lahko posamezniki uveljavljajo svoje pravice do varstva osebnih podatkov. Objaviti in izvajati bo potrebno notranjo politiko o uporabi tovrstnih tehnik ter voditi evidenco o uporabljenih tehnikah in virih osebnih podatkov.

Stališče Komisije, ki se odraža v Predlogu uredbe, je torej, da so prakse CPO dovoljene pod pogojem strogega sistema preglednosti vsakega oglasa, ki nastane in se razširja na podlagi tehnik ciljanja in ojačevanja. S tem se vzpostavlja načelo, da vsakdo, ki ne more zagotoviti preglednosti, ne more oglaševati.⁷⁴

⁷² Evropska demokracija: Komisija predlagala novo zakonodajo o političnem oglaševanju, volilni pravici in financiranju strank, 25. 11. 2021,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_21_6118 (obiskano: 24. 1. 2023).

⁷³ Predlog uredbe, uvodni točki 47 in 48.

⁷⁴ Evropska demokracija: Komisija predlagala novo zakonodajo o političnem oglaševanju, volilni pravici in financiranju strank, 25. 11. 2021,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_21_6118 (obiskano: 24. 1. 2023).

3.3 Stališča deležnikov

3.3.1 Kritika Evropskega nadzornika za varstvo podatkov

Nekaj mesecev po objavi Predloga uredbe je evropski nadzornik za varstvo podatkov, *Wojciech Wiśniowski*, objavil mnenje,⁷⁵ v katerem je opozoril na bistvene pomanjkljivosti predlagane uredbe. Tveganja, ki jih prinaša CPO za varstvo osebnih podatkov, po njegovem razumevanju pretehtajo prednosti, zaradi česar bi morala Komisija zavzeti drugačno stališče in temeljito spremeniti Predlog uredbe. Za razliko od Komisije, ki se zavzema za CPO s sistemom stroge preglednosti, Evropski nadzornik za varstvo podatkov priporoča popolno prepoved CPO. Vsakršno oglaševanje političnih vsebin, naslovljeno na posameznika ali določeno skupino na podlagi njihovih domnevnih interesov (ki so se razbrali iz njihovega vedenja na spletu), bi moralo biti prepovedano.⁷⁶

Evropski nadzornik za varstvo podatkov je v svojem mnenju podal še druge pripombe oziroma priporočila glede posameznih določb Predloga uredbe, kot denimo glede razmerja z obstoječim pravnim okvirom o varstvu podatkov, vloge in odgovornosti akterjev, vključenih v politično oglaševanje in sodelovanja med organi, odgovornimi za nadzor in izvrševanje predlagane uredbe, vključno z organi za varstvo podatkov.⁷⁷

3.3.2 Dopolnitve Evropskega parlamenta

Predlog uredbe morata v rednem zakonodajnem postopku sprejeti Evropski parlament in Svet. Znotraj Parlamenta je za obravnavo Predloga uredbe pristojen Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov (angl. Committee on Internal Market and Consumer Protection, IMCO), ki je junija 2022 predstavil prvi osnutek poročila o Predlogu uredbe.⁷⁸ Poleg tega je Parlament ustanovil dve posebni telesi, in sicer Posebna odbora o tujem vmešavanju v vse demokratične procese v EU, tudi o

⁷⁵ EDPS, EDPS Opinion on the Proposal for Regulation on the transparency and targeting of political advertising, 20. 1. 2022, https://edps.europa.eu/system/files/2022-01/edps_opinion_political_ads_en.pdf (obiskano: 24. 1. 2023).

⁷⁶ Prav tam.

⁷⁷ Prav tam.

⁷⁸ European Parliament, Towards new rules on transparency and targeting of political advertising, Briefing, 16. 6. 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI\(2022\)733592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI(2022)733592_EN.pdf) (obiskano: 24. 1. 2023).

dezinformacijah (INGE in INGE 2).⁷⁹ Odbora sta opozorila na to, da je spletno politično oglaševanje v nekaterih državah članicah neregulirano in da nepreglednost različnih tehnik CPO negativno vpliva na pravice državljanov EU in integriteto volitev v EU.⁸⁰ Skladno s tem je INGE v končnem poročilu poudaril potrebo po popolni preglednosti političnih oglasov, ki jih financirajo akterji iz EU ter po prepovedi prikritega financiranja političnih dejavnosti s strani tujih donatorjev (izven EU). Prepovedati bi se morale tudi tehnike ciljanja, ki temeljijo na občutljivih osebnih podatkih.⁸¹

Poročilo Odbora IMCO je gradilo na teh ugotovitvah. V njem se je IMCO strinjal tudi s stališčem Evropske komisije, a je predlagal naslednje spremembe k Predlogu uredbe:⁸²

- natančneje bi bilo potrebno pojasniti pojem političnega oglaševanja, vključno z natančno opredelitvijo državnih, državno-financiranih in državno-vodenih akterjev, za katere bi veljale obveznosti glede preglednosti;
- dodatno bi bilo potrebno okrepiti obveznost sponzorjev in ponudnikov, ki delujejo v imenu sponzorjev, da prepoznajo politične oglase in zagotovijo ustrezne informacije, ki morajo biti objavljene skupaj z oglasom;
- v okviru 26. člena Uredbe (EU) 2022/2065 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o enotnem trgu digitalnih storitev in spremembi Direktive 2000/31/ES (Akt o digitalnih storitvah)⁸³ bi morale tudi v postopku CPO zelo velike spletne platforme opredeliti in oceniti sistemska tveganja, ki jih predstavljajo njihove storitve CPO;
- z delegiranim aktom bi morala Komisija vzpostaviti usklajene in vidne oznake za politično oglaševanje, ali, da z izvedbenim aktom podrobno

⁷⁹ Posebni odbor o tujem vmešavanju v vse demokratične procese v Evropski uniji, tudi o dezinformacijah, <https://www.europarl.europa.eu/committees/sl/inge/home/highlights> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁸⁰ European Parliament, Towards new rules on transparency and targeting of political advertising, Briefing, 16.6.2022,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI\(2022\)733592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI(2022)733592_EN.pdf) (obiskano: 24. 1. 2023), stran 4.

⁸¹ Prav tam.

⁸² Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament 2019-2024, Draft Opinion of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising, COM(2021)0731 – C9-0433/2021 – 2021/0381(COD), 4. 7. 2022, Rapporteur for opinion: Anna Júlia Donáth.

⁸³ PE/30/2022/REV/1, UL L 277, 27.10.2022, str. 1–102.

- opredeli ureditev za zagotavljanje spletnih obvestil o preglednosti, vključno s skupno podatkovno strukturo in standardi;
- poleg zbirk oglasov, ki jih morajo vzdrževati zelo velike spletne platforme in zelo veliki iskalniki, bi morala Komisija vzpostaviti evropsko knjižnico za politične oglase, ki bo vsebovala oglase in obvestila o preglednosti drugih ponudnikov;
 - poleg možnosti naložitve upravnih glob in denarnih kazni bi lahko države članice naložile tudi periodične denarne kazni v primerih resnih in ponavljajočih se kršitev predlagane uredbe.⁸⁴

Konec januarja 2023 je IMCO obravnaval predlagane spremembe in jih sprejel z enaintridesetimi glasovi za, nobenim proti in devetimi vzdržanimi.⁸⁵ Sledila bodo pogajanja na ravni Evropskega parlamenta in kasneje še s Svetom.⁸⁶

3.3.3 Ureditev političnega oglaševanja v Republiki Sloveniji in mnenje Ministrstva za javno upravo

S sprejetjem Predloga uredbe bo CPO enotno urejeno po vsej EU, saj se bo v Sloveniji kot tudi v vseh drugih državah članicah uredba neposredno uporabljala. Trenutno je v slovenski zakonodaji oglaševanje urejeno v številnih področnih predpisih. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-12/16⁸⁷ pojasnilo razmerje med političnim in tržnim oglaševanjem. Za politično oglaševanje gre zgolj v obdobju tridesetih dni pred volilnim dnem, pri čemer se za to uporablja Zakon o volilni in referendumski kampanji,⁸⁸ medtem ko je vsako oglaševanje pred tem obdobjem tržno oglaševanje, za katerega se uporabljajo določbe Zakona o medijih.⁸⁹ Zakon o volilni in referendumski kampanji natančneje določa obveznost glede preglednosti kampanj in zahteva vzpostavitev enakih pogojev za vse stranke, ne vsebuje pa

⁸⁴ Prav tam; European Parliament, Towards new rules on transparency and targeting of political advertising, Briefing, 16. 6. 2022,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI\(2022\)733592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI(2022)733592_EN.pdf) (obiskano: 24. 1. 2023), strani 11, 12.

⁸⁵ MEPs toughen rules on political advertising, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230123IPR68616/meps-toughen-rules-on-political-advertising> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁸⁶ Tudi Svet je sprejel začetno stališče do Predloga uredbe: Transparency and targeting of political advertising: Council agrees its negotiating mandate,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/transparency-and-targeting-of-political-advertising-council-agrees-its-negotiating-mandate/> (obiskano: 24. 1. 2023).

⁸⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-12/16, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.12.16.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvmS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16, 39/16, 45/19 – odl. US, 67/19 – odl. US in 82/21.

specifičnih pravil glede spletnega oglaševanja, kar pomeni, da se za oba načina (klasično in na spletu) trenutno uporabljajo enaka pravila.⁹⁰ Uredba, če bo sprejeta, vzpostavlja pravni okvir tako za digitalne oglase kot tudi za klasična sredstva oglaševanja.⁹¹

Ministrstvo za javno upravo RS je v začetku leta 2022 sprejelo stališče o Predlogu uredbe.⁹² V njem ne odstopa od stališča Komisije, a opozarja na potrebo po ureditvi določenih vprašanj glede razmejitve pristojnosti za urejanje tega vprašanja, definicije CPO ter pooblastil Komisije in organov za varstvo osebnih podatkov.⁹³

4 Izvrševanje in nadzor nad spoštovanjem (predlaganih) pravil o ciljanem političnem oglaševanju

Določbe o nadzoru nad izvrševanjem določb in sankcijah, ki jih predvideva Predlog uredbe, so v razmerju z drugimi pravnimi pravili *lex specialis*.⁹⁴ Če Predlog uredbe ne ureja določenega vprašanja, je torej potrebno upoštevati druga pravila, in sicer odvisno od tega, za katero vprašanje gre. Če se domnevna kršitev nanaša na odgovornost spletnih platform (in Predlog uredbe tega vprašanja ne ureja), se uporabi Akt o digitalnih storitvah oziroma če gre za določbe o varstvu osebnih podatkov, se upošteva Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov. Skladno s tem Predlog predvideva, da bodo imeli tudi v zvezi s CPO nacionalni organi za varstvo podatkov⁹⁵ pooblastila za nalaganje glob na podlagi predlagane uredbe. Za druge elemente Predloga uredbe v zvezi s pravili o preglednosti pa bodo pristojni isti organi, ki so odgovorni tudi za izvrševanje DSA.⁹⁶

Poleg tega Komisija v poglavju glede izvrševanja določb izhaja iz dejstva, da ima veliko ponudnikov storitev CPO sedež izven EU. Skladno s 14. členom Predloga uredbe morajo v tem primeru ponudniki, ki želijo izvajati storitve CPO v EU pisno določiti fizično ali pravno osebo za svojega pravnega zastopnika v eni od držav članic, v katerih ponujajo storitve. Ta bo odgovoren za zagotavljanje skladnosti z obveznostmi, ki jih ima zastopani ponudnik storitev.

⁹⁰ Commission Staff Working document, stran 120.

⁹¹ Odločitve Republike Slovenije v zvezi z zadevami Evropske unije, Predlog za obravnavo, 540406-1/2021/1, 18. 1. 2022, stran 7.

⁹² Prav tam.

⁹³ Povzeto po Ministrstvo za javno upravo, Odločitve Republike Slovenije v zvezi z zadevami Evropske unije, Predlog za obravnavo, 540406-1/2021 / 1, 18. 1. 2022, strani 6–8.

⁹⁴ Commission Staff Working document, stran 4.

⁹⁵ V Republiki Sloveniji to funkcijo opravlja Informacijski pooblaščenec.

⁹⁶ Določba 15. člena Predloga uredbe.

Z zakonodajnega vidika je pomemben 16. člen Predloga uredbe, ki državam članicam nalaga obveznost vzpostavitve pravnega okvirja sankcij. Države članice bodo morale natančneje določiti pravila o sankcijah, vključno z upravnimi globami in denarnimi kaznimi, ki se bodo uporabila za ponudnike storitev CPO v njihovi pristojnosti. Te morajo biti v vsakem posameznem primeru učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Država članica je pri odločanju o vrsti sankcij in njihovi ravni omejena s 16. členom Predloga uredbe, ki določa, da se za vsak posamezni primer med drugim ustrezno upošteva naslednje:

- a) narava, resnost in trajanje kršitve;
- b) ali je kršitev naklepna ali posledica malomarnosti (skladno s petim odstavkom tega člena je za isto ali povezano politično oglaševanje skupni znesek upravne globe zadostno prilagodljiv, da se lahko upoštevajo vsi ustrezni dejavniki in načelo sorazmernosti);
- c) morebitni ukrepi za ublažitev škode;
- d) morebitne zadevne predhodne kršitve in vse druge oteževalne ali olajševalne okoliščine, ki veljajo za okoliščine primera;
- e) raven sodelovanja s pristojnim organom.⁹⁷

Nazadnje Predlog uredbe še določa, da se kršitve 7. člena (preglednost) štejejo za posebej hude, kadar zadevajo politično oglaševanje, ki se izda ali razširja v volilnem obdobju in je usmerjeno na državljane v državi članici, v kateri potekajo zadevne volitve. Določba 17. člena Predloga v zvezi s tem zahteva, da države članice objavijo datume nacionalnih volilnih obdobj na lahko dostopnem mestu in z ustreznim sklicem na predlagano uredbo.

5 Zaključek

Po pregledu Predloga uredbe, predvsem pa glede na pravne rešitve deležnikov na ravni EU in v Republiki Sloveniji, bi lahko dobili vtis, da je CPO nov pojav in da so pomisleki glede tega povezani z digitalizacijo. Vendar pa je večina s tem povezanih vprašanj obstajala že pred tem. *Cicero* je leta 62 pr. n. št. zapisal, da ni »nič bolj muhasto kot množica ljudi, nič težje odkriti kot to, kako nameravajo ljudje glasovati, nič bolj zavajajočega kot celoten način delovanja volitev.«⁹⁸

⁹⁷ Določba 16. člena predlagane uredbe.

⁹⁸ (Lasten prevod). »Nothing is more fickle than people in a crowd, nothing harder to discover than how men intend to vote, nothing trickier than the whole way in which elections work.« Cicero, Pro Murena, 62 B.C.

Z razvojem digitalne tehnologije in vse večjo prisotnostjo političnih strank na socialnih omrežjih so s CPO povezana tveganja nedvomno prišla veliko bolj v ospredje. Poleg tega v preteklosti ni obstajal vmesni člen, to so velike platforme, ki danes igrajo pomembno vlogo pri zbiranju in obdelovanju osebnih podatkov uporabnikov spletnih omrežij ter pri diktiranju poteka CPO. Ker se vse več političnih strank zanaša na netradicionalne metode oglaševanja, obstaja velika potreba, da se v Evropi pravno uredi CPO. Komisija je s Predlogom uredbe naredila velik korak k poenotenju teh pravil na ravni EU, vendar pričujoč prispevek opozarja na dva glavna pomisleka. Prvi se nanaša na izbiro pravne podlage oziroma na pristojnost EU, da uredi to področje. Drugi pomislek pa temelji na mnenju Evropskega nadzornika za varstvo podatkov, ki se zaradi tveganj za kršitev varstva osebnih podatkov zavzema za popolno prepoved CPO. Komisija medtem zastopa stališče stroge preglednosti vsakega oglasa, ki temelji na postopku »mikrociljanja« in tega torej ne prepoveduje.

Kot je moč razbrati iz pogajanj na ravni EU, se ta nagibajo v smeri, da bo Predlog uredbe sprejet brez bistvenih sprememb. Po mojem mnenju Predlog uredbe ustrezno zamejuje manipulacije, medtem ko hkrati dopušča svobodo političnega oglaševanja. Ne zdi se namreč smiselno zavzemati začetnega položaja, ki je negativno nastrojen proti političnim strankam v smislu, da imajo vse politične stranke namen izigrati varstvo osebnih podatkov ter manipulirati s postopkom volitev. Če bi bilo temu tako, bi morali govoriti o širšem problemu, ki zajema temeljna načela demokracije in vladavine prava v celotni družbi.

Literatura

- Blasi Casagran, C., Vermeulen, M. (2021) Reflections on the murky legal practices of political micro-targeting from a GDPR perspective. *International Data Privacy Law*, 11(4), strani 348–359.
- Cicero, Pro Murena, 62 B.C.
- Craig, P., de Burca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases and Materials* (Oxford: Oxford University Press).
- Davies, G. v Garben, S., Govaere, I. (ur.) (2017) *The Division of Competences between the EU and the Member States* (London: Hart Publishing), strani 74–89.
- De Witte, B. v Garben, S., Govaere, I. (2017) *The Division of Competences Between the EU and its Member States* (London: Hart Publishing), strani 59–73.
- Dobber, T. (2020) *Data & Democracy: Political microtargeting: A threat to electoral integrity?* (PhD thesis, University of Amsterdam).
- Dobber, T., Ó Fathaigh, R., Zuiderveen Borgesius, F. J. (2019) The regulation of online political micro-targeting in Europe. *Internet Policy Review*, 8(4), strani 1–20.
- Garben, S., Govaere, I. v Garben, S., Govaere, I. (ur.) (2017) *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future* (London: Hart Publishing), strani 3–18.

- Van Drunen, M.Z., Helberger, N., Ronan Ó Fathaigh, R. (2022) The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market. *International Journal of Law and Information Technology*, 30(2), strani 181–199.
- Zarouali, B., Dobber, T., De Pauw, G., de Vreese, C. (2020) Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting: Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media. *Communication Research*, 49(8), strani 1–26.
- Zuiderveen Borgesius, F.J., Möller, J., Kruikemeier, S., Ó Fathaigh, R., Irion, K., Dobber, T., Bodo, B., de Vreese, C. (2018) Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, 14(1), strani 82–96.

SUMMARY

According to the prevailing definition of both online and offline political microtargeting, it involves 1) monitoring an individual's behaviour and collecting personal data, 2) using the data to identify individuals who are susceptible to a particular message, and 3) designing and disseminating tailored messages to them. However, with the advancement of digital technologies and the increasing presence of political parties online, the risks associated with political microtargeting have undoubtedly become much more prominent when compared to traditional political advertising. In the past, no intermediary link existed, i.e. the large platforms that now play an important role in collecting and processing personal data of online network users as well as dictating the course of political microtargeting. As more political parties rely on non-traditional advertising methods, there is an urgent need in Europe to regulate political microtargeting. With the Proposal for a Regulation, the European Commission has taken a significant step toward unifying these rules at the EU level.

In this paper, I pose two research questions on how to unify the rules on political microtargeting in the EU: first, provided that the EU has the competence to regulate political microtargeting, on which legal basis can it adequately justify it, and second, given the risks of unlawful processing of personal data online, should political microtargeting be banned altogether, or should a more permissive approach be taken which limits political microtargeting (and in what way).

The research questions were addressed by analysing the perspectives of relevant stakeholders (European Commission, European Data Protection Supervisor, European Parliament) and by linking the proposed regulation on political microtargeting to other areas of law, with a focus on the protection of human rights. The article concludes by arguing that the European Union has the power to regulate political microtargeting on the basis of its competence to ensure the functioning of the internal market, as political advertising constitutes the exercise of free movement of services, and since it would otherwise be impossible to ensure the same standards for the provision of these services in the EU, due to the fragmentation of the rules in different Member States. In view of the increasing use of non-traditional forms of advertising by political parties and political candidates, and the benefits of political microtargeting, a total ban would be, in this sense, a disproportionate measure.

The EU appears to be limiting political microtargeting under strict conditions rather than outright prohibiting it. As seen at the EU level, negotiations tend to result in the adoption of the Proposal for a Regulation with minor changes. This approach, in my opinion, is appropriate, since the Proposal adequately balances different interests at stake and limits manipulation while at the same time allowing for the freedom of political advertising. It does not seem just to take an initial negative stance toward political parties in the sense that all political parties intend to circumvent personal data protection and manipulate the electoral process. If this would be the case, a broader issue including the fundamental principles of democracy and the rule of law in society as a whole should be thoroughly addressed.