

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: X/ 00538 - 0 / 2026		
Érkezett: 2026 FEBR 06.		
Erkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☐ EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
2. §		

Ügyszám: AJB-1116/2026

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság **értelmezze** az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az E) cikk (2) és (3) bekezdéseit és a IX. cikk (2) és (3) bekezdéseit az alábbi – az indítványomban részletesen megindokolt – konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben.

1. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése szerinti „politikai reklám” ingyenessége és időbeli korlátozottsága miként érvényesül abban az esetben, ha az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/900 rendelete az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás során, e kérdésköröket eltérően szabályozza és e szabályozás az Alkotmánybíróság korábbi határozataival és a magyar választási joggal is ellentétes?

2. Az 1. számú kérdésben írt esetben miként biztosítható az alapvető jogok védelme és a választási rendszer zártsága?

3. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás nem megfelelő [azaz az E) cikk (2) bekezdésének sérelmét előidéző] érvényesülése következtében az államot terhelő – az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokra vonatkozó – intézményvédelmi kötelezettség érvényesítése magában foglalhatja-e egy közvetlenül alkalmazandó másodlagos uniós jogforrás (rendelet) jogalkalmazás során történő „figyelman kívül hagyását”, „félretételét”, figyelemmel a B) cikk (1) bekezdésére és a IX. cikk (2) és (3) bekezdéseire is?

4. Amennyiben a 3. számú kérdésre adott válasz igenlő, az uniós norma „nem alkalmazásának” előfeltétele-e, hogy az Alkotmánybíróság döntésében azt megelőzően megállapítsa az érintett uniós norma tekintetében a közös hatáskörgyakorlás nem megfelelő [azaz az E) cikk (2) bekezdésének sérelmét előidéző] érvényesülését?

I n d o k o l á s

I. Indítványozói jogosultság, az Alkotmánybíróság hatásköre

Az Abtv. 38. §-a szerint az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel az Alaptörvény értelmezésére. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése értelmében – mások mellett – az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése megalapozza az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságát.

Az alapvető jogok biztosa eljárásai során maga is jogosult értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, erre azonban a hatóságok működésére, illetve mulasztására visszavezethető visszasság feltárása érdekében, illetve egy adott jogszabály alapjogi szempontú vizsgálatakor van lehetősége. Az ombudsmani értelmezés a jogalkotóra, illetve a jogalkalmazó szervekre nézve nem kötelező hatályú, az Alaptörvény rendelkezéseinek önmagukban való, autentikus, mindenki számára kötelező (*erga omnes*) értelmezése az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványára az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, amennyiben az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Ennek értelmében az Alaptörvény értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alaptörvény értelmezését. Nincs lehetőség az alkotmányszöveg teljes mértékben elvont, hipotetikus értelmezését kérni, továbbá az adott alkotmányjogi problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alaptörvényből. Tekintettel arra, hogy – az alábbiakban részletesen kifejtettek okán – az Alaptörvény értelmezése Magyarországon közvetlenül hatályosuló uniós jogalkotás kapcsán merül fel, előljáróban szükségesnek tartom a rögzíteni a következőket is.

Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke, amely azt az alkotmányos alapot tartalmazza, amelynek révén hazánk az Európai Unióban tagállamként részt vesz, és amely folyamatosan jogalapul szolgál az Európai Unió jogának belső jogként történő érvényesüléséhez, azaz közvetlen alkalmazhatóságához. Rögzítette azt is, hogy az uniós jog, mint belső jog nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, hanem az Alaptörvényben foglalt alkotmányos parancs alapján meghatározott körben kötelezően alkalmazandó jogszabályösszesség, amelynek megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre (az elfogadott jogalkotási aktusok tekintetében az Európai Unió Bíróságánál

kezdemenyezhető megsemmisítési eljárás). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az Alaptörvény E) cikkéből több korlát is kiolvasható, így a (2) bekezdése szerinti, Alaptörvényből eredő „egyes” hatáskörök konkrét hatásköröket jelenthetnek. A hatáskörök közös gyakorlására pedig a „szükséges mértékig” kerülhet sor. Ezen túlmenően az ún. „fenntartott szuverenitás elvének” megfelelően az uniós tagság nem a szuverenitásról való lemondást jelenti, hanem a hatáskörök nemzetközi közösségben történő közös gyakorlását, amelyet az Alaptörvény tesz lehetővé, ezért a közösen gyakorolt hatáskörök esetében is tiszteletben kell tartani az Alaptörvény szabta kereteket, így elsődlegesen az alapjogok védelmét, amely az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés értelmében „az állam elsőrendű kötelezettsége”, valamint a szuverenitásnak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti elidegeníthetetlen elemeit {2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [14], [20], [22]-[23], [25]}.

Az Alkotmánybíróság már 2016-ban világossá tette, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése – az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek figyelembevételével – az Alkotmánybíróság számára háromféle ellenőrzési lehetőséget biztosít. Az Alkotmánybíróság saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás folytán sérül-e valamely alapvető jog lényeges tartalma (alapjogi kontroll), vagy Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is – szuverenitás, illetve ultra vires kontroll), illetve alkotmányos önazonossága (identitáskontroll). {22/2016. (XII. 5) AB határozat, továbbiakban Abh1, Indokolás [46]; 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24]} Az alapjogi kontroll kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az E) cikket érintő alkotmányértelmezés során egy konkrét alapjogi probléma helyett azt kell megvizsgálnia, hogy az E) cikk (2) bekezdésében foglalt közös hatáskörgyakorlás felveti-e az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok és szabadságok sérelmét, ezért az Alkotmánybíróságnak elsősorban az emberi élethez és méltósághoz, mint az alapvető jogok rendszerének alapjához kell visszatérnie. Ilyen esetben tehát, az Alaptörvény értelmezésének absztrakt jellegére tekintettel, a vizsgálat középpontjában elsősorban az egyén autonómiájának védelme kell, hogy álljon {32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]}.

II. Az indítvány benyújtásának előzményei

Hivatalból vizsgálva a politikai reklámtevékenység magyarországi szabályozását, arra a megállapításra jutottam, hogy – az alábbiakban részletezettek szerint – részben az Alaptörvény kifejezett előírását is figyelmen kívül hagyó fogalmi következetlenség, részben párhuzamos

szabályozottság miatt, a jogi szabályozás tekintetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a IX. cikk (2) és (3) bekezdéseinek sérelme áll fenn.

II.1. A politikai reklámtevékenység átláthatóságának uniós szabályozása

2025. október 10. napjától teljes egészében alkalmazandó Magyarországon is az Európai Parlament és a Tanács (EU) a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról szóló 2024/900 rendelete (a továbbiakban: Rendelet). A Rendelet célja a politikai reklámtevékenység és a kapcsolódó szolgáltatások belső piacának megfelelő működéséhez való hozzájárulás, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített alapvető jogok és szabadságok védelme [1. cikk (4) bekezdés a)-b) pont]. A Rendelet a politikai reklámtevékenységeknek közös meghatározást adva kívánja biztosítani a politikai reklámok jobb átláthatóságát a politikai hirdetések címkézésére vonatkozó szabályok, az átláthatósági közlemény, a reklámszolgáltatók és a reklámozók adatszolgáltatásai, az online politikai hirdetések adattárának felállítása, valamint az illetékes hatóságok számára biztosított jogkörök útján.

A Rendelet fogalommeghatározása szerint „politikai reklámtevékenységnek” vagy „politikai reklámnak” minősül egy üzenet bármilyen módon történő elkészítése, elhelyezése, népszerűsítése, közzététele, eljuttatása vagy terjesztése, rendszerint ellenszolgáltatás ellenében vagy házon belüli tevékenységek révén, vagy egy politikai reklámkampány részeként, amely

„a) politikai szereplő javára vagy nevében, kivéve, ha az tisztán magánjellegű vagy tisztán kereskedelmi jellegű; vagy

b) amely befolyásolhatja és amelynek az a rendeltetése, hogy befolyásolja egy választás vagy népszavazás kimenetelét, a választói szavazási magatartást vagy egy jogalkotási vagy szabályozási folyamatot uniós, nemzeti, regionális vagy helyi szinten; és nem foglalja magában a következőket:

- i. hivatalos tagállami vagy uniós forrásokból származó olyan üzenetek, amelyek szigorúan a választásokon vagy népszavazáson való részvételnek – ideértve a jelölések vagy a népszavazásra bocsátott kérdés bejelentését is – vagy amelyek a választásokon vagy népszavazáson való részvétel népszerűsítésének megszervezésére és módozataira korlátozódnak;
- ii. valamely tagállami hatóság – beleértve valamely tagállam kormányának tagjait is – vagy az Unió által, javára vagy nevében történő nyilvános kommunikáció, amely célja a nyilvánosság hivatalos tájékoztatása, feltéve, hogy az valószínűsíthetően nem befolyásolja és nem arra

szolgál, hogy befolyásolja egy választás vagy népszavazás kimenetelét, a választói magatartást, vagy egy jogalkotási vagy szabályozási folyamatot; továbbá

iii. a jelöltek jog által kifejezetten előírt bemutatása meghatározott nyilvános helyeken vagy a médiában, amelyre a jelöltekkel való egyenlő bánásmód biztosítása mellett ingyenesen biztosítanak lehetőséget” [Rendelet 3. cikk 2. pont].

A Rendelet értelmében „politikai hirdetés”-nek „a politikai reklámtevékenység egy, a tartalom bármely eszközzel történő közzététele, eljuttatása vagy a terjesztése révén megvalósuló esete” minősül [3. cikk 3. pont]. A „politikai hirdetést a politikai reklámtevékenység egy eseteként kell meghatározni. A hirdetések magukban foglalják a reklámüzenet közlésének eszközeit, ideértve a nyomtatott formában, a műsorszolgáltató médián keresztül, a weboldalakon, keresőprogramokon vagy online közvetítőszolgáltatáson, illetve az online platformszolgáltatáson keresztül történő közlést” [(32) preambulumbekzdés].

A Rendelet közvetlen alkalmazásának időpontját követően szolgáltatott, közzétett, eljuttatott vagy terjesztett minden politikai hirdetésnek meg kell felelnie a rendelet követelményeinek, így a leglényegesebb – a politikai hirdetések átláthatóságát előíró – szabályainak is.

Az átláthatóság érdekében a politikaireklám-szolgáltatóknak

- azonosítani kell a politikaireklám-szolgáltatásokat [7. cikk] és a politikai hirdetést [8. cikk], valamint
- szolgáltatásaik során gyűjtött információkat nyilvántartásba kell rendezni [9. cikk], és továbbítani kell a politikaireklám-közzétevőknek [10. cikk].

A politikaireklám-közzétevőknek biztosítaniuk kell, hogy minden egyes politikai hirdetést az alábbi információkkal együtt tegyenek elérhetővé, világos, szembetűnő és egyértelmű módon (címkzés):

- nyilatkozat arról, hogy politikai hirdetésről van szó;
- a politikai hirdetés reklámozójának és adott esetben a reklámozó felett végső irányítást gyakorló jogalanynak a kiléte
- adott esetben azon választás, népszavazás, jogalkotási vagy szabályozási folyamat, amelyhez a politikai hirdetés kapcsolódik;
- adott esetben nyilatkozat arról, hogy a politikai hirdetés tekintetében célzott hirdetési vagy reklámeljuttatási technikákat alkalmaztak.

A címkzés mellett a politikai hirdetésnek tartalmaznia kell az ún. átláthatósági közleményt, amely – egyebek mellett – tartalmazza a reklámozó és adott esetben a reklámozó felett végső irányítást gyakorló jogalany kilétét, beleértve a nevét, e-mail-címét és (amennyiben nyilvánosságra hozzák) postacímét, illetve, ha a reklámozó nem természetes személy, akkor azt a címet, ahol székhelye található. A politikai hirdetés része továbbá a politikaireklám-

szolgáltatók által a politikai reklámszolgáltatások ellenében és adott esetben a politikai reklámkampány ellenében kapott összesített összegekre vagy egyéb juttatások összesített értékére vonatkozó információ, és az is, hogy az említett összegek és egyéb juttatások állami vagy magánforrásból, valamint az Unión belülről vagy kívülről származnak-e [11-12. cikkek]. A címkézés és átláthatósági közlemény formátumáról, mintájáról és műszaki előírásairól szóló részletszabályokat egy bizottsági végrehajtási rendelet rögzíti.¹

A Rendelet – egyebek mellett – az ismertetett kötelezettségek megszegésére szankciók bevezetését írja elő, amelynek maximális mértéke a reklámozó vagy a politikaireklámszolgáltató éves jövedelmének vagy költségvetésének vagy előző pénzügyi évi éves globális forgalmának 6%-a lehet [25. cikk].

II/2. A politikai reklámtevékenység átláthatóságának nemzeti szabályozása

Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám a médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.

Magyarországon a politikai reklámtevékenységre – az ismertetett Rendeleten kívül, már annak hatályba lépését megelőzően is – számos „belső”, nemzeti jogszabály tartalmazott rendelkezést, amelyek jelenleg is hatályosak. A legfontosabb fogalmi meghatározásokat és a részletszabályokat a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) tartalmazza. Az Mttv. 203. § 55. pontja szerint politikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A Ve. 146. §-ának a) pontja értelmében politikai reklámnak minősül az Mttv. 203. § 55. pontja szerinti politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni. A Ve. 146. §-ának b) pontja meghatározza a politikai hirdetés fogalmát is, amely e szerint 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. Fontos hangsúlyozni, hogy a politikai reklám és politikai hirdetés Ve. szerinti fogalmai kizárólag a választási kampányidőszakban –

¹ Lásd a BIZOTTSÁG 2025. július 9-i (EU) 2025/1410 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE az (EU) 2024/900 európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. és 12. cikkével összhangban a politikai hirdetésekre vonatkozó címkék és átláthatósági közlemények formátumáról, mintájáról és műszaki előírásairól

azaz a szavazás napját megelőző 50. naptól kezdődő és a szavazás napján 19 óráig tartó időszakban – értelmezhetők.

A nemzeti szabályozásnak kifejezetten az átláthatóságra vonatkozó rendelkezései az alábbiak.

Az Mttv. 32. § (4) bekezdése értelmében a politikai reklám, közérdekű közlemény és társadalmi célú reklám közzétételekor a közzététel megrendelőjét egyértelműen meg kell nevezni.

A Ve. 144. § (2) bekezdése szerint a kampányidőszakban a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek plakátot. A plakáton fel kell tüntetni a kiadó nevét, székhelyét és a kiadásért felelős személy nevét.

A Ve. 148. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a sajtótermékben közzétett politikai hirdetésnek azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie. A politikai hirdetésen fel kell tüntetni megrendelőjének nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét.

A Ve. 148. § (5) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben meghatározott [Mttv. 203. § 60. pontja szerinti] sajtótermék a szavazás napját követő 15 napon belül az Állami Számvevőszéket tájékoztatja a közzétett politikai hirdetésekről. A tájékoztatás tartalmazzza, hogy az egyes jelöltek és jelölő szervezetek politikai hirdetéseit kinek a megrendelésére, milyen ellenérték fejében, mely időpontban és milyen terjedelemben tette közzé. Az Állami Számvevőszék e tájékoztatásokat a honlapján közzéteszi.

III. Az Alaptörvény értelmezés szükségességének indokolása

III/1. Konkrét alkotmányjogi probléma

Megállapítható, hogy a Rendelet és a nemzeti szabályozás fogalmi meghatározásai nincsenek összhangban egymással. A Rendelet szerinti „politikai hirdetés” fogalma jóval szélesebb, mint a nemzeti szabályozás „politikai hirdetés” fogalma, az magában foglalja a nemzeti szabályozás szerinti „politikai reklám” és bizonyos esetekben magában foglalhatja a nemzeti szabályozás szerinti „társadalmi célú reklám”² fogalmát is. A jogalkalmazás során bizonytalanságot okoz tehát, hogy az adott műsorszám vagy médiatartalom melyik, a további jogok és kötelezettségek tekintetében is jelentőséggel bíró fogalmi kategóriába tartozik.

² *Társadalmi célú reklám*: politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára. [Mttv. 203. § 55. pont]

Megállapítható az is, hogy a Rendelet az Mttv. és a Ve. ismertetett rendelkezéseinek a tárgyi hatályába tartozó kérdéseket szabályoz, ugyanis az Mttv. 32. § (4) bekezdése tekintetében a megrendelő [Rendelet szerint: reklámozó] nevének; a Ve. 144. § (2) bekezdés vonatkozásában a kiadó [Rendelet szerint: reklámozó] nevének és székhelyének, valamint a kiadásért felelős személy nevének; továbbá a Ve. 148. § (2) bekezdés esetében a politikai hirdetés megrendelője [Rendelet szerint: reklámozó] nevének, lakóhelyének, illetve székhelyének megnevezésére irányuló kötelezettség az átláthatósági közlemény egyes tartalmi elemeinek megjelenítésére irányul. A Ve. 148. § (5) bekezdése szerinti, a politikai hirdetések közzétételével kapcsolatos nyilvánosság biztosítása a politikai reklámtevékenységek átláthatóságával kapcsolatos intézkedés.

Az ismertetett nemzeti szabályok és a Rendelet hivatkozott rendelkezései közötti eltérés mellett, a jogalkalmazás során bizonytalanságot okoz, hogy a norma címzettjei miként tesznek jogszerűen eleget az átláthatósági követelményeknek. Tevékenységük során továbbra is kizárólag a nemzeti szabályozás szerinti követelményeknek szükséges eleget tenniük, vagy a közvetlenül alkalmazandó Rendelet részben eltérő, részben szélesebb kötelezettségeket megállapító rendelkezései irányadóak-e rájuk.

Kiemelést igényel, hogy a fentiekben írt fogalmi eltérés az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében írt rendelkezést közvetlenül érinti.

Az Alkotmánybíróság 19/2016. (X. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2,) kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos – az Alaptörvény ötödik módosításával elfogadott – szövege értelmében bármilyen médiaszolgáltatás útján közzétehető politikai reklám, feltéve továbbra is, hogy a közzététel ellenérték nélkül történik. A politikai reklám közzétételére vonatkozó további feltételek meghatározását az Alaptörvény sarkalatos törvényre utalja, azzal, hogy a sarkalatos törvénynek biztosítania kell a politikai reklámot közzétevők esélyegyenlőségét.

Az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen. Ugyanakkor egyrészt egyértelműen a demokratikus közvélemény kialakulásához köti azt, a véleményszabadság alapjogába ágyazva, másrészt közvetlenül összekapcsolja a választással, ezen belül a jelölő szervezetekkel, harmadrészt összekapcsolja a politikai reklám fogalmát a választási kampányidőszakkal. Abból, hogy az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát a kampányidőszakhoz és a jelölő szervezetekhez köti, az következik, hogy a politikai reklám az Alaptörvény e rendelkezései értelmében az a közlés, amely a jelölő szervezetek jelöltjeit, népszavazáskor a kérdés mikénti eldöntését támogatja. Ezt az értelmezést támasztja alá az esélyegyenlőségre utaló szövegrész is az Alaptörvény e rendelkezésében” (Abh2, Indokolás [35]-[36]).

Megjegyzem, hogy az ismertetett nemzeti szabályozás vonatkozásában a Kúria gyakorlata (Kvk. III.37.608/2019/4. Kvk. IV.37.658/2019/5. Kvk. I.37.573/2019/2. Kvk.

IV.39.355/2022/3. Kvk. IV.39.353/2022/8. Kvk. IV.39.300/2022/5.) arra mutat, hogy a normavilágosság és a jogállami jogbiztonság eddig nem kérdőjeleződött meg

A Ve. szabályozási rendszere – figyelemmel az Alaptörvényre – a politikai reklámot kizárólag a médiaszolgáltatásban és ellenérték nélkül közölhető tartalomként értelmezi. A politikai hirdetés pedig olyan audiovizuális tartalom, amely ellenérték fejében kerül filmszínházba vagy politikai szereplőt népszerűsítő sajtótermékben közzétett médiatartalomként funkcionál. Ezt a fogalmi bizonytalanságot fokozza a társadalmi reklám fogalma, különös tekintettel arra, hogy politikai reklámnak is minősülhet. A Rendelet és az Ve. között fennálló inkohereancián azonban túlmutat, hogy az Alaptörvényben megjelenő, illetve az abban meghatározottakon nyugvó választójogi szabályozás egységességét a Rendelet megbontja és ezzel az alábbiak szerint a szuverenitás, az alkotmányos identitás, illetve az alapvető jogok által védett területre téved.

Miként arra a korábbiakban is utaltam, az Alkotmánybíróság magának vindikálta azt a hatáskört, hogy „erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel” vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága[Abh1, Indokolás [46]].

A felhívott határozatban hivatkozott alaptörvényi E) cikk a következőképpen fogalmaz: „(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen helyzetben – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján – hatásköre van az alapjogi kontroll, a szuverenitás kontroll, és az identitáskontroll rá háruló feladatának elvégzésére. Ez egyenesen következik az Abh1,-ben saját maga számára megállapított legfőbb alaptörvény-védelmi kötelezettségéből (Abh1, Indokolás [55]), illetve a szuverenitáskontroll és az identitáskontroll alkotmánybíróági definíciójából, amelyek szerint „Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti

végző ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása” (Abh1, Indokolás [60]).

III/2. Az alapjogi kontroll szükségessége

Az Alkotmánybíróság az Abh1-ben kimondotta, hogy „tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog, mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (Vö. C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585). Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződésekben a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végző alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Mint ezen szerződések urai, végző soron a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben (vö. BVerfGE 75, 223 [242]). E tekintetben nincs különbség abban a vonatkozásban, hogy az uniós jog érvényesülésének mikéntjét meghatározó norma az adott tagállam alkotmányában, illetve alkotmányjogában [pl. Franciaország, az Alkotmány 55. cikkelye; Ausztria, Szövetségi Alkotmánytörvény Ausztria Európai Unióba történő belépéséről, 744/1994; Spanyolország, Alkotmány 96. cikk (1) bekezdés], a belépés megerősítéséről szóló törvényben (pl. Nagy-Britannia, European Communities Act 1972), a belépés megerősítéséről szóló törvény alkotmánybírósági értelmezése során (pl. Németországban), vagy esetjogi megoldásokon keresztül (pl. Olaszországban, ld. Corte Costituzionale, 170/1984) került kialakításra” (Abh1, Indokolás [32]).

Az Alkotmánybíróság – az alapjogi fenntartás vonatkozásában – általánosságban azt is rögzítette, hogy „Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása (legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás) alapjogilag kötött. Így volt ez az Európai Unióhoz történő csatlakozás pillanatában is, és az alapjogok már elért alkotmányos védelmi szintjét az Európai Unióhoz történő csatlakozás nem érintette” (Abh1, Indokolás [47]).

Tekintettel az ugyancsak az Abh1-ben kifejtett alaptételre, miszerint „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. E közös hatáskörgyakorlás azonban nem korlátlan, mert az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése egyszerre biztosítja Magyarország vonatkozásában az uniós jog érvényességét és jelenti egyben az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatáskörök korlátját” (Abh1, Indokolás [53]).

„Amennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti

alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e” (Abh1, Indokolás [69]).

A demokratikus közvélemény kialakulásának és a szabad választásoknak elengedhetetlen feltétele, hogy a kampány és a kampány időszaka alatt használható eszközök – így a politikai reklám is – minden potenciális résztvevő számára alkotmányos és egyértelmű jogszabályi keretek között igénybe vehető.

A fentiekben ismertettem, hogy a Rendelet közvetlen alkalmazása folytán a politikai reklám és politikai hirdetés fogalmát érintő jogbizonytalanság mellett hatályos jogunkban párhuzamos, egymással nem megfeleltethető, többféle szabályozás irányadó a politikai reklámok és politikai hirdetések átláthatóságára. Álláspontom szerint azzal, hogy a Rendelet a hatályos nemzeti szabályozásnak az átláthatóságra vonatkozó rendelkezéseitől eltérő szabályokat követel meg, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a IX. cikk (2) és (3) bekezdéseinek a sérelmét idézi elő az alábbiak szerint.

Az Alkotmánybíróság kapcsolatos gyakorlata alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők, követhetők és előreláthatóak legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120], 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás – egyebek mellett – a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása (mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja), hanem a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák {3134/2023. (III. 28.) AB határozat Indokolás [22]}. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon {3134/2023. (III. 28.) AB határozat, Indokolás [22]}.

Álláspontom szerint a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, ezért nem felel meg az említett követelményeknek az a jogszabályi környezet, amely egymással meg nem feleltethető olyan rendelkezéseket tartalmaz párhuzamosan, amelyek ellentmondásossága jogértelmezéssel nem oldható fel, ezáltal hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható {hasonlóan: 3134/2023. (III. 28.) AB határozat, Indokolás [22]}. A kiszámíthatóság ellen hat, ha az ellentmondásos szabályozás, különösen a fogalmi összeütközés az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében írt rendelkezést is közvetlenül érinti.

Az átláthatósági rendelkezések címzettjei a reklámozók (megrendelők) és a politikaireklám-szolgáltatók (így például médiaszolgáltatók), akik a politikai reklámtevékenység folyamatában való közreműködésükkel végső soron a demokratikus közvélemény kialakulását,

fennmaradását szolgálják. Az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdése a sajtószabadság elismerése mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításáról is rendelkezik {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}, ezzel pedig a sajtószabadságot a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás garanciájának tekinti. Ez a tájékoztatás a „demokratikus közvélemény” információs érdekét szolgálja: azt, hogy a közvélemény a számára releváns tényekről, eseményekről adatot, tájékoztatást, illetve ezzel összefüggő véleményt kapjon {26/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [24]}.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a választási kampányban más időszakokhoz képest is különösen nagy jelentősége van a választópolgárok minél teljesebb körű tájékoztatásának. A demokratikus jogállamiság elve megkívánja, hogy a népképviselői szervek megválasztására demokratikus közvélemény és a választók minél megalapozottabb döntése alapján kerüljön sor. Szabad és demokratikus választások nem képzelhetők el anélkül, hogy a sajtó ne a megfelelő tájékoztatáshoz kapcsolódó alkotmányos felelőssége szerint járna el {3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [42]}.

Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette azt is, hogy a sajtó szabadságának érvényesülése állami feladat is annyiban, hogy a jogszabályi környezetet úgy kell kialakítani, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának, a szabad tájékoztatásnak a feltételei adottak legyenek {16/2020. (VII. 8.) AB határozata, Indokolás [37]}. Álláspontom szerint a szabályozás címzettjeinek többsége a közelgő választási kampány során jogkövető magatartást kíván folytatni, ugyanakkor – a fogalmi bizonytalanság, és az ismertetett párhuzamos szabályozás okozta kiszámíthatatlanság okán – nincsenek abban a helyzetben, hogy magatartásukat egyértelműen a jog előírásához igazíthassák, amely magában hordozza az esetleges jogsértés (és az arra adott szankció) kockázatát. Mindez végső soron olyan visszatartó erővel bír a médiaszolgáltatókra, illetve a politikai reklámot vagy politikai hirdetést közzétenni szándékozó szereplőkre, amely meggátolja őket a választási kampányban való közreműködéstől, ezáltal akadályozva a demokratikus közvélemény kialakításának alkotmányos követelményét.

Megállapítható, hogy az Alaptörvény sérelmét okozza direkt módon egy később hatályosuló uniós rendelet azzal, hogy figyelmen kívül hagyta a IX. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, miszerint *„a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető”*. Erre erősített rá a már hivatkozott Abh2-ben az Alkotmánybíróság kiemelve az ellenérték nélküli közzététel és a közzétételre vonatkozó sarkalatos törvényi szabályozás követelményét.

A konkrét alapjogsértésen túl a Rendelet a nemzeti jogalkotás által már szabályozott területet másként szabályozta, megbontva ezzel a választásra irányadó jogszabályok zárt rendszerét is.

A Rendelet hivatkozott előírásai, illetve a támadott szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és IX. cikk (3) bekezdésének sérelmét megvalósító helyzetet hozott létre, amely nem feleltethető meg az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből következő azon objektív intézményvédelmi kötelezettségnek sem, hogy megfelelő jogszabályi környezet megalkotásával kerüljenek biztosításra a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételei. Ez a jogbizonytalanság – álláspontom szerint – csak az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezésének Alkotmánybíróság általi értelmezése útján oldható fel.

III/3. A szuverenitás-, és identitás kontroll szükségessége

Nem vitatható, hogy a Rendelet – bár preambulumból ez nem feltétlen következne [(14), (36) bekezdés] – a magyar választási eljárást, illetve a zárt választási rendszert érinti. Az sem vitatható, hogy egy állam (egy uniós tagállam) szuverenitásának és alkotmányos identitásának részét képezi a választási rendszer jogi szabályozása. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott Abh2,-ben rögzítette, hogy jelentősége van annak is, hogy az alkotmányozó a politikai reklámmal kapcsolatos előírásait a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát is védő IX. cikkben helyezte el (Abh2, Indokolás [36]).

A Rendelet és az Ve. között fennálló inkoherencián – miként arra már utaltam – túlmutat, hogy az Alaptörvény konkrét sérelme mellett az Alaptörvényben meghatározottakon nyugvó választójogi szabályozást a Rendelet alapvetéseiben formálja át. Így módon alakult ki a jelen indítványban írtak szerint a szuverenitás, az alkotmányos identitás, illetve az alapvető jogok védelmének specifikusan alkotmánybíróági hatáskörgyakorlást igénylő állapota.

Ez a helyzet lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak arra is, hogy meghaladja az Abh1-ben – konkrét ügy kapcsán kifejtett – azon indokolási tételt, hogy miután a szuverenitás-, illetve identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik. (Abh1, Indokolás [56]).

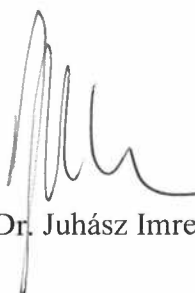
Tekintettel az országgyűlési választások közeledtére, a választási kampány szabad folyásának védelmére vonatkozó korábbi alkotmánybíróági határozatokra [pl. 3240/2019 (X.17.) AB határozat] és az Alaptörvény sérelmének súlyos voltára, úgy vélem bekövetkezett az a helyzet, amelyre 2016-ban az Alkotmánybíróság az Abh1,-ben utalt: az Alkotmánybíróságnak utolsó lehetséges fórumként gondoskodnia kell az alapvető jogok lényeges tartalmának védelméről, illetve arról, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás során az alapvető jogok lényeges tartalma ne sérüljön.

IV. Összegzés

Áttekintve az uniós jog és magyar jog viszonyát érintő alkotmánybíróági gyakorlatot, az Alkotmánybíróság nem foglalt még állást abban a tekintetben, hogy a fentiekben kifejtett esetben – Alaptörvény-módosítás és/vagy az Alaptörvényt sértő további jogalkotás hiányában – a jogalkalmazó szervek számára milyen alkotmányos lehetőség van a jogbizonytalanság megszüntetésére. Az indítványomban feltett kérdésekre – a felvázolt konkrét alapjogi problémát illetően – kizárólag az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezésével adható válasz, ezért kérem a petítrum szerinti eljárás lefolytatását és érdemi elbírálását.

Budapest, 2026.február 6.

Tisztelettel:


Dr. Juhász Imre

