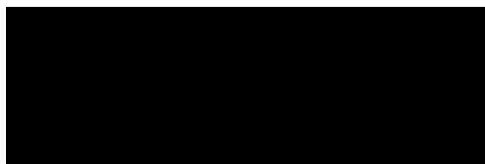


Iktatószám:

ügyszám: X/00538/2026.



részére

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: X/ 00538 - 2 / 2026		
Érkezett: 2026 FEBR 19.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	EGYÉB: <i>Kézenlök</i>
Példány: 1	Melléklet:	Kezelőiroda: <i>JK</i>

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: amicus curiae beadvány az X/00538/2026. számú ügygel összefüggésben

Tisztelt 

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: Indítványozó) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben biztosított jogkörében eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányuló eljárást kezdeményezett a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/900 rendeletre (a továbbiakban: Rendelet) figyelemmel.

Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (

 a továbbiakban: Beadványozó) a 2026. évi országgyűlési képviselők általános választásán a Nemzeti Választási Bizottság 21/2026. (II.05.) számú határozatával jogerősen nyilvántartásba vett jelölő szervezetként alábbi *amicus curiae* beadványt terjeszti elő, a fenti indítvány tekintetében. Beadványozót az alulírott alelnökök, együttes képviseleti jog alapján képviselik.

Beadványozó szándéka szerint a beadvány célja az Alkotmánybíróság döntéshozatalának támogatása, a politikai verseny és a választási eljárásra irányadó jogszabályi környezet

koherenciájának megőrzése a jogbiztonság szempontjából releváns alkotmányos összefüggések kiemelésével.

I. Az indítvány vizsgált tartalma

Indítványozó konkrét alkotmányjogi összefüggésekre figyelemmel kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, az E) cikk (2)–(3) bekezdései, valamint a IX. cikk (2)–(3) bekezdései értelmezését.

Indítványozó rámutat, hogy a Rendelet 2025. október 10. napjától teljes egészében alkalmazandóvá vált, amelynek fogalomrendszere és előírásai több ponton nem illeszkednek az Alaptörvény és a hazai médiaszabályozás, így különösen 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.) politikai reklámra, politikai hirdetésre és kapcsolódó átláthatósági kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseihez. A Rendelet közvetlen hatálya által a jogalkalmazásban fogalmi és normatív inkoherenca keletkezett, aminek következtében a norma címzettjei számára a jogkövetés előreláthatósága, kiszámíthatósága ellehetetlenült.

Indítványozó álláspontja szerint a Rendelet „*politikai reklám*” fogalma a nemzeti szabályozásnál lényegesen szélesebb körre terjed ki, a magyar jogszabályok szerinti „*politikai reklám*”, „*politikai hirdetés*”, sőt a „*társadalmi célú reklám*” fogalmát is átfoghatja, ezért bizonytalanná válik, hogy egy adott üzenet mely kategóriába sorolandó, és ennek megfelelően mely, egymással párhuzamosan fennálló – részben eltérő, részben szélesebb – átláthatósági követelményeknek kell eleget tenni.

E jogbizonytalanságot Indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, szűkebb értelemben a normavilágosság követelményével tartja ellentétesnek. Indítványozó továbbá úgy értékeli, hogy a fenti aggályok kihatással vannak az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből következő intézményvédelmi kötelezettségekre is, mivel a szabályozási bizonytalanság visszatartó hatással járhat a médiaszolgáltatók és a választási eljárás egyéb alanyainak magatartására, ezen keresztül pedig a demokratikus diskurzus kialakulásának feltételeire, amiből kifolyólag – mint ahogyan azt a 1/2013. (I. 7.) AB határozat is megerősíti – az államnak nem csak passzív, hanem aktív kötelezettségei is keletkeznek.

Indítványozó kiemeli, hogy a fogalmi összeütközés közvetlenül érintheti az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének rendelkezéseit, amely szerint a választási kampányidőszakban politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető. Álláspontja szerint az Alaptörvényben megjelenő, illetve az abban meghatározottakon nyugvó

választójogi szabályozás egységességét a Rendelet megbontja és ezzel az a szuverenitás, az alkotmányos identitás, illetve az alapvető jogok által védett területre téved.

Mindezekre tekintettel Indítványozó az Alaptörvény értelmezését kéri arra vonatkozóan, hogy miként érvényesül a IX. cikk (3) bekezdésében foglalt ingyenességi és időbeli korlátozottsági követelmény olyan esetben, amikor a közös hatáskörgyakorlás körében megalkotott uniós rendelet e kérdéseket eltérően szabályozza, és ez a nemzeti választási joggal, illetve a korábbi alkotmánybírósági értelmezéssel ellentétbe kerül; továbbá, hogy ilyen helyzetben milyen alkotmányos mércék mellett biztosítható az alapvető jogok védelme és a választási rendszer zártsága.

A kért Alaptörvény-értelmezés arra is irányul, hogy amennyiben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás „nem megfelelő” érvényesülése alapjogi sérelmet valószínűsít, az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség magában foglalhatja-e a közvetlenül alkalmazandó uniós rendeleti rendelkezések jogalkalmazás során történő figyelmen kívül hagyását, és igenlő válasz esetén előfeltétel-e, hogy az Alkotmánybíróság előzetesen megállapítsa az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének sérelmét az érintett uniós norma tekintetében.

Az indítvány összegzése szerint a feltárt ellentmondásos szabályozási helyzet és az ebből fakadó jogbizonytalanság – Alaptörvény-módosítás és kifejezett, Alaptörvénynek megfelelő jogalkotói beavatkozás hiányában – kizárólag az Alkotmánybíróság általi Alaptörvény-értelmezéssel oldható fel, ezért kéri az indítvány petituma szerinti eljárás lefolytatását és az indítvány érdemi elbírálását.

II. Beadványozó álláspontja

Beadványozó előadja, hogy álláspontja szerint a jelen ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés nem pusztán a választási eljárásjogi és médiaszabályozási normák technikai összehangolására korlátozódik. A politikai kommunikáció választási időszakban érvényesülő feltételei - amint azt a 9/2015. (IV. 23.) AB határozat is megerősíti - a demokratikus közvélemény kialakulásának, valamint a politikai verseny alkotmányos kereteinek meghatározó elemei, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a népképviselési legitimitáció működésével. A politikai reklám közzétételére vonatkozó jogszabályi környezet a politikai pártok alkotmányos szerepével is összefügg, mivel a pártok a népakarat kialakításában való közreműködésük során a politikai kommunikáció eszközein keresztül vesznek részt a demokratikus versenyben. E körben a politikai reklám szabályozása nem pusztán jogtechnikai jelentőségű, hanem a választási eljárás integritását és a demokratikus nyilvánosság működőképességét érintő, alkotmányos súlyú kérdést vet fel. Mindezekre tekintettel az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése a jelen ügyben olyan összefüggésben válik szükségessé, amely a demokratikus

közüvélemény védelmét, valamint a politikai pártok választási kommunikációjának alkotmányos feltételeit helyezi az értelmezés középpontjába.

1. A „politikai reklám” alaptörvényi fogalma autonóm alkotmányos garanciát hordoz

Beadványozó álláspontja szerint az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében szereplő „politikai reklám” nem pusztán médiaszabályozási kategória, hanem az Alaptörvényben nevesített jogintézmény, amelynek lényeges tartalmát ugyancsak az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg. Az Alaptörvény e rendelkezése nem definíciós, hanem normatív jelleggel határozza meg a politikai reklám alkotmányos helyét és funkcióját. Indítványozó is abból indul ki, hogy a politikai reklám az Alaptörvény rendszerében önálló jelentőséggel bír, amelynek tartalma nem vezethető le kizárólag az alacsonyabb szintű jogszabályok vagy más jogrendszerek fogalmi kereteiből. Az Alaptörvény a politikai reklámot kifejezetten a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges tájékoztatás körében helyezi el, a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi dimenziójába ágyazva. Ezzel a jogintézmény funkcionálisan a választási kampányhoz és a jelölő szervezetek politikai kommunikációjához kapcsolódik. Indítványozó is rámutat arra, hogy az Alaptörvény a politikai reklámot a választási folyamattal összefüggésben, a demokratikus közvélemény feltételeinek biztosítása érdekében szabályozza.

Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése a politikai reklám közzétételéhez sajátos alkotmányos feltételrendszert rendel. E feltételrendszer – az Alaptörvény szövegéből közvetlenül levezethetően – (i) a választási kampányidőszakhoz kötöttséget, (ii) a médiaszolgáltatásban való megjelenést, (iii) az ellenérték nélküli közzétételt, valamint (iv) a sarkalatos törvény általi részletszabályozást foglalja magában. E négy elem együtt adja a jogintézmény alkotmányos karakterét; bármelyik elem kiüresítése a IX. cikk (3) bekezdésében rögzített garancia csorbulásához vezethet.

A fentiekből következően a „politikai reklám” az Alaptörvény rendszerében autonóm alkotmányos fogalomnak tekintendő. Amennyiben az Alaptörvény egy jogintézményt saját kontextusában nevesít és ahhoz kifejezett garanciákat kapcsol, annak tartalma elsődlegesen az Alaptörvény rendszeréből és céljából vezethető le. Ebből következően a politikai reklám alaptörvényi fogalma nem redukálható más jogrendszerek vagy alacsonyabb szintű jogszabályok fogalmi kereteire.

A rendeleti szabályozás a politikai reklámtevékenységet elsősorban átláthatósági és piacsabályozási szempontok mentén ragadja meg, és a reklámtevékenység széles körére terjeszti ki. Ezzel szemben az Alaptörvény a politikai reklámot a demokratikus közvélemény kialakulásához és a választási kampányhoz kapcsolódó intézményként szabályozza. Az eltérő szabályozási cél és funkció folytán a Rendeletben és az Alaptörvényben meghatározott politikai reklám fogalom nem tekinthető azonos tartalmúnak.

Az autonóm alkotmányos fogalomból következően a politikai reklámhoz kapcsolódó alaptörvényi garanciák nem relativizálhatók pusztán a fogalmi keretek megváltoztatásával vagy a szabályozási környezet elmozdulásával. Amennyiben a politikai reklám eltérő jelentéstartalmú, párhuzamos fogalomként jelenik meg a jogrendszerben, az az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében rögzített garanciák érvényesülését korlátozza.

Ezt az értelmezési keretet erősíti az Alkotmánybíróság 19/2016. (X. 28.) határozata is. E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy bár az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen, azt egyértelműen a demokratikus közvélemény kialakulásához köti, a véleménynyilvánítás szabadságának körében értelmezi, továbbá közvetlenül összekapcsolja a választási folyamattal – különösen a jelölő szervezetekkel – és a kampányidőszakkal. Az Alkotmánybíróság e megállapításai megerősítik, hogy a politikai reklám alaptörvényi fogalma sajátos alkotmányos funkcióval és tartalommal bír, amely az Alaptörvény rendszerében autonóm értelmezést igényel, és a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti [1/2013 (I. 7.) AB határozat].

2. A fogalmi kollízió alkotmányos következményei

Az eltérés tehát nem pusztán terminológiai jellegű, hanem a politikai reklám szabályozása tekintetében két, egymástól eltérő logikájú rezsimet hoz létre. Míg az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében rögzített szabályozás a politikai reklámot a választási kampányhoz, a médiaszolgáltatáshoz és az ellenérték nélküli közzétételhez köti, addig a rendeleti szabályozás a politikai reklámtevékenységet időbeli és hordozóbeli megkötés nélkül, alapvetően a reklámtevékenység általános kategóriájaként ragadja meg. Indítványozó e különbségből kiindulva állapítja meg a felmerülő alkotmányos problémát.

2.1. A két szabályozási megközelítés közötti eltérés megjelenik az időbeli alkalmazhatóság tekintetében. Az Alaptörvény a politikai reklámot kifejezetten a választási kampányidőszakhoz kapcsolja, ami a választás megelőző 50. naptól a választás napjáig tartó időszak. Rögzítendő, hogy ezen időszakon kívül az Mttv. 32. § (3) bekezdése kifejezetten tiltja is a politikai reklám közzétételét, mely alól kizárólag a már elrendelt népszavazás kampánya jelent kivételt. Ezzel szemben a Rendelet ilyen időbeli megkötést nem tesz, azaz a politikai reklámtevékenységet folyamatosan alkalmazandó kategóriaként kezeli. E különbség következtében a politikai reklám fogalma a párhuzamosan, de eltérő jelentéstartalommal jelenik meg, ami a magyar szabályozás logikáját alapvetően borítja fel, koherenciáját sérti.

2.2. A fogalmi eltérés a közzététel feltételeiben is megmutatkozik. Az Alaptörvény a politikai reklámot kifejezetten az ellenérték nélküli, azaz ingyenesen közzétett reklámként írja le, amely a demokratikus közvélemény feltételeinek biztosítását szolgáló alkotmányos garanciaként értelmezhető. Ezáltal az alkotmányozó az ingyenességi tartalmi elemet,

minőséget alkotmányos szintre emelte, garantálva ezzel a demokratikus vélemény formáláshoz, demokratikus politikai versenyhez való térítésmentes hozzáférést. Amint arra az Indítványozó is rámutatott, a fogalom a magyar joggyakorlatban meggyökeresedett, az alkotmányos identitás részévé vált, amelyre széles jogalkalmazói gyakorlat épült évtizedes távlatban. Ezzel szemben a Rendelet a politikai reklámtevékenységet főszabályként gazdasági jellegű, ellenszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységként ragadja meg. Beadványozó e különbséget a két szabályozási rendszer eltérő funkciójának jeleként azonosítja.

Ismételten utalunk továbbá arra a jogtechnikainak tűnő, ám alaptörvényi szinten megjelenő követelményre, hogy a politikai reklámra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvényben kell szabályozni, a Rendelet pedig nem minősül annak.

A politikai reklám eltérő tartalmú, párhuzamos fogalomként való megjelenése a jogrendszerben olyan szabályozási feszültséget eredményez, amely a jogintézmény alkotmányos kereteinek érvényesülését korlátozza. Indítványozó rámutat arra, hogy a két eltérő jelentéstartalmú, ugyanakkor nyelvtani értelemben nem megkülönböztethető fogalom egyidejű alkalmazása a politikai reklám szabályozásában olyan inkoherenciát idéz elő, amely az Alaptörvény értelmezése nélkül nem oldható fel.

Amennyiben a politikai reklám fogalma eltérő jelentéstartalommal, párhuzamos rezsimekben jelenik meg, az a jogalanyok számára a jogszerű magatartás meghatározását is bizonytalanná teheti. E körülmény a jogbiztonság és a normavilágosság alkotmányos követelményeinek vizsgálatát is szükségessé teszi.

A Rendelet preambuluma (36) pontja szerint *„[a] politikai reklámtevékenység fogalom meghatározása nem érintheti a politikai pártok, a politikai célok vagy a politikai kampányok nemzeti szintű fogalom meghatározásait, és nem módosíthatja a politikai kampányra vonatkozó nemzeti szabályokat, illetve nem avatkozhat be azokba.”* Ez a tartalmi önellentmondás csak tovább fokozza a fellebbezett feszültséget.

3. A jogbiztonság és a normavilágosság követelménye

A jogállamiság alkotmányos követelményéből fakadóan a jogrendszernek koherens és előrelátható módon kell meghatározni a jogalanyok számára a követendő magatartást {134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [21]-[23], 34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116]}. A politikai reklám fogalmának eltérő tartalmú, párhuzamos megjelenése e követelmény szempontjából különös jelentőséggel bír, mivel a jogintézményhez kapcsolódó szabályok alkalmazása a jogalanyok széles körét érinti.

Amennyiben a politikai reklám jogintézménye eltérő jelentéstartalommal, párhuzamos szabályozási rezsimekben jelenik meg, a jogalanyok számára bizonytalanná válhat, hogy a jogszerű magatartás meghatározása során mely fogalmi és szabályozási keret az irányadó. Indítványozó is rámutat arra, hogy a két eltérő tartalmú fogalom egyidejű

alkalmazása jogbizonytalanságot eredményezhet a jogalkalmazásban. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy "az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára" [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Ezen alkotmányos követelmények pedig ugyanúgy élnek az uniós jogalkotóval szemben is.

A normavilágosság alkotmányos követelménye megköveteli, hogy a jogszabályokból egyértelműen megállapítható legyen a jogalanyok számára a rájuk vonatkozó kötelezettségek tartalma. Amennyiben ugyanazon jogintézmény eltérő jelentéstartalommal jelenik meg a jogrendszerben, a jogalanyok számára a szabályozás előreláthatósága és kiszámíthatósága sérülhet, ami a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülését érinti. A jogbizonytalanság különösen súlyossá válik olyan jogintézmény esetében, amely a politikai kommunikáció és a közéleti részvétel kereteit érinti. E körülmény a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésére gyakorolt hatás vizsgálatát is szükségessé teszi.

A politikai reklám közzétételére vonatkozó hazai szabályozás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésére épülő, koherens és a normavilágosság követelményeinek megfelelő rendszert alakított ki, amely a kampányidőszakban érvényesülő politikai kommunikáció feltételeit egyértelműen meghatározta. Indítványozó is rámutat arra, hogy e szabályozási keret a politikai reklám fogalmát, közzétételének feltételeit és a jogalanyok kötelezettségeit világosan és előrelátható módon rendezte, és a jogalkalmazás során nem idézett elő rendszerszintű bizonytalanságot. A jelen ügyben felmerülő jogbizonytalanság nem e stabil alkotmányos szabályozási keretből, hanem a politikai reklám párhuzamos, eltérő tartalmú fogalmának megjelenéséből fakad, amely a jogintézmény korábban egységes értelmezési környezetét megbontotta.

A jogbizonytalanság következményei a politikai kommunikáció tényleges feltételeiben is megjelentek. A politikai szereplők a választópolgárokkal való kapcsolattartás és tájékoztatás érdekében korábban rendszeresen éltek az online hirdetési felületek – különösen a Meta és a Google – által biztosított kommunikációs alapjogaikkal az Alaptörvény IX. cikke szerint. A szabályozási környezet bizonytalanná válását követően azonban e szolgáltatók a politikai tárgyú hirdetések közzétételét megszüntették, és a Rendelet tárgyi hatálya alá tartozó politikai reklámokat nem jelenítenek meg. Ennek következtében a politikai kommunikáció egy korábban széles körben hozzáférhető csatornája ténylegesen megszűnt, ami a politikai szereplők és a választópolgárok közötti információáramlás lehetőségeit közvetlenül, hátrányosan érinti. A jogbiztonság sérelme tehát nem csupán elméleti, hanem kimutatható gyakorlati hatással jár: a demokratikus közbeszéd egy meghatározó formájának visszaszorulását idézi elő, amely a politikai

kommunikáció alkotmányos feltételeinek és a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése szempontjából is releváns.

További példaként szolgál, hogy a Rendelet olyan entitások kommunikációját is a Rendelet hatálya alá vonja, amelyek meghatározás a nem ismert sem az uniós sem a magyar jog talaján állva. Így amikor az Európai Bizottság a Rendelet végrehajtását segítő közleményében példálózó jelleggel felsorolja a politikai reklámozókat akkor megemlíti a politikai csoportokat is, az azonban nem rögzített, hogy ez kikre vonatkozhat.

4. A véleménynyilvánítás szabadsága és a politikai kommunikáció alkotmányos védelme

A politikai reklám az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe tartozó politikai kommunikáció sajátos formája. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a közéleti és politikai kérdésekben folytatott kommunikáció a véleményszabadság kiemelt védelmet élvező területét képezi, amely a demokratikus közvélemény működésének alapfeltétele. A politikai reklám e körben a választási kampány során a politikai szereplők és a választópolgárok közötti kommunikáció intézményesített eszközként jelenik meg. Az Alkotmánybíróság a 3402/2025. (XII. 10.) AB határozatban rögzítette, hogy "az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága kiemelten védett alkotmányos érték. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően már számos döntésében megerősítette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, függetlenül a közlés módjától, értékétől, erkölcsi minőségétől, és többnyire a valóságtartalmától is." (Indokolás 32)

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályok csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően korlátozhatók. Amennyiben a politikai reklám közzétételének feltételeit érintő szabályozás a politikai kommunikáció tényleges gyakorlását korlátozza vagy visszatartó hatást fejt ki, annak alkotmányossága e mérce szerint vizsgálendő. Indítványozó is rámutat arra, hogy a szabályozási kötelezettségek széles alanyi körre kiterjedő alkalmazása, valamint a politikai kommunikáció egyes formáira gyakorolt tényleges hatása szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy a beavatkozás a véleménynyilvánítás szabadságával arányosnak tekinthető-e. E körben különös jelentősége van annak, hogy a politikai kommunikáció a demokratikus közvélemény működésének alapfeltétele, ezért a rá vonatkozó korlátozások alkotmányos igazolhatósága fokozott mérlegelést igényel.

A szabályozási kötelezettségek alkalmazása nem kizárólag a politikai szereplőkre terjed ki, hanem olyan kommunikációs szereplőket is érint, amelyek nem vesznek részt közvetlenül a politikai versenyben. Beadványozó rámutat arra, hogy a politikai reklám tág rendeleti meghatározása folytán elemzők, médiaszereplők, civil szervezetek és más,

közeleti kérdésekkel foglalkozó kommunikációs szereplők is a szabályozás hatálya alá kerülhetnek. A differenciálatlanul széles alanyi körre kiterjedő kötelezettségek a politikai kommunikációval összefüggő véleménynyilvánítás szabadságára olyan léptékű korlátozást jelentenek, amelyek nem minden esetben igazolhatók a szabályozás céljával. E körülmény a szükségesség és arányosság alkotmányos követelménye szempontjából különösen felértékelődik, mivel a politikai kommunikációban közvetlenül nem részt vevő szereplők visszatartása a demokratikus közbeszéd sokszínűségét is csorbítja.

A véleménynyilvánítás szabadságának védelme a választási kampányidőszakban kiemelt alkotmányos oltalom alá esik. A kampány a politikai verseny azon szakasza, amelyben a politikai szereplők a választópolgárok tájékoztatása és meggyőzése érdekében a kommunikáció eszközeivel élnek. A politikai reklám e folyamatban a politikai vélemények széles körű eljuttatásának egyik meghatározó eszköze, amelynek korlátozása vagy tényleges beszűkülése a politikai kommunikáció szabadságának érvényesülését közvetlenül érinti. A szabályozási bizonytalanság a politikai kommunikáció gyakorlására visszatartó hatást gyakorolhat. Amennyiben a politikai szereplők és a kommunikációs csatornákat biztosító szolgáltatók számára nem egyértelmű a politikai reklám közzétételének jogi kerete, a jogkövetési kockázatok elkerülése érdekében a politikai kommunikáció egyes formáitól tartózkodhatnak. Indítványozó is rámutat arra, hogy e visszatartó hatás a politikai kommunikáció tényleges lehetőségeinek beszűküléséhez vezethet.

A politikai kommunikáció csatornáinak beszűkülése nem csupán az egyes szereplők kommunikációs lehetőségeit érinti, hanem a demokratikus közbeszéd működésére is kihat. A politikai vélemények széles körű megjelenésének korlátozása a választópolgárok tájékozódási lehetőségeit is befolyásolhatja, ami a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi dimenzióját érinti. E körülmény a politikai reklám szabályozásának alkotmányos vizsgálatát alapjogi szempontból is indokoltá teszi. Mivel a politikai reklám a választási folyamat és a politikai verseny kommunikációs kereteinek részét képezi, a véleménynyilvánítás szabadságára gyakorolt hatása a demokratikus választási rendszer működésének vizsgálatát is szükségessé teszi. A Rendelet preambuluma (50) pontja szerint *„[e] rendelet alapján a tagállamok nem kötelezhetők arra, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek sértik a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságára, különösen a sajtószabadságra, illetve az egyéb médiumokon keresztül véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapvető elveket, ahogyan azok az alkotmányos hagyományokból, vagy a sajtó, illetve más médiumok jogaira, kötelezettségeire és eljárási biztosítékaira irányadó, a felelősség megállapítására vagy korlátozására vonatkozó szabályokból erednek.”* A Rendelet alkalmazása viszont ezzel ellentétes eredményre vezetne, ami súlyosbítja a fenti aggályokat.

5. A demokratikus választási folyamat és a politikai pártok alkotmányos szerepe

A politikai reklám a választási folyamat kommunikációs kereteinek meghatározó eleme. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében szabályozott jogintézmény a választási kampányhoz kötődően a politikai versenyben részt vevő szereplők közötti kommunikáció egyik intézményesített formáját biztosítja. Ezt rögzíti a 1/2013. (I. 7.) AB határozat is: "Legtipikusabban tehát a politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti. A pártok szólásszabadságának e körben különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában." (Indokolás, [IV./1.1]) E sajátosság folytán a politikai reklám szabályozása nem csupán a véleménynyilvánítás szabadságának, hanem a demokratikus választási folyamat működésének szempontjából is alkotmányos jelentőséggel bír. A politikai reklám a politikai pártok és jelölő szervezetek alkotmányos feladatának gyakorlásához is kapcsolódik. A politikai pártok a népakarat kialakításában való közreműködésük során a politikai kommunikáció eszközein keresztül vesznek részt a demokratikus versenyben. Indítványozó is rámutat arra, hogy a politikai reklám szabályozása a jelölő szervezetek választási kommunikációs lehetőségeit közvetlenül érinti.

A választási rendszer stabilitásának követelménye nem csupán a nemzeti alkotmányos rendből, hanem a nemzetközi alkotmányos standardokból is következik. A Velencei Bizottság választási ügyekben kialakított gyakorlata szerint a választási jog alapvető elemei – különösen a választási rendszer lényegi szabályai – főszabály szerint nem módosíthatók a választásokat megelőző egy éven belül (Európa Tanács – Velencei Bizottság: A választási jog stabilitásáról szóló értelmező nyilatkozat (Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law), CDL-AD(2005)043, elfogadva: 2005. december). E követelmény célja a választási verseny kiszámíthatóságának, a jogbiztonságnak és a választási folyamatba vetett közbizalomnak a megőrzése. A választási szabályozás olyan változása, amely a kampányfeltételek érdemi kereteit érinti, a választási rendszer stabilitásának sérelméhez vezethet, és ezáltal a demokratikus legitimáció alkotmányos feltételeit is befolyásolhatja. Beadványozó álláspontja szerint a politikai reklámokra vonatkozó hazai szabályozás a Velencei Bizottság értelmezései szerinti "a választási rendszer lényegi szabályai" közé tartozik, különös tekintettel az alaptörvényi szintű meghatározásra. Következésképpen annak teljes rendszerének felforgatása a 2026. április 12. napján esedékes általános választások előtt nem egy, de fél évvel nem volt lehetséges súlyos jogállamisági, jogbiztonsági sérelmek okozása nélkül.

Beadványozó hangsúlyozza, hogy a politikai reklám fogalmának párhuzamos, eltérő tartalmú megjelenése a választási rendszer koherenciáját és stabilitását is csorbítja. A választási kommunikáció szabályozási kereteinek bizonytalansága a választási folyamat működésére gyakorolt rendszerszintű hatás vizsgálatát teszi szükségessé. Mivel a politikai reklám a választási folyamat alkotmányos kereteihez kapcsolódik, a szabályozási konfliktus a demokratikus államszervezet működésének alapvető feltételeit is érintheti. E

körülmény indokolttá teszi annak vizsgálatát, hogy a felmerülő kérdés az alkotmányos identitás és a szuverenitás dimenziójában milyen jelentőséggel bír.

6. Az alkotmányos identitás és a szuverenitás összefüggései

A vizsgált rendeleti szabályozás hivatalos jogalapja a belső piaci szolgáltatások harmonizációja és az adatvédelem (EUMSZ 114. és 16. cikk). A rendelet kifejezetten rögzíti, hogy nem érinti a politikai kampányok szervezésére és finanszírozására vonatkozó tagállami szabályokat. A részletszabályok tényleges tartalma rámutat a belső ellentmondásra. A politikai reklám közzétételére, a kampányidőszakban alkalmazandó korlátozásokra, valamint a politikai kommunikáció egyes formáira vonatkozó konkrét előírásokat fogalmaz meg maga a Rendelet közvetlenül, ezzel pedig jól látható módon átlépi a saját maga által is felállított szabályozási korlátokat. Ebből következően a szabályozás nem kizárólag a szolgáltatások szabad áramlásának technikai harmonizációját valósítja meg, hanem a kampányidőszak kommunikációs kereteire is kiterjed. Beadványozó e körülmény alapján a rendeleti szabályozás tényleges hatásának alkotmányos jelentőségére hívja fel a figyelmet.

A Rendelet egyes rendelkezései a preambulum (36) pontjában rögzítettek ellenére közvetlenül beavatkoznak a választási folyamat működésébe. Ide sorolandó, hogy a választásokat megelőző időszakban politikai reklámszolgáltatás nem nyújtható harmadik országbeli reklámozók számára. Ez a szabályozás nem pusztán átláthatósági jellegű, hanem a politikai kommunikáció résztvevőinek körét érinti, és a kampányidőszakban érvényesülő részvételi feltételek alakítására hat ki. A politikai reklám rendeleti fogalma emellett rendkívül tág, és minden olyan kommunikációt magában foglal, amely befolyásolhatja a választói magatartást - azaz akkor is a Rendelet szabályainak kell megfelelni, ha a józan ész és a nemzeti jogi szabályozás alapján kampánytevékenységnek nem tekinthető tartalomról van szó. Ez a meghatározás a politikai kommunikáció széles körét vonja a rendeleti szabályozás alá, és a tagállami kampányszabályozást érdemben lerontja annak ellenére, hogy a jogalap és a Rendelet saját Preambuluma szerint sem lenne erre lehetősége. Beadványozó e körben a fogalom kiterjesztő jellegéből fakadó alkotmányos problémára mutat rá.

A rendeleti szabályozás a kampányidőszak legintenzívebb szakaszában operatív jellegű kötelezettségeket is előír. A szolgáltatók és köztevéők számára meghatározott rövid határidők, valamint a bejelentések kezelésére és az információszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségek a politikai kommunikáció működésének tényleges feltételeit érintik. E szabályok a kampányidőszak során a kommunikációs folyamatokra közvetlen szabályozási nyomást gyakorolnak.

A Rendelet által bevezetett szankcionálási rendszer szintén a politikai reklám közzétételének feltételeire hat. A jelentős mértékű bírságok alkalmazásának lehetősége a kommunikációs csatornákat biztosító szolgáltatók magatartását befolyásolja, és közvetett módon a politikai kommunikáció intenzitására is kihat. A felügyeleti rendszer

központosítása és az uniós szintű adatgyűjtési mechanizmusok a politikai reklámokra vonatkozó információk európai szintű monitorozását eredményezik. A politikai kommunikációhoz kapcsolódó adatok uniós szintű feldolgozása a választási eseményekkel összefüggő kommunikációs tevékenység felügyeleti környezetét alakítja.

A fentiek alapján a rendeleti szabályozás nem pusztán a belső piac működését érintő technikai harmonizációként jelenik meg, hanem a választási kommunikáció feltételein keresztül a demokratikus választási folyamat működésére is érdemi hatást gyakorol. A választási kampány a demokratikus államszervezet működésének alapvető eleme, ezért a kampány kommunikációs kereteinek érintettsége alkotmányos jelentőséggel bír. E tekintetben Beadványozó álláspontja szerint Indítványozó megalapozottan vetette fel, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt kereteken túllép a Rendelet szabályozása, ami indokoltta teszi az alapjogi, a szuverenitás- és az identitáskontroll elvégzését.

Indítványozó is rámutat arra, hogy a politikai reklám szabályozásának párhuzamos és eltérő tartalmú megjelenése a választási rendszer működését is érintheti. Amennyiben a politikai kommunikáció feltételeit részben a belső piaci harmonizáció keretében elfogadott szabályok határozzák meg, felmerül annak vizsgálata, hogy e szabályozás a tagállami alkotmányos rend szempontjából milyen jelentőséggel bír. Mivel a választási rendszer az alkotmányos berendezkedés alapvető elemét képezi, a felmerülő kérdés az Alaptörvény E) cikkéből fakadó szuverenitás- és identitásvédelem dimenziójában is értékelést igényel. A politikai kommunikáció és a választási kampány feltételeinek alakítása olyan területet érint, amely a demokratikus önrendelkezés szempontjából különös alkotmányos jelentőséggel bír.

E körülmények indokoltta teszik annak vizsgálatát, hogy a rendeleti szabályozás és az Alaptörvényben rögzített alkotmányos keretek viszonya az alkotmányos identitás és a szuverenitás védelmének szempontjából miként értelmezendő.

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az Európai Unióban való részvétele során az Alaptörvényből fakadó szuverenitását és alkotmányos identitását megőrzi. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) határozatában rögzítette, hogy az uniós jog érvényesülése nem eredményezheti az Alaptörvényben biztosított szuverenitás és alkotmányos identitás kiüresítését, és az Alkotmánybíróság jogosult annak vizsgálatára, hogy az uniós hatáskörgyakorlás e keretek között marad-e.

Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitásvédelem egymással összefüggő, de eltérő funkciójú kontrollformák. A szuverenitásvédelem a hatáskör-átruházás korlátainak betartását vizsgálja, míg az alkotmányos identitásvédelem az Alaptörvény alapvető értékeinek és intézményeinek megőrzését szolgálja. E kontrollok különösen azon területeken bírnak jelentőséggel, amelyek a demokratikus önrendelkezés és az államszervezet működésének alapvető feltételeit érintik.

A választási rendszer és a politikai kommunikáció alkotmányos keretei a demokratikus államszervezet működésének lényegi elemei. A választási kampány szabályozása – beleértve a politikai reklám közzétételének feltételeit – közvetlenül kapcsolódik a népakarat kialakulásának folyamatához, ezért a tagállami alkotmányos identitás integráns részét képezi, melyre tekintettel a hatáskörök közös gyakorlásának e tárgykörben nincs helye. Amennyiben e terület szabályozását olyan normák befolyásolják, amelyek a belső piaci harmonizáció körében születtek, felmerül annak vizsgálata, hogy az érintett szabályozás a demokratikus önrendelkezés szempontjából milyen alkotmányos következményekkel jár, illetve, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés által meghatározott kereteken belül marad-e.

A rendeleti szabályozás – a politikai reklám közzétételére, a kampányidőszak kommunikációs feltételeire, valamint a politikai kommunikáció egyes formáira vonatkozó részletszabályain keresztül – a választási folyamat működését alapjaiban érintő hatást fejt ki. Amennyiben e hatás a politikai kommunikáció alkotmányos kereteinek érvényesülését befolyásolja, az az Alaptörvény E) cikkében rögzített szuverenitás- és identitásvédelem szempontjából is értékelést igényel.

Beadványozó ismételten felidézi, hogy a Rendelet preambuluma (50) pontja alapvető jelleggel rögzíti, hogy „[e] rendelet alapján a tagállamok nem kötelezhetők arra, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek sértik a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságára, különösen a sajtószabadságra, illetve az egyéb médiumokon keresztül véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapvető elveket, ahogyan azok az alkotmányos hagyományokból, vagy a sajtó, illetve más médiumok jogaira, kötelezettségeire és eljárási biztosítékaira irányadó, a felelősség megállapítására vagy korlátozására vonatkozó szabályokból erednek.”

Beadványozó e körben arra hívja fel a figyelmet, hogy a politikai reklám szabályozásának párhuzamos és eltérő tartalmú megjelenése a választási rendszer alkotmányos kereteit is érintheti. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozatában kialakított doktrína alapján ezért annak vizsgálata szükséges, hogy a rendeleti szabályozás tényleges hatása az Alaptörvényből fakadó szuverenitás és alkotmányos identitás védelmével összeegyeztethető-e.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányos identitás nem egyes konkrét szabályokban, hanem az Alaptörvény alapvető struktúrájában és értékeiben ragadható meg (20/2024. (XI. 28.) ABH, 32/2021. (XII. 20.) ABH). A demokratikus választási rendszer és a politikai kommunikáció alkotmányos keretei e struktúra részét képezik. Ebből következően a választási kommunikáció feltételeit érintő szabályozás alkotmányos jelentőséggel bír, és az Alaptörvény védelmi körébe tartozik.

A fentiek alapján a felmerülő kérdés nem kizárólag jogforrási összeütközésként, hanem az Alaptörvény E) cikkéből fakadó szuverenitás- és identitásvédelem szempontjából értékelendő alkotmányos problémaként jelenik meg. Az Alkotmánybíróság feladata

annak meghatározása, hogy a vizsgált szabályozási környezet az Alaptörvény keretei között értelmezhető-e, és biztosítja-e a politikai kommunikáció és a választási folyamat alkotmányos feltételeinek érvényesülését.

7. Következtetések

Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében szereplő „politikai reklám” autonóm alkotmányos fogalom, amelyhez az Alaptörvény kifejezett garanciákat kapcsol a választási kampányidőszakban érvényesülő politikai kommunikáció biztosítása érdekében. E garanciák tartalma nem relativizálható a jogrendszerben megjelenő, eltérő szabályozási célból alkotott fogalmi meghatározásokkal, és nem üresíthető ki olyan módon, hogy a politikai kommunikáció alkotmányos keretei ténylegesen beszűküljenek.

Amennyiben a politikai reklám fogalma párhuzamos, eltérő tartalmú rezsimekben jelenik meg, az a jogbiztonság, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a demokratikus választási folyamat alkotmányos feltételeinek érvényesülését egyaránt korlátozza. Mivel a politikai kommunikáció a választási rendszer működésének alapvető eleme, az e területet érintő szabályozási konfliktus az Alaptörvény E) cikkéből fakadó szuverenitás- és alkotmányos identitásvédelem szempontjából is értékelést igényel.

Az Alkotmánybíróság feladata annak meghatározása, hogy a politikai reklám alaptörvényi fogalma milyen autonóm tartalommal bír, és e tartalom miként érvényesül a többszintű szabályozási környezet értelmezése során oly módon, hogy a politikai kommunikáció és a demokratikus választási folyamat alkotmányos feltételei biztosítottak maradjanak.

Az alkotmányértelmezés során elsődlegesen az Alaptörvény belső rendszeréből és alapelveiből levezethető szempontok irányadók, amelyek biztosítják, hogy a politikai kommunikáció és a demokratikus választási folyamat alkotmányos feltételei a vizsgált szabályozási környezetben is maradéktalanul érvényesüljenek. Ebből következően az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében rögzített politikai reklám alkotmányos garanciái olyan értelmezést igényelnek, amely kizárja e garanciák tényleges kiüresítését, és biztosítja, hogy a politikai kommunikáció feltételeit érintő szabályozási környezet az Alaptörvény keretei között maradjon. A választási rendszer szabályozása a tagállami alkotmányos berendezkedés lényegi elemét képezi, és a demokratikus önrendelkezés körébe tartozó szuverenitási kérdés. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből következően az uniós hatáskörgyakorlás nem terjedhet ki a választási rendszer alkotmányos magját érintő szabályozásra, és nem eredményezheti a választási kommunikáció és a demokratikus választási folyamat alkotmányos kereteinek kiüresítését. Beadványozó álláspontja szerint jelen ügyben az alkotmányosan megfelelő megoldás olyan értelmezés elfogadása, amely a politikai reklám alaptörvényi fogalmának autonómiáját és a hozzá kapcsolódó garanciák érvényesülését a több szintű szabályozási környezetben is

biztosítja, és ezzel fenntartja a demokratikus választási folyamat alkotmányos feltételeinek sértetlenségét.

Budapest, 2026. február 17.



Kubatov Gábor

alelnök



Nemeth Szilárd

alelnök