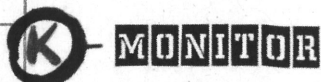


Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35–45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: X/ 0 0 5 3 8 - 5 / 2026		
Érkezett: 2026 MÁRC 2 0.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☐ EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:



Ügyszám: X/00538/2026.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A K-Monitor Közhasznú Egyesület beadványozó

képviselőjeként a következő

amicus curiae

beadványt terjesztem elő a fenti számú eljárásban.

2026. február 6. napján az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: Indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében eljárva kezdeményezte az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezését az Európai Parlament és a Tanács politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról szóló (EU) 2024/900 rendeletére (a továbbiakban: Rendelet) tekintettel.
- Beadványozó – mint az átláthatóság, a közélet tisztasága és a hatalom demokratikus ellenőrzése iránt elkötelezett civil szervezet – az alábbi amicus curiae beadványt terjeszti elő fenti indítványhoz kapcsolódóan.
- Beadványunkat azzal a céllal készítettük el, hogy az Alkotmánybíróság Indítvánnyal kapcsolatos munkáját szakmai érvekkel segítsük, és hozzájáruljunk a politikai verseny, valamint a választási eljárás jogi kereteinek koherens, a jogbiztonság követelményének megfelelő értelmezéséhez. Érvelésünk végkövetkeztetése az, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak – az indítványban foglaltakkal ellentétben – nem az (EU) Rendelet alkalmazásának mellőzését lenne szükséges kimondania, hanem a nemzeti jog uniós joggal összhangban történő értelmezésének alkotmányos kötelezettségét. Álláspontunk szerint az Alaptörvényből, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából, valamint a jogbiztonság és a demokratikus választások integritásának követelményéből egyaránt az következik, hogy az esetlegesen felmerülő normakoordinációs kérdések elsődleges feloldási módja az uniókonform értelmezés, nem pedig a közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet alkalmazásának mellőzése.

Az Indítvány tartalma

- Az Indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, E) cikk (2)–(3) bekezdései, valamint IX. cikk (2)–(3) bekezdései értelmezését kezdeményezte a Rendelet– a politikai reklám átláthatóságáról és célzott politikai hirdetésekről szóló, 2024. március 13. napján elfogadott és 2025. október 10. napjától alkalmazandó uniós szabályozás – alkalmazásával összefüggésben.

5. Az Indítványozó álláspontja szerint a 2025. október 10. napjától teljes körűen alkalmazandó Rendelet fogalomhasználata, illetve előírásai több tekintetben nem illeszkednek az Alaptörvény, valamint a hazai médiaszabályozás – 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 az ezekhez kapcsolódó átláthatósági kötelezettségekre vonatkozó szabályaihoz. A közvetlenül alkalmazandó uniós norma következtében a jogalkalmazás során fogalmi és normatív feszültségek keletkeztek, amelyek az érintettek számára a jogkövető magatartás előreláthatóságát és kiszámíthatóságát az Indítványozó álláspontja szerint megnehezítik.
6. Az Indítványozó érvelése szerint a Rendeletben szereplő „politikai reklám” meghatározás a nemzeti szabályozásnál jóval tágabb, és akár a magyar jog szerinti „politikai reklám”, „politikai hirdetés”, sőt a „társadalmi célú reklám” kategóriáit is lefedheti. Ebből az Indítványozó azt a következtetést vonja le, hogy bizonytalanná válhat, egy adott kommunikációs tartalom mely jogi kategóriába sorolandó, és ennek megfelelően mely – egymással párhuzamosan fennálló, részben eltérő vagy szélesebb – átláthatósági követelmények alkalmazandók.
7. Az Indítványozó ezt a helyzetet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogállamiság, azon belül is a jogbiztonság és a normavilágosság követelményével ellentétesnek tartja. Emellett úgy ítéli meg, hogy a szabályozási bizonytalanság érintheti az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettséget is, mivel a médiaszolgáltatók és a választási eljárás egyéb szereplői számára visszatartó hatással járhat, ami a demokratikus közbeszéd feltételeit is befolyásolhatja.
8. Az Indítványozó szerint a fogalmi eltérések az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében rögzített szabályokat is közvetlenül érinthetik, amely rendelkezés alapján a választási kampányidőszakban politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenszolgáltatás nélkül, esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek szerint tehető közzé. Megítélése szerint a Rendelet megbontja az Alaptörvényen alapuló választójogi szabályozás egységét, és ezzel a szuverenitás, az alkotmányos identitás, illetve az alapjogvédelem által érintett területre lép.
9. Mindezek alapján az Indítványozó az Alaptörvény értelmezését kéri annak tisztázására, miként érvényesül a IX. cikk (3) bekezdésében rögzített ingyenességi és időbeli korlátozottsági követelmény abban az esetben, ha a közös hatáskörgyakorlás keretében elfogadott uniós rendelet e kérdéseket eltérően szabályozza, és ez ellentétbe kerül a nemzeti választási joggal, illetve a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal.
10. Az Indítvány arra is kiterjed, hogy ha az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében szabályozott közös hatáskörgyakorlás „nem megfelelő” megvalósulása alapjogi sérelem lehetőségét veti fel, akkor az állam intézményvédelmi kötelezettsége magában foglalhatja-e a közvetlenül alkalmazandó uniós rendeleti rendelkezések figyelmen kívül hagyását a jogalkalmazás során.
11. Az Indítványhoz kapcsolódóan a FIDESZ Magyar Polgári Szövetség, mint az országgyűlési képviselők 2026. évi általános választásán bejegyzett jelölőszervezet, amicus curiae beadványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz 2026. február 17. napján, amelyben az Indítványozó álláspontját támogató érveket sorakoztatott fel.

A Beadványozó álláspontja

12. Álláspontunk szerint az Indítvánnyal ellentétben a jelen ügyben nem áll fenn az Alaptörvény sérelmének lehetősége, amely az uniós jog elsőbbségének, az uniós rendelet közvetlen alkalmazhatóságának mellőzését indokolná.
13. A politikai reklám nem tekinthető autonóm alkotmányos fogalomnak. A jogbiztonság sérelmét nem a Rendelet közvetlen alkalmazhatósága, hanem éppen, hogy alkalmazásának az országgyűlési képviselők általános választását röviddel megelőző mellőzése idézné elő; illetve nem merülhet fel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem az alapjogi-, sem a szuverenitás-, sem az identitás kontroll alkalmazhatósága.
14. Mindezekből következően álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványban foglaltakkal ellentétben nem a rendelet alkalmazásának mellőzését kellene kimondania, hanem a nemzeti jognak az uniós joggal összhangban történő értelmezésének alkotmányos kötelezettségét.

I. Az uniós rendelet elsőbbsége és közvetlen alkalmazhatósága

15. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata egyértelműen rögzíti, hogy az uniós jog nem része a hazai jogforrási hierarchiának, ugyanakkor az Alaptörvény felhatalmazása alapján kötelezően alkalmazandó joganyag. Ebből következik, hogy a közvetlenül alkalmazandó rendelet figyelmen kívül hagyására kizárólag kivételes, az alapjogi, a szuverenitás, vagy az identitáskontrollok körébe tartozó esetekben kerülhetne sor. Jelen ügyben ilyen helyzet nem áll fenn, hiszen az alapjogi, szuverenitás és identitáskontroll az uniós jog elsőbbségét kivételes, ultima ratio jelleggel áttörő eszközök, alkalmazásuk feltételei az adott esetben azonban megítélésünk szerint nem állnak fenn.
16. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország az Európai Unió tagjaként az Alaptörvényből fakadó hatáskörök egy részét a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az E) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a közös hatáskörgyakorlás keretei között az Európai Unió joga általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg.
17. Fontos kiindulópont tehát, hogy az Alaptörvény nem külső, az alkotmányos renddel szemben álló normaként kezeli az uniós jogot, hanem annak érvényesülését saját rendelkezésén keresztül biztosítja.
18. A közvetlenül alkalmazandó, átültetést nem igénylő, a nemzeti joggal szemben elsőbbséget élvező uniós rendeleteknek az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 288. cikk (2) bekezdéséből eredősajátossága, hogy azok a tagállami jogrendben külön átültetés nélkül hatályosulnak. A közvetlen alkalmazhatóság a jogbiztonság egyik garanciája, mert biztosítja az uniós jog egységes érvényesülését az Európai Unió valamennyi tagállamában a közös hatáskörgyakorlás körébe tartozó kérdésekben. Erre figyelemmel az Alaptörvény E) cikke nemcsak lehetővé, hanem kötelezővé is teszi a közös hatáskörgyakorlás keretében elfogadott uniós jog alkalmazását.
19. Az Indítvány által felvetett megoldás – a Rendelet mellőzése – az uniós jog elsőbbsége elvének közvetlen megtörését idézi elő. Az uniós norma figyelmen kívül hagyása az Európai Unió alapító szerződéseiben vállalt tagállami kötelezettségek megszegését jelentené, az Európai Unióról Szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés alapelvét sértené, illetve megbontaná az Alaptörvényben rögzített uniós tagállami részvétel alkotmányos keretét is, ami az Alaptörvény Q) cikkének sérelmét is felveti. Ezért a Rendelet alkalmazásának az Alaptörvényre hivatkozással történő mellőzése önmagában is alkotmányosan mindenképpen aggályos lenne.
20. Álláspontunk szerint az uniós rendelet elsőbbsége és közvetlen alkalmazhatósága nem pusztán európai uniós dogmatikai tétel, hanem az Alaptörvény E) cikkén alapuló

alkotmányos alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősített. Az uniós rendeletek közvetlen alkalmazhatósága az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 288. cikkének (2) bekezdéséből fakad, azonban magyar alkotmányjogi relevanciáját az Alaptörvény E) cikke biztosítja, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlata cizellálja.

21. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat rögzítette, hogy az uniós tagság nem pusztán nemzetközi jogi kötelezettség, hanem az Alaptörvényben megalapozott alkotmányos állapot. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az E) cikk az uniós jog belső jogi érvényesülésének alkotmányos alapja. Még korábban hasonló érvelést bontott ki a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat is, amelynek indokolását az Alkotmánybíróság relevánsnak tartotta az Alaptörvény E) cikkének értelmezése kapcsán is.
22. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat ismét hangsúlyozta: az uniós jog nem illeszkedik a hazai jogforrási hierarchiába, hanem sajátos, az Alaptörvényen alapuló érvényességi alappal rendelkezik. Újabb gyakorlatában a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy nincs hatásköre uniós jogi aktus megsemmisítésére.¹ Ez a tétel közvetlenül irányadó a jelen ügyben: a rendelet alkalmazásának mellőzése funkcionálisan az érvényesülés kizárását jelentené, tehát valójában egy norma megsemmisítésének joghatását fejtené ki, ami nézetünk szerint túlterjeszkedne az Alkotmánybíróság hatáskörén.
23. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elismerte az uniós jog elsőbbségét a rendes jogalkalmazás körében, ugyanakkor fenntartotta saját kontrollfunkcióját az alapjogi, szuverenitási és identitáskontroll keretében.²
24. A 2/2019. (III. 5.) AB határozat tovább pontosította ezt a doktrínát: az uniós jog érvényesülése az Alaptörvényen nyugszik, ezért annak alkalmazása nem külső korlátozás, hanem alkotmányos felhatalmazáson alapuló kötelezettség. A határozat megerősítette a „fenntartott szuverenitás” elvét, ugyanakkor nem kérdőjelezte meg az uniós jog elsőbbségét a hatáskör-átruházás keretei között.³
25. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat indokolásának 24. bekezdése ismét rögzítette, hogy az uniós jog alkalmazása során az Alkotmánybíróság ultima ratio jelleggel avatkozhat be, és kizárólag kivételes esetben állapíthat meg alapjogi sérelmet. Ebből következik, hogy a közvetlen alkalmazhatóság főszabály, a korlátozás pedig kivétel.
26. A 4/2013. (II. 21.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvényt és a jogrendszer egészét egységes rendszerként kell értelmezni. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat hangsúlyozta a rendszerszerű és koherens értelmezés követelményét. Ezekből a megállapításokból az következik, hogy a nemzeti törvényeket – így a Ve. és az Mttv. rendelkezéseit is – az uniós rendelet figyelembevételével kell értelmezni, amennyiben ez az Alaptörvénnyel összhangban lehetséges. Hasonló következtetésre jutott az Európai Unió Bírósága is a Von Colson és Kamann ítéletében.⁴
27. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának 33. bekezdésében kifejezetten utalt az alkotmányos párbeszéd jelentőségére.⁵ A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat megerősítette, hogy az uniós joggal kapcsolatos konfliktusok kezelése során az Alkotmánybíróság önkorlátozó módon jár el.

¹ vö. 2/2019. (III. 5.) AB Határozat, indokolás [20] bekezdés

² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, indokolás [53] - [67] bekezdések

³ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, indokolás [21] - [25] bekezdések

⁴ C-14/83, 1984.04.10.

⁵ vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [33] bekezdés, 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, indokolás [24] bekezdés

28. Legújabb gyakorlatában a Kúria is arra a következtetésre jutott, hogy a tagállami bíróságok kötelesek biztosítani az európai uniós jog teljes érvényesülését, akár az európai uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezések alkalmazásának mellőzésével is.⁶ Ugyanezt állapította meg legújabb gyakorlatában az Európai Unió Bírósága is a Getin Holding ügyben.⁷
29. Mindezekből következik, hogy a Rendelet alkalmazásának mellőzése nemcsak hatásköri problémát vetne fel, hanem az alkotmányos párbeszéd elvével is ellentétes lenne.
30. Az Alkotmánybíróság uniós- és nemzeti jog érvényesülésének elhatárolását cizelláló gyakorlatához hasonló fejleményeket megfigyelhetünk más tagállamokban is, ahol a nemzeti alkotmánybíróságok elismerve az uniós jog elsőbbségét, rögzítik ezen, a nemzeti alkotmányokban (például a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 23. cikke), is megerősített alapelv korlátait is. Utalhatunk itt egyebek mellett a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange I.⁸ és Solange II.⁹ döntéseire, valamint az Olasz Alkotmánybíróság Frontini¹⁰ és Granital¹¹ határozataira. Ezek a döntések minden esetben az uniós- és nemzeti jog közötti feszültségek értelmezés útján történő feloldására törekednek.
31. Az Európai Unió Bírósága ugyanakkor a Marleasing¹² ítéletében kimondta, hogy a tagállami bíróságok kötelesek a nemzeti jogot – amennyiben lehetséges – oly módon értelmezni, hogy az összhangban legyen az uniós joggal, még akkor is, ha a nemzeti jogot az uniós jogszabály hatályba lépése előtt fogadták el.
32. Mindezek alapján álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság alkotmányos szerepével összhangban álló döntés az lenne, ha nem a támadott uniós rendelet alkalmazásának mellőzését rendelné el, hanem kimondaná: a nemzeti jogalkalmazók kötelesek a választási és médiaszabályokat az uniós rendelettel összhangban, az Alaptörvény B) cikk (1), E) cikk (2)–(3) és IX. cikkének együttes figyelembevételével értelmezni. Ez a megoldás egyszerre biztosítaná az uniós jog elsőbbségét, valamint az Alaptörvény integritását.

II. A politikai reklám nem autonóm alkotmányos fogalom

33. Az Indítvány egyik központi tétele, hogy a politikai reklám az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése alapján autonóm alkotmányos fogalom, amelynek tartalmát kizárólag a nemzeti jogszabályok, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata bonthatja ki, és amelytől eltérő uniós szabályozás alkotmányosan nem érvényesülhet.
34. Álláspontunk szerint ez a kiindulópont dogmatikailag téves. A “politikai reklám” az Alaptörvény szövegében megjelenő, de tartalmilag sarkalatos törvényi konkretizálásra utalt, történelmileg és technológiailag gyorsan változó tartalmú jogintézmény; nem rendelkezik olyan autonóm, „zárt” alkotmányos fogalmi maggal, amely kizárná a jogalkotói – ideértve az uniós jogalkotót is – definíciós mozgásteret. Ebből következően az esetleges fogalmi eltérések nem az uniós norma alkalmazásának mellőzésével, hanem a nemzeti jog uniókonform értelmezésével kezelendők.

⁶ A Kúria Kfv.III.37.488/2024/5. számú ítélete

⁷ C-118/23, 2024.12.12.

⁸ BVerfGE 37, 271 (Case 2 BvL 52/71), 1974.05.29.

⁹ 2 BvR 197/83, 1986.10.22.

¹⁰ Case no. 183/1973, 1973.12.27.

¹¹ Case no. 170/1984, 1984.06.08.

¹² C-106/89, 1990.11.13.

35. Az Alkotmánybíróság különbséget tesz az Alaptörvényben szereplő, önálló, közvetlenül alkalmazható alkotmányos kategóriák és az olyan fogalmak között, amelyek tartalmát a jogalkotó konkretizálja. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvény értelmezése során figyelemmel kell lenni a normaszöveg kontextusára, rendszerbeli helyére és a szabályozási technikára. Nem minden alaptörvényi kifejezés jelent autonóm alkotmányos kategóriát. A 4/2013. (II. 21.) AB határozat hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései keretjellegűek, és tartalmuk kitöltése törvényi (sarkalatos törvényi) szinten történik.
36. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásának 22. bekezdése – a sajtószabadság kapcsán – rámutatott: az Alaptörvény IX. cikke alapjogi garanciát fogalmaz meg, de a konkrét intézményi és eljárási kereteket a jogalkotó határozza meg. A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat pedig kiemelte, hogy a választási kampány szabályozása komplex törvényi rendszer eredménye.
37. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy politikai reklám a médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőség biztosítása mellett, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető. A szöveg kifejezetten utal a sarkalatos törvényi konkretizálás szükségességére. Ez normatív jelzés arra, hogy a politikai reklám tartalma nem önálló alkotmányos definíció, hanem jogalkotói meghatározás tárgya.
38. A 19/2016. (X. 28.) AB határozat – amely a politikai reklám alkotmányos értelmezésével közvetlenül foglalkozott – nem állapított meg autonóm, zárt fogalmi magot, hanem a kampányidőszakhoz és a jelölő szervezetekhez kötött értelmezési keretet vázolt fel. A határozat nem zárta ki a fogalom jogalkotói konkretizálását, és nem minősítette azt olyan alkotmányos identitáselemnek, amely változtathatatlan tartalommal bír.
39. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának 65. bekezdése továbbá rögzítette, hogy az alkotmányos identitás nem azonos minden, az Alaptörvényben szereplő jogintézménnyel; csak azok tartoznak ide, amelyek a történeti alkotmány vívmányait képezik. A politikai reklámnak az Alaptörvényben megjelenő, történetileg és technológiailag gyorsan változó fogalma ebbe a körbe nyilvánvalóan nem sorolható.
40. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése a politikai reklámot a kampányidőszakhoz és a médiaszolgáltatáshoz köti, valamint az ellenérték nélküli közzététel követelményét rögzíti. Ugyanakkor nem határozza meg kimerítően, mi minősül politikai reklámnak a digitális platformokon, a közösségi médiában vagy a célzott online hirdetések körében. Az uniós rendelet ezzel szemben a politikai kommunikáció szélesebb körére terjed ki; nem kizárólag kampányidőszakra vonatkozik; illetve elsődlegesen átláthatósági és finanszírozási szabályokat állapít meg.
41. A Rendelet 8. preambulumbekkezdése megemlíti a tagállamok politikai hirdetésekkel kapcsolatos, már fogantatosított, illetve bevezetésre váró intézkedéseit

„A politikai reklámtevékenység átláthatóságának fokozása érdekében – a polgárok aggodalmait kezelésére is kiterjedően – egyes tagállamok már megvizsgáltak vagy mérlegelnek további intézkedéseket a politikai reklámtevékenység átláthatóságának rendezésére, valamint a tisztességes politikai vita, valamint a szabad és tisztességes választások vagy népszavazások támogatására. Ilyen nemzeti intézkedéseket különösen az online közzétett és terjesztett politikai reklámok vonatkozásában mérlegelnek, és azokba további korlátozások is bekerülhetnek. Ezek az intézkedések a puha intézkedésektől a kötelező erejű intézkedésekig terjednek, és az átláthatóság különböző elemeit foglalják magukban.”
42. E preambulumbekkezdés szövegét együtt olvasva a Rendelet 12. preambulumbekkezdésével kitűnik, hogy a Rendelet csupán a politikai reklámok szűk értelemben vett átláthatóságára vonatkozó tagállami szabályozások harmonizációját célozza, nem érinti

viszont a választási kampányidőszakra vonatkozó, az ingyenességet és az esélyegyenlőséget hangsúlyozó nemzeti szabályok alkalmazhatóságát.

43. Fentiek alapján, ha tehát a Rendelet a politikai reklám fogalmát az Alaptörvényhez képest a belső piac kontextusában az átláthatóság fokozásának céljával szélesebben határozza meg, ez nem jelenti az Alaptörvény sérelmét. A fogalmi pluralizmus – azaz az eltérő szabályozási kontextusokban alkalmazott definíciók párhuzamos léte – nem alkotmányellenes.

III. A jogbiztonságot a Rendelet egységes értelmezése szolgálja

44. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság egyik központi eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye magában foglalja a normavilágosságot; a jogalkalmazás kiszámíthatóságát; illetve a jogrendszer koherenciáját.
45. Az Indítvány a jogbiztonságra hivatkozva kezdeményezi a Rendelet alkalmazásának mellőzését. Álláspontunk szerint ez éppen ellentétes hatást váltana ki. Egy közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet alkalmazásának kampányidőszak alatti mellőzése eltérő hatósági gyakorlatok kialakulásához vezetne, bizonytalanságot okozna a médiaszolgáltatók és online platformok számára, illetve előre nem látható jogértelmezési vitákat eredményezne. A jogbiztonságot nem a Rendelet alkalmazásának mellőzése, hanem annak egységes és előre kiszámítható alkalmazása biztosítja.

III.1. Nem a Rendelet alkalmazását lenne szükséges mellőzni, hanem a nemzeti jogot lenne szükséges a Rendelettel összhangban értelmezni

46. Az Indítványozó álláspontjával szemben úgy véljük, nem a Rendelet alkalmazása, hanem éppen annak röviddel az országgyűlési képviselők soron következő általános választását megelőző mellőzése idézne elő súlyos jogbizonytalanságot, amely ellentétes lenne az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és jogbiztonság követelményeivel.
47. Az Alkotmánybíróság számos esetben hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság a jogállamiság egyik legfontosabb tartalmi eleme. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat rögzítette: a jogállamiság elve megköveteli a normák kiszámíthatóságát és előreláthatóságát. A 4/2013. (II. 21.) AB határozat szerint a jogrendszer egészének koherenciája alkotmányos követelmény. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat pedig hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény értelmezése során rendszerszerű, egymásra tekintettel lévő normákból kell kiindulni.
48. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat indokolásának 122. bekezdése kimondta: a jogbiztonság nem pusztán a normaszöveg világosságát jelenti, hanem a jogalanyok számára a magatartásuk előzetes igazíthatóságát is biztosítani kell.¹³ A 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat indokolásának 67. és 68. bekezdései ezt továbbfejlesztve rögzítették, hogy a normák hirtelen és előre nem látható megváltoztatása sértheti a jogbiztonságot, különösen akkor, ha az jelentős társadalmi folyamatokat érint. A választási jog területén ez az utóbbi követelmény fokozott súllyal érvényesül.
49. A jogbiztonságra vonatkozó fenti általános tételeket az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is megerősítette.¹⁴
50. Fentiek alapján a megoldást álláspontunk szerint az uniós joggal összhangban történő értelmezés alkotmányos kötelezettségének kimondása jelentené. Ezzel elkerülhető a

¹³ vö. 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, indokolás [10] bekezdés

¹⁴ vö. 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, indokolás [39] bekezdés, 3061/2023. (II. 16.) AB határozat, indokolás [28] bekezdés

szabályozási vákuum kialakulása, illetve a jogrendszer belső koherenciája is érintetlen maradna, tehát a jogbiztonság meghatározó elemei továbbra is érvényesülnének. A jelen ügyben a Ve. és az Mttv. rendelkezései értelmezhetők oly módon, hogy azok ne kerüljenek kollízióba az uniós rendelet átláthatósági szabályaival, mint ahogyan arra a következőkben is rámutatunk.

III.2. A két norma tárgya nem azonos

51. A normakollízió már csak azért sem eredményezhet nézetünk szerint alkotmányellenes helyzetet, mert a két norma tárgya – mint azt már korábban is említettük – nem azonos.
52. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése a politikai reklámot a kampányidőszakhoz, a médiaszolgáltatáshoz, valamint az ellenérték nélküli közzétételhez köti. Ugyanakkor, amint arra korábban már utaltunk, az Alaptörvény álláspontunk szerint nem tartalmaz tételes, kimerítő fogalmi definíciót a politikai reklámra nézve, továbbá nem zárja ki a politikai kommunikáció egyéb formáinak szabályozását sem.
53. Az uniós rendelet szerinti „politikai reklámtevékenység” az alaptörvényi rendelkezéssel szemben szélesebb fogalomra utal, nem kizárólag kampányidőszakra vonatkozik, illetve az átláthatóság biztosítására irányul.
54. A két norma tárgya tehát lényegesen különbözik. A Rendelet nem írja felül a kampányidőszaki ingyenesség alkotmányos követelményét, hanem azon túlmenően, azzal párhuzamosan alkalmazandó, de a kampányidőszaki ingyenességet semmilyen formában nem befolyásoló átláthatósági kötelezettségeket állapít meg. Ebből következően a Rendelet közvetlen alkalmazhatósága az indítványban említett alaptörvényi rendelkezések érvényesülését egyáltalán nem érinti. A két norma közti esetleges kisebb kollíziók feloldására tehát az értelmezési harmonizáció teljes mértékben elegendő eszköz.
55. Ezt erősíti meg a Rendelet 3. cikk (2) bekezdés b) pontjának III. alpontja is, amely szerint nem minősül politikai reklámnak "a jelöltek jog által kifejezetten előírt bemutatása meghatározott nyilvános helyeken vagy a médiában, amelyre a jelöltekkel való egyenlő bánásmód biztosítása mellett ingyenesen biztosítanak lehetőséget". Ez a Rendelet politikai reklám fogalma kapcsán megállapított kivételi kör gyakorlatilag az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében politikai reklámnak minősített tartalmakat veszi ki a rendelet szerinti politikai reklám fogalom köréből.
56. A Rendelet korábban már idézett 8. preambulum bekezdése egy további megvilágításban is rámutat arra, mennyire eltérő a Rendelet, valamint az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének szabályozási tárgya, vagyis a politikai reklám fogalmának két teljesen különböző megközelítése a Rendeletben, illetve az Alaptörvényben. A Rendelet mindenekelőtt a politikai hirdetések online piacára koncentrálna, az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdése ezzel szemben elsősorban az analóg műsorszórás kereteire reflektál.

III.3. Nem a Rendelet alkalmazása, hanem alkalmazásának mellőzése idézné elő a választási szabályok módosítását a választást megelőző egy éven belül

57. Az Indítványozó érvelése utal arra is, hogy álláspontja szerint a Rendelet elfogadása és alkalmazása a választási szabályoknak a választásokat megelőző egy éven belüli módosítását eredményezi, ami sérti a jogbiztonságot. Ezzel szemben álláspontunk szerint éppen a Rendelet alkalmazásának mellőzése vezetne olyan, a kampányidőszakhoz közeli, érdemi normatív változáshoz, amely a választási szabályozás stabilitását megbontaná.
58. A választási eljárás tekintetében a jogbiztonság követelménye fokozott súllyal érvényesül. A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat hangsúlyozta, hogy a demokratikus legitimitás alapját képező választási folyamat csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha a szabályozás

világos és előre látható. A 16/2020. (VII. 8.) AB határozat a demokratikus közvélemény kialakulásának zavartalanságát alkotmányos értéként ismerte el.

59. A 3240/2019. (X. 17.) AB határozat indokolásának 29. bekezdése szerint a választási eljárás integritása és zártsága önálló alkotmányos szempont, amely kizárja az olyan beavatkozásokat, amelyek a kampányidőszakban alapvetően átalakítják a jogi kereteket. A 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat kimondta: a normák hirtelen, előre nem látható megváltoztatása sértheti a jogbiztonságot, különösen akkor, ha a jogalanyok már kialakították magatartásukat.
60. E gyakorlatból az következik, hogy a választásokhoz közeli időszakban a választásokhoz kapcsolódó normatív jogi környezet stabilitása önmagában alkotmányos érték, kerülendő minden, az alkalmazandó jogi kereteket rövid időn belül átalakító változtatás. A Rendelet alkalmazásának mellőzése a választási kampány időszakában ezzel szemben jogértelmezési vitákat és bizonytalan, kiszámíthatatlan hatósági gyakorlatokat eredményezhetne.
61. Fontos hangsúlyozni, hogy a Rendeletet az uniós jogalkotás 2024. március 13. napján fogadta el, ami azt jelenti, hogy ha helyt is adnánk annak az érvelésnek, hogy a Rendelet beavatkozik a Ve., addig koherensnek tekintett fogalomrendszerébe, az alkalmazandó szabályrendszer valamennyi érintett jogalany számára ez esetben is az országgyűlési képviselők 2026. évi hazai általános választását megelőzően mintegy két évvel hozzáférhetővé, megismerhetővé vált. Az uniós jog elsőbbségének tételéből és az uniós rendeletek sajátosságaiból következően ahhoz sem férhetett kétség, hogy a Rendelet 2025 októberétől közvetlenül alkalmazandó lesz Magyarországon is, beleértve a 2026. tavaszi kampányidőszakot is. A választáshoz kapcsolódó szabályok megváltoztatásának időpontja tehát, amelytől fogva a jogalanyok számolhattak a megváltozó szabályozási környezettel és hozzáigazíthatták magatartásukat, valójában a Rendelet elfogadásának, nem pedig hatályba lépésének időpontja. Amennyiben a jogalanyok a Rendelet elfogadását, majd hatályba lépését követően már igazították gyakorlatukat az új követelményekhez, alkalmazásának mellőzése idézne elő hirtelen normatív változást.
62. Mindezekre figyelemmel a választáshoz kapcsolódó szabályok megváltoztatása időpontjának a jogbiztonsággal kapcsolatos esetleges összefüggéseit jelen ügyre nézve több okból sem tartjuk relevánsnak.

IV. Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata szerint sincs helye a rendelet figyelmen kívül hagyásának

IV.1. A Rendelet nem hogy nem sért alapjogot, hanem még növeli is az alapjogvédelem szintjét (alapjogi kontroll nem alkalmazható)

63. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az uniós joggal kapcsolatos alapjogi kontroll csak kivételesen, ultima ratio jelleggel alkalmazható, és kizárólag akkor, ha az Alaptörvényben biztosított alapjog lényeges tartalma sérül. A jelen ügyben ilyen sérelem nem állapítható meg.
64. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának 46. bekezdésében rögzítette, hogy az alkotmányos identitás védelme és az uniós joggal szembeni kontroll ultima ratio eszköz. A 2/2019. (III. 5.) AB határozat kimondta: az Alkotmánybíróság csak akkor avatkozhat be, ha az Alaptörvény szabta alapvető keretek, így különösen az alapjogok védelme, vagy a szuverenitás elidegeníthetetlen elemei sérülnek.¹⁵

¹⁵ 2/2019. (III. 5.) AB Határozat, indokolás [23]

65. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint az alapjogok lényeges tartalma az a mag, amely nem korlátozható. Az Alkotmánybíróság utoljára a 3402/2025. (XII. 10.) AB határozatban rögzítette, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága kiemelten védett alkotmányos érték. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat alapján a véleménysszabadság korlátozása akkor igazolható, ha legitim célt szolgál és arányos.
66. A jelen ügyre nézve fenti gyakorlat álláspontunk szerint azért nem eredményezheti az alapjogi kontroll alkalmazhatóságát, mert nem alapjog-korlátozásról, hanem az alapjog érvényesülésének garanciális megerősítéséről van szó. Az Rendelet a politikai reklám átláthatóságát, a választói tájékoztatást és a demokratikus közvélemény védelmét szolgálja. Ezek a célok az Alaptörvény IX. cikkéből és B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos értékekkel összhangban állnak. A Rendelet nem tilt politikai véleményt, nem korlátozza a kampányidőszakot, nem vezet be tartalmi cenzúrát. Átláthatósági követelményeket állapít meg, amelyek az alapjogvédelem szintjét növelik. Így az alapjogi kontroll alkalmazásának feltételei nem állnak fenn.
67. Az Alaptörvény IX. cikkéből fakadó sajtó- és véleménysszabadság védelme kiemelt alkotmányos érték. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat hangsúlyozta a demokratikus közvélemény védelmének állami kötelezettségét. A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat indokolásának 42. bekezdése a szólásszabadság korlátozhatóságának a választási kampány idején érvényesülő különleges mércéit emelte ki.
68. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy az alapjogvédelem nem jelenti automatikusan valamely uniós norma alkalmazásának kizárását. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának 46. bekezdése világossá tette: az alapjogi kontroll kivételes, ultima ratio eszköz. A 2/2019. (III. 5.) AB határozat indokolásának 23. bekezdése szerint az Alkotmánybíróság csak akkor állapíthat meg alapjogi sérelmet, ha az az alapvető jog lényeges tartalmát érinti.
69. A politikai reklám átláthatóságát célzó rendelet önmagában nem sérti a véleménysszabadság lényeges tartalmát; éppen ellenkezőleg, az alapjog erőteljesebb védelmét szolgáló újabb garanciákat vezet be. A kollízió a nemzeti szabályozás terminológiájának és az uniós jogi definícióknak az eltéréséből fakad. Ez értelmezési kérdés, amelyet az uniókonform értelmezés képes feloldani, az alapjogi kontroll az Indítvány felvetései kapcsán tehát álláspontunk szerint nem releváns. Ha az uniós rendelet az átláthatóság, a finanszírozás feltárása és a választók informáltsága révén a véleménynyilvánítási szabadság strukturális feltételeit erősíti, akkor az nem alapjog-korlátozás, hanem alapjog-védelmi garancia.
70. A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat rámutatott: a választási kampány szabályozása során az államnak biztosítani kell a demokratikus verseny tisztaságát. A 3240/2019. (X. 17.) AB határozat szerint a választási eljárás integritása önálló alkotmányos szempont. Az uniós rendelet e célt szolgálja, így az alapjog védelmi szintjének növekedését eredményezi.

IV.2. A szuverenitás- és identitáskontroll sem alkalmazható

71. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának 63-67. bekezdései rögzítették az alkotmányos identitás védelmének doktrínáját. A határozat szerint az identitáskontroll kizárólag az Alaptörvényben gyökerező, történeti alkotmányból levezethető, lényegi alkotmányos értékek sérelme esetén alkalmazható, és ultima ratio jellegű.
72. A 2/2019. (III. 5.) AB határozat indokolásának 23. és 24. bekezdései tovább pontosították, hogy a szuverenitáskontroll az E) cikkben foglalt hatáskör-átruházás határainak vizsgálatára korlátozódik. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat megerősítette, hogy az Alkotmánybíróság önkorlátozó módon jár el, és az uniós joggal való közvetlen konfliktust csak kivételes esetben állapít meg.

73. E határozatokból az vezethető le, hogy az identitás- és szuverenitáskontroll nem általános felülvizsgálati eszköz, hanem kivételes beavatkozási lehetőség. E kivételes eszköz alkalmazása akkor lenne helytálló, ha az uniós jog valamely kizárólagosan nemzeti hatáskörbe tartozó területre vonatkozó kötelező magatartási szabályt rögzítene. Álláspontunk szerint jelen esetben ez a következők miatt nem valósul meg.
74. A választási rendszer az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés szerint sem tartozik az Alaptörvény E) cikke által rögzített közös hatáskörgyakorlás körébe, arra nézve tehát az Európai Unió jogalkotása valóban nem rendelkezik hatáskörrel. Annak lehatárolására nézve, hogy a választási rendszer körébe e szempontból mely szabályozási tárgykörök sorolandóak, egyrészt az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés, másrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata adhat támpontokat.
75. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 3. cikk (1) bekezdés b) pontja a belső piac versenyszabályait, mint az Európai Unió kizárólagos jogalkotási hatáskörét állapítja meg. A Rendelet elfogadására ezen felhatalmazás alapján, az Európai Unió kizárólagos jogalkotási hatáskörében került sor, így a Rendelet alkalmazásának mellőzése hatáskörtúllépés miatt sem merülhet fel.
76. A választási jog területén az Európai Uniót az alapító szerződések nem ruházzák fel jogalkotási hatáskörrel, az tehát kizárólagos nemzetállami jogalkotási hatáskör. E kizárólagos nemzetállami jogalkotási hatáskör határainak megállapításakor a hazai alkotmánybírósági gyakorlatra támaszkodhatunk.
77. Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott a választási rendszer alkotmányos kereteivel. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat hangsúlyozta a választójog egyenlőségének és általánosságának jelentőségét. A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat a kampányidőszak szabályozásának alkotmányos kereteit elemezte. A 3240/2019. (X. 17.) AB határozat a választási eljárás integritását tekintette önálló alkotmányos értéknek.
78. E határozatokból kirajzolódik, hogy a választási rendszer típusa - például arányos, vegyes -, a mandátumok elosztásának módja, a választókerületek kialakítása és a kampányidőszak alapvető szabályai valóban a nemzeti alkotmányos identitás részét képezhetik. Ezek tekintetében a Rendelet viszont nem állapít meg általánosan kötelező magatartási szabályt, így álláspontunk szerint nem szabályoz kizárólagos nemzetállami jogalkotási hatáskörben, nem sérti tehát a nemzetállamok fenntartott szuverenitását.

A beadvány összegzése

Fentiekre tekintettel megítélésünk szerint a felmerült normakoordinációs kérdés nem az uniós Rendelet alkalmazásának mellőzésével, hanem a nemzeti jognak az uniós joggal összhangban történő értelmezésével oldható fel. A Rendelet szerinti politikai reklám-fogalom magyarországi alkalmazása nem sérti az Alaptörvény IX. cikkét, nem eredményez szuverenitás- vagy identitássérelmet, nem csökkenti az alapjogvédelem szintjét, illetve megfelel az Alaptörvény E) cikkéből fakadó kötelezettségeknek is. A jelen ügyben az alkotmányos válasz tehát nem a Rendelet alkalmazásának mellőzése. Ehelyett úgy véljük, az Alkotmánybíróságnak arra a következtetésre lenne szükséges jutnia, hogy

- a politikai reklám Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében szereplő fogalma nem zárt, autonóm alkotmányos kategória;
- a Rendelet az Alaptörvény IX. cikkéhez képest részben eltérő tárgyi hatályú, átláthatósági jellegű norma;
- a két szabályozási szint egymás mellett alkalmazható;

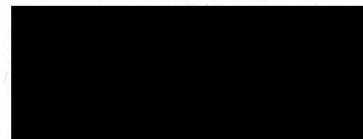
- az alapjogi, szuverenitás és identitáskontroll alkalmazásának feltételei pedig nem állnak fenn.

Ezen értelmezés biztosítaná a jogbiztonságot, a választási szabályok stabilitását, az alapjogvédelem megfelelő szintjét, az uniós jog elsőbbségének alkotmányos érvényesülését, illetve a demokratikus közvélemény átlátható működését.

Bízunk benne, hogy az általunk kifejtett alkotmányjogi érvelések hozzájárulnak az Alkotmánybíróság megalapozott döntéshozatalához az Indítvány kapcsán.

Budapest, 2026. március 19.

Tisztelettel,



igazgató

K-Monitor Közhasznú Egyesület