

A tanú, aki soha nem szólt

Sulyok Tamás, a Velencei Bizottság és a jogállami szelektív amnézia



2026. június 22. · Háttérgyár Elemzési Részleg

Terjedelem: kb. 36 000 karakter · Sorozatszám: HGY-2026/06

2026. június 22-én a Magyar-kormány közzétette a 17. alaptörvény-módosítás tervezetét, amely megszüntetné Sulyok Tamás köztársasági elnök megbízatását. Az elnök a Velencei Bizottsághoz fordult segítségért — ahhoz a testülethez, amelynek ajánlásait az általa és pártja által képviselt rendszer tizenhat éven át figyelmen kívül hagyta. Ez a Füzet azt vizsgálja, van-e valódi tétje ennek a lépésnek, és mit üzen a helyzet a jogállam helyreállításának nehézségeiről.

TARTALOM

I. Aktuális esemény — az indítás	4
II. Történeti áttekintés	6
A Velencei Bizottság és Magyarország — egy viszontagságos kapcsolat kezdetei	6
2012 — a visszafordíthatatlan fordulópont	8
III. A Fidesz-éra (2010–2025)	12
Tizenöt ajánlás, tizenöt elutasítás — a Velencei Bizottság és a NER	12
IV. A Tisza-kormányzás — várható irányok és dilemmák	17
Az alaphelyzet — amit Magyar Péter örökölt	17
A Velencei Bizottság mint politikai sakkhúzás — és mint valódi kötél	18
A lengyel párhuzam — hogyan bontott le egy demokratikus kormány egy elfoglalt igazságszolgáltatást	19
Az alapvető dilemma — hogyan bont le egy kétharmados többség illegitim struktúrákat?	20
Mit várhat a Magyar-kormány a Velencei Bizottságtól?	22
A kondicionalitási mechanizmus árnyéka	23
Miért különös, hogy pont Sulyok fordult a Velencei Bizottsághoz?	24
V. Összefoglalás és következtetések	26
Három nyitott kérdés	27

I. FEJEZET

Aktuális esemény — az indítás

A Háttérgyár-Füzet ebben a fejezetben tényszerűen, értékelés nélkül veszi számba, mi történt.

2026. június 22-én Magyar Péter miniszterelnök az Országgyűlésben „Tisztítótűz-művelet” névvel jelölte azt az intézkedéscsomagot, amelynek keretében a kormány közzétette a 17. alaptörvény-módosítás tervezetét. A módosítás egyetlen átmeneti rendelkezése kimondja: „az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követő napon a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik.” Az indokolás szerint Sulyok Tamás köztársasági elnök működésével kapcsolatban „súlyos bizalomvesztés állt be a társadalom részéről”.

A tervezet egyúttal az Alkotmánybíróság tagjainál a hetven éves korhatárt állítaná vissza — ezzel négy bíró, köztük az elnök, Polt Péter megbízatása szűnne meg. A Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák kétharmados bizalmatlansági szavazatával lehetne visszahívni, és a Kúria elnökét ezután a bírák jelöltjei közül választaná az Országgyűlés. A módosítás emellett csökkentené a kétharmados kötöttséget számos tárgykörben, és legfeljebb tizenkét évben maximálná a képviselői mandátumot. Magyar Péter szeptemberre átfogó alkotmányozási folyamatot is bejelentett, amelynek végén új alaptörvényt fogadna el a nép népszavazáson.

A 17. ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS — A LEGFONTOSABB ELEMEEK

- A hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszüntetése a hatálybalépést követő napon
- Az Alkotmánybíróság bíráinál a hetvenéves korhatár visszaállítása, négy bírói hely — köztük az elnöki — megüresedése
- A Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökének kétharmados bírói bizalmatlansági szavazattal történő visszahívhatósága
- A kétharmados törvényalkotási kör szűkítése több szakpolitikai területen
- A képviselői mandátumok időtartamának tizenkét évben történő maximálása
- Bejelentett új, teljes körű alkotmányozási folyamat szeptemberre, népszavazással lezárva

Mindezzel párhuzamosan Sulyok Tamás köztársasági elnök — aki az ultimátumot visszautasította, az Alkotmánybírósághoz fordult, ahol a beadványa hét bíró kizárásával és a napirend leemelésével végződött, és több külföldi sajtóorgánumnak is interjút adott — május 29. óta a Velencei Bizottságtól vár segítséget. A testület sürgős eljárásban vizsgálja az ügyet.

Ez az a pillanat, ahol a mai magyar közjogi dráma a csúcspontjára érkezik. Sulyok Tamás ahhoz a Velencei Bizottsághoz fordult, amelynek ajánlásait az általa — és pártja, a Fidesz által — képviselt rendszer tizenhat éven át nagyrészt figyelmen kívül hagyta, sőt időről időre „globalista, sorosista szervezetnek” bélyegezte. Az új kormány pedig, amely épp e szervezet ajánlásaira hivatkozva kampányolt, most azzal söpri félre a beadványt, hogy az egész manőver „szánalmas”.

Ez a Füzet azt vizsgálja: van-e valódi tétje Sulyok Velencei Bizottsághoz fordulásának? Kinek volt igaza a testületről — és mikor? Mit üzen ez a helyzet a jogállam helyreállításának valódi nehézségeiről?

II. FEJEZET

Történeti áttekintés

A Velencei Bizottság és Magyarország — egy viszontagságos kapcsolat kezdetei

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság — amelyet Velencéről elnevezve ismer a világ — 1990-ben jött létre az Európa Tanács szervezetén belül. Nem véletlen az időpont: az alapítók épp a közép- és kelet-európai kommunista rendszerek összeomlása után látták szükségét annak, hogy legyen egy független, alkotmányjogászokból álló tanácsadó testület, amely segíti az újonnan demokratizálódó államokat intézményeik kiépítésében. A bizottságnak 2026-ban 61 tagállama van — az Európa Tanács mind a 46 tagja, plusz tizenöt további ország, köztük az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Dél-Korea és Izrael is megfigyelői vagy társult státuszban vesz részt a munkájában.

A testület munkamódszere következetes: egy-egy ügyben rapportőröket jelöl ki, akik tájékozódnak a helyszínen, konzultálnak az érintett kormánnyal, a parlamenti ellenzékkal és a szakmai szervezetekkel, majd véleményt fogalmaznak meg, amelyet a plenáris ülés — jellemzően négyévente megújuló, országonként egy-egy taggal feltöltött testület — fogad el. Ez a vélemény nem ítélet, nem kötelező erejű határozat: az Európa Tanács ajánlásának minősül, amelyet a tagállamok formálisan figyelembe vehetnek vagy mellőzhetnek. Ám az ajánlásnak van egy indirekt hatásmechanizmusa: az Európai Bizottság jogállamisági eljárásaiban és éves országértékeléseiben kiemelt

szempontnak veszi, hogy egy állam mennyire követte a Velencei Bizottság ajánlásait. Így a testület nem rendőrség, de az általa kiállított bizonyítvány — vagy épp annak hiánya — komolyan befolyásolja azt, hogyan ítéli meg az Unió az adott tagállamot.

Magyarország és a Velencei Bizottság viszonya a rendszerváltás utáni első évtizedben lényegében problémamentes volt. Az 1990-es évek fiatal demokratikus intézményei kevés alkalmat adtak éles konfliktusra — a bizottság értékelte a jogállami átmenet erőfeszítéseit, az Alkotmánybíróság presztízse európai összehasonlításban is magas volt, a testület első évtizede — Sólyom László elnöksége alatt — nemzetközi mércén is kiemelkedőnek számított, és a magyar delegáltak gyakran maguk is aktív, kezdeményező szerepet vállaltak a bizottság munkájában.

Az első komoly feszültség 2010 körül jelent meg, paradox módon nem közvetlenül Magyarország kapcsán. Amikor a Fidesz–KDNP 2010 áprilisában kétharmados parlamenti többséggel nyerte a választásokat, kormányra lépve azonnal grandiózus jogalkotási programba fogott. Az első ütközés mégis a szomszédsági politika területén robbant ki: 2010 őszén a Velencei Bizottság a szlovák nyelvtörvényről adott ki véleményt, és ezt a magyar kormány — az érintett magyar kisebbség képviselőjében — lelkesen üdvözölte. Németh Zsolt, a Külügyminisztérium parlamenti államtitkára ekkor azt mondta: a testület „egyfajta európai alkotmánybíróságnak tekinthető”.

Ez az állapot azonban alig egy évig tartott. Az igazi fordulat 2011-ben következett be, amikor az Orbán-kormány a korábbi, 1949-es Alkotmányt egy teljesen új Alaptörvénnyel váltotta fel. Az alkotmányozás maga is aggályos volt eljárási szempontból: a szöveg elfogadásától számítva

mindössze 35 naptári nap alatt szavazta meg az Országgyűlés, érdemi társadalmi vagy szakmai egyeztetés nélkül, az ellenzék bojkottja mellett. A Velencei Bizottság 618/2011. számú véleményében számos aggályt fogalmazott meg: túl szélesnek tartotta a sarkalatos törvények körét, kifogásolta az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását — különösen a gazdasági és pénzügyi ügyekben —, aggódott a bírói rendszer függetlensége miatt, és megjegyezte, hogy a házasságnak kizárólag férfi és nő kapcsolataként való meghatározása az európai jogfejlődéssel ellentétes.

„Vannak olyan megállapítások, amiket tévesnek tartunk, és olyanok is, amikkel nem értünk egyet.” — Gulyás Gergely, 2011

A kormány reakciója ekkor még formálisan udvarias volt, de tartalmilag elutasító. Az összesítés egyértelmű lett: a kritikák közül a kormány semmit nem tekintett megfontolandónak. Szájer József, az alaptörvény egyik szövegezője az elutasítást azzal tetézte, hogy a Velencei Bizottság „sajnos nem tudta kivonni magát a magyar alkotmánnyal szemben az elmúlt időszakban kibontakozott ideológiai célzatú támadások hatása alól.” Ezzel a fordulattal a testület ajánlásait már nem szakmai kritikának, hanem politikai offenzívának minősítette a kormányzat — ez a keretezés a következő tizenöt év viszonyulásának mintázatává vált.

2012 — a visszafordíthatatlan fordulóponth

2012 volt az a mérőöldkő, amely után a helyzet visszafordíthatatlanul megváltozott. A bírósági reformot — amely drasztikusan csökkentette a bírói

függetlenséget, és az Országos Bírósági Hivatal újonnan kinevezett elnökének, Handó Tündének adott szinte korlátlan hatalmat az ügyek elosztásában — a Velencei Bizottság azzal minősítette, hogy „az új bírósági rendszer a maga egészében fenyegeti az igazságszolgáltatás függetlenségét”. Navracsics Tibor akkori közigazgatási miniszter válaszként azt mondta: „egyelőre nem kell tragikusan felfogni” a kritikát, és hozzátette, hogy a magyar törvényeket meg kell védeni.

A bírák nyugdíjkorhatárát 70-ről 62 évre csökkentő rendelkezés körül volt ugyan részleges visszalépés — az Európai Unió Bírósága kötelezettség-szegési eljárásban marasztalta el Magyarországot, és a formális korhatárt visszaállítva látszólag elhárult az akadály —, ám a bírói függetlenség strukturális sérülései megmaradtak, és az elmozdított bírák nagy része nem térhetett vissza korábbi posztjára. Ehhez a mozzanathoz kapcsolódik az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016-os, Baka kontra Magyarország ügyben hozott ítélete is: Baka András, a Kúria jogelődjének, a Legfelsőbb Bíróságnak az elnöke idő előtt vesztette el tisztségét, miután nyilvánosan bírálta az igazságügyi reformokat. A strasbourgi testület ekkor kimondta, hogy Baka eltávolítása sértette a véleménynyilvánítás szabadságát és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az ügy felügyelete — vagyis annak vizsgálata, hogy Magyarország valóban végrehajtotta-e az ítéletet — az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága előtt a mai napig folyamatban van, ez a szál pedig, mint a negyedik fejezetben látható lesz, közvetlenül összekapcsolódik a Sulyok-üggyel is.

2013-ban a negyedik alaptörvény-módosítás — amelynek elfogadásakor a kormány nem is kért előzetes Velencei Bizottsági véleményt — tartósan

bebetonozta az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítését, és más, a jogállamiságot érintő rendelkezéseket is beiktatott, köztük a hallgatói jogviszonyhoz kötött, hallgatókat sújtó felsőoktatási szerződéses rendszert és a politikai reklámok korlátozását. A Velencei Bizottság ekkor is véleményt adott, és kritizált. A kormány ekkor már nem is igyekezett tárgyilagos vitába szállni a testülettel. Ettől kezdve a Velencei Bizottsághoz való viszony nagyrészt szelektívvé vált: ha az ajánlás éppen kapóra jött — mint a szlovák vagy ukrán kisebbségi ügyek esetében —, lelkesen hivatkoztak rá; ha nem tetszett, politikai támadásnak minősítették.

A VELENCEI BIZOTTSÁG MÁS TÉRSÉGBELI ÜGYEKBEN

Magyarország esete nem elszigetelt jelenség Közép-Európában. Lengyelországban a PiS-kormány 2015 és 2023 között hasonló mintát követett: a Velencei Bizottság 2016-ban élesen bírálta az Alkotmánybíróság — a Trybunał Konstytucyjny — körüli törvényváltoztatásokat, amelyek megbénították a testület működését, a kormány azonban ezt is figyelmen kívül hagyta. Törökországban a 2017-es alkotmányos népszavazás előkészítését a testület szintén kritizálta, eredménytelenül. Romániában viszont 2018–2019-ben a Velencei Bizottság ajánlásainak nyomán az Európai Bizottság nyomást gyakorolt, és a kormány végül visszavonta az igazságügyi törvények egy részét — ez a ritka eset, amikor a testület véleménye érdemi, rövid távú hatást ért el.

Ebbe a képbe illeszkedett Trócsányi László kinevezése a Velencei Bizottság magyar tagjává. Az egykori igazságügyi miniszter — aki miniszterségének idején épp azt a jogszabályi környezetet alakította ki, amelyet a testület kritizált, és akinek minisztersége alatt megindult a hetedik cikk szerinti uniós eljárás Magyarországgal szemben — 2020-tól viseli a testületben a magyar tagságot. A bizottság eljárási szabályzata értelmében

nem vehet részt olyan ügyek tárgyalásában, amelyek az általa képviselt vagy állampolgárságú országgal kapcsolatosak; a Sulyok-ügynél tehát kizárta magát, és az ülésteremben sem tartózkodhatott.

A JOGÁLLAMISÁG MÉRŐÓNJA — A VELENCEI BIZOTTSÁG ELLENŐRZŐ LISTÁJA

2016-ban a Velencei Bizottság elfogadta az úgynevezett Jogállamisági Ellenőrző-listát — egy több mint száz szempontból álló módszertani keretet, amely azóta az Európai Bizottság éves jogállamisági jelentéseinek egyik legfontosabb szakmai forrása. A lista olyan kérdéseket vizsgál, mint a jogszabályok kiszámíthatósága, a hatalommegosztás tényleges érvényesülése, a bírói függetlenség intézményes garanciái, valamint a végrehajtó hatalom önkorlátozásának mértéke. Magyarország a lista bevezetése óta minden évben romló pontszámokat kapott az Európai Bizottság jogállamisági jelentéseiben, egészen a 2026-os kormányváltásig — ez az egyik oka annak, hogy az uniós kohéziós és helyreállítási források jelentős része évekig zárolva maradt.

Lattmann Tamás nemzetközi jogász nyomban felhívta a figyelmet arra, hogy Trócsányi „egypárti, fideszes kinevezettként” lett a testület tagja, ráadásul igazságügyi minisztersége idején indult meg Magyarországgal szemben a hetes cikk szerinti uniós eljárás. Ez — ha valaki belülről esetleg az eljárás irányát befolyásolta volna — komoly legitimitási kérdést vet fel. A Velencei Bizottság magyar tagjai hagyományosan az adott ország alkotmányos viszonyainak „tolmácsai” a testületen belül; ha a Sulyok-ügy tárgyalása-kor a magyar tag formálisan kizárva van, ez azzal az eredménnyel járhat, hogy a testület a korábbi fideszes rezsim által közvetített alkotmányos önértékelésre támaszkodik háttérismeretként — az eltérő narratíva érvényesülése nélkül.

III. FEJEZET

A Fidesz-éra (2010–2025)

Tizenöt ajánlás, tizenöt elutasítás — a Velencei Bizottság és a NER

A Fidesz és a Velencei Bizottság viszonyának teljes képét egy részletes kronológia adja vissza. Ez a fejezet nem moralizáló hangvételű áttekintés, hanem annak tárgyilagos rögzítése, hogy milyen konkrét ügyekben adott ki a testület kritikus véleményt — és mi lett belőle.

Az Alaptörvény (2011)

Az Alaptörvény elfogadásának folyamatát — mindössze 35 nap az elfogadásig, az ellenzék részvétele nélkül — a testület eljárási szempontból aggályosnak minősítette. Tartalmi kritikái között szerepelt: a sarkalatos törvények körének túlzott kiszélesítése, ez az eljövendő kétharmados zárolások eszköze lett, az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése és a köztársasági elnöki intézmény gyengítése. A kormány reakciója: formális mértékletesség, tartalmi elutasítás.

A bírói reform (2011–2012)

Az igazságügyi törvénycsomag 2011 végén alapjaiban alakította át a bírósági rendszert. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke — ekkor Handó Tünde, Szájer József felesége — a bírói ügyelosztás felett szinte korlátlan

hatalmat kapott, saját belátása szerint helyezhetett át ügyeket egyik bíróságról a másikra, és nevezhetett ki vagy mozdíthatott el bírósági vezetőket. A bírák visszaélészerűen a fővárosból a vidékre helyezhetők lettek. A Velencei Bizottság egyértelműen kimondta: az új rendszer „a maga egészében fenyegeti az igazságszolgáltatás függetlenségét”. Strukturális változás nem következett; az OBH elnöki pozíciójának túlzott hatásköre a mai napig alapvetően változatlan, csak a betöltő személye cserélődött.

A médiaszabályozás (2010, 2015)

A 2010-ben elfogadott médiaszabályozás a Médiatanácsnak és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak adott szinte korlátlan felügyeleti és bírságolási jogkört. Koltay András, a NMHH későbbi elnöke éveken át volt a rendszer ideológusa. A Velencei Bizottság 2015-ben ízekre szedte a szabályozást: a Médiatanács összetétele, az elnök kilencéves megbízatása és a hatáskörök terjedelme egyaránt kritikát kapott. Trócsányi László igazságügyi miniszter ekkor a plenáris ülésen ígérte, hogy a kormány párbeszédre törekszik. Érdemi változás nem következett; a médiapiac koncentrációja a következő évtizedben tovább folytatódott, csúcspontjaként a 2018-as Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA) létrehozásával, amelybe mintegy négyszáz médiumot vontak össze egyetlen tulajdonosi kör alá, és amelyet a Gazdasági Versenyhivatal közérdekre hivatkozva kivont a fúziós versenyfelügyelet alól.

A „Stop Soros” törvénycsomag (2018)

A bevándorlást „támogató” civil szervezeteket huszonöt százalékos különadóval sújtó, és tagságukat bűncselekménynek minősítő törvénycsomag ellen a Velencei Bizottság 2018-ban egyértelműen állást foglalt: a rendelkezések sértik a szólás- és egyesülési szabadságot, a polgári szervezetek tevékenységét indokolatlanul megsarcolja. A Fidesz reakciója ezúttal már nem volt mértéktartó: a pártközpont közleményében egyenesen azt írta, hogy „Soros Magyarország elleni lobbitevékenysége ismét beindult, rögtön védelmükbe veszik Soros bevándorláspárti hálózatát.” Orbán Balázs, akkori államtitkár, azt mondta, a bizottság „jogi tanácsadó profilját politikai nyomásgyakorló karakterre cserélte”. Az ajánlásból semmi nem valósult meg; az Európai Unió Bírósága 2020-ban a büntetőjogi tényállást uniós joggal ellentétesnek találta, ám a törvény a mai napig hatályban van, gyakorlati alkalmazása azonban visszaszorult.

Az LMBTQ-ellenes törvény (2021)

A 2021 júniusában elfogadott, pedofíliával kapcsolatos törvény módosításaként beiktatott rendelkezések megtiltották a „homoszexualitást és nemváltást népszerűsítő” tartalmak megjelenítését kiskorúak számára elérhetően. A Velencei Bizottság 2021 decemberében kimondta, hogy a törvény alapvető emberi jogokat sért. Varga Judit igazságügyi miniszter a testületet azzal vádolta, hogy „érzésszerű, ideológiailag motivált véleményt” adott, és hozzátette, hogy „a Velencei Bizottságnak sincs beleszólása abba, hogy a magyar szülők hogyan nevelik gyermekeiket”. Az Európai Unió Bírósága 2023-ban a törvény uniós joggal való összeegyeztethetlenségét

állapította meg — az ítélet végrehajtása azonban elmaradt, és a jogszabály 2026 elejéig hatályban maradt.

A Szuverenitásvédelmi Hivatal (2023–2024)

A 2023-ban felállított hivatal — amelynek deklarált célja a „külföldi beavatkozás” feltérképezése volt, ám a gyakorlatban az ellenzéki civil szférát vette célkeresztbe — 2024-ben kapta meg a Velencei Bizottság vizsgálatát. A testület megállapította, hogy nincs elég garancia a hivatal függetlenségére, hiszen elnökét és alelnökeit a miniszterelnök nevezi ki, korlátozott bírói kontroll mellett vizsgálódhat, és tevékenysége visszatárhathja a médiát és a civil szervezeteket a külföldi forrásokra való nyilvános hivatkozástól. Az eljárás végkimenetele megfelelt a megszokott mintának: a hivatal változatlan formában maradt fenn egészen a 2026-os kormányváltásig.

ÖSSZEGZÉS — A VELENCEI BIZOTTSÁG AJÁNLÁSAINAK SORSA 2010–2025

Alaptörvény (2011) — kritika: eljárási hiba, hatáskör-szűkítés → érdemi módosítás: nem történt

Bírói reform (2012) — kritika: OBH-elnöki túlhatalom → érdemi módosítás: nem történt

Médiaszabályozás (2015) — kritika: Médiatanács függetlenségi hiánya → érdemi módosítás: nem történt

Stop Soros (2018) — kritika: szólás- és egyesülési szabadság sérelme → érdemi módosítás: részleges, bírósági nyomásra

LMBTQ-törvény (2021) — kritika: alapjogsérelm → érdemi módosítás: nem történt 2026-ig

Szuverenitásvédelmi Hivatal (2024) — kritika: függetlenségi garanciák hiánya → érdemi módosítás: nem történt a kormányváltásig

Összegezve: az Orbán-kormány tizenöt év alatt a Velencei Bizottság Magyarországra vonatkozó ajánlásait egyetlen fontosabb területen sem követte érdemi, valódi változást eredményező módon. A testület ajánlásainak megkerülése egy sajátos kettős mércéjű állami stratégiát mutat: a bizottság szimbolikus tekintélyét igénybe venni, ha a szomszéd ártott a magyar kisebbségnek — ám belső reformok terén visszautasítani.

IV. FEJEZET

A Tisza-kormányzás — várható irányok és dilemmák

Ez a fejezet elemzést és valószínűsítést tartalmaz, nem ténymegállapítást. A vélemények és előrejelzések a Háttérgyár Elemzési Részlegének értékelései.

Az alaphelyzet — amit Magyar Péter örökölt

Magyar Péter 2026. április 12-én több mint kétharmados parlamenti többséggel nyerte a választásokat. Ennek az alkotmányjogi tétje az volt, hogy módot adjon a Fidesz-éra jogállami sérüléseit orvosolni: az alaptörvény „eleresztett” fékjeit, a bebetonozott politikai kinevezetteket, a bírói öngazgatást megkerülő struktúrákat.

Ám a kormányváltás nem egyenlő az intézményi resetgombbal. Az új kormány kétharmados többsége a parlamentben nem változtatja meg azt az alkotmányos valóságot, hogy a köztársasági elnöki posztot az Alaptörvény szabályozza, és az Alaptörvény szerint az elnököt csak a saját kérelmére vagy összeférhetetlenség esetén lehet leváltani — illetve az Alaptörvény megváltoztatásával. Pontosan ezt kísérli meg a 17. alaptörvény-módosítás. A Magyar-kormány logikája jogi szempontból következetes, de politikailag kényes: a kétharmados többség az alaptörvény megváltoztatásával teremt alapot az eltávolításhoz. Ez alkotmányjogilag lehetséges, de precedensértékű — a „személyre szabott” törvényhozás az európai alkotmányos hagyományokban mindig érzékeny terep.

A Velencei Bizottság mint politikai sakkhúzás — és mint valódi kötél

Sulyok Tamás lépésének kettős természete van. Egyrészt kommunikációs manőver, amellyel az államfő a napi belpolitikából kilép, és nemzetközi arénára viszi az ügyet, ahol a „köztársasági elnök eltávolítása alkotmánymódosítással” önmagában aggályos jelenségként jelenhet meg. Másrészt valódi jogi csatorna, amelyen keresztül a Velencei Bizottság véleményét kérte — és e véleményt a Tisza-kormánynak is valahogy kezelnie kell.

Érdemes megjegyezni, hogy a Magyar-kormány terveit kettős európai fórum is érinti: a Velencei Bizottság saját vizsgálata, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága előtt párhuzamosan zajló Baka-ügy-felügyelet. A Baka-ügy 2016-os strasbourgi ítélete épp arról szólt, hogy a legfelsőbb bírói vezető idő előtti eltávolítása sérti az Egyezményt — és az Európa Tanács mostanáig jogorvoslat nélkül hagyta a helyzetet. Ha a Magyar-kormány a kúriaelnökök és az OBH-vezető elmozdítását is végrehajtja a 17. módosítással párhuzamosan, ez az eljárás közvetlenül kapcsolódni fog ahhoz a kérdéshez, amelyet a Miniszteri Bizottság épp júniusban ülésezett megvizsgálni.

A kérdés tehát: remélhet-e bármit Sulyok a Velencei Bizottságtól? A válasz három szinten adható meg.

Jogi szinten: semmi kötelező erejűt. A testület nem képes megvétózni alkotmánymódosítást, nem tud a magyar Országgyűléshez kényszert alkalmazni, és nem indíthat automatikusan szankcióeljárást. Ahogy az elmúlt

tizenöt év mutatta: a Velencei Bizottság véleménye jogilag nem állíthatja meg azt, amit egy kétharmados többség el akar fogadni.

Politikai szinten: esetleg valamit, de feltételektől függően. Ha a testület egyértelmű alkotmányos aggályt fogalmaz meg a módosítással szemben, ezt az Európai Bizottság felveheti a jogállamisági eljárásba, és az EU-s pénzek felszabadításának akadályává teheti. Ez azonban ellentmondásos helyzetet teremt: az EU-s pénzek befagyasztásának feloldása épp a Tisza Párt egyik legfontosabb ígérete volt, és ha a Velencei Bizottság véleménye nyomán az Európai Bizottság aggályokat támaszt, az Magyar Péter saját maga ellen fordítaná a fegyvert.

Narratív szinten: Sulyok elveszíti az ügyet, de az aggályok fennmaradnak. Ha a testület kritikát fogalmaz meg a személyre szabott módosítással kapcsolatban, a Fidesz és a mögötte sorakozó maradék NER-média azt a Magyar-kormány „leleplezéseként” fogja bemutatni. Ez a narratíva akkor is politikailag felhasználható, ha jogi következménye nincs.

A lengyel párhuzam — hogyan bontott le egy demokratikus kormány egy elfoglalt igazságszolgáltatást

A Magyar-kormány dilemmájának legközelebbi közép-európai analógiája a lengyel eset. 2015 és 2023 között a PiS-kormány éveken át alakította a maga elképzelése szerint az igazságszolgáltatást: átszervezte az Alkotmánybíróságot, politikai kontroll alá vonta a bírói kinevezéseket felügyelő Országos Bírói Tanácsot (KRS), és egy új, fegyelmi eljárásokat felügyelő kamarát hozott létre a Legfelsőbb Bíróságon belül. Amikor 2023 októberében Donald Tusk kormánykoalíciója abszolút többséget szerzett, de nem kétharmadost,

azzal a problémával szembesült, amellyel Magyar Péter is szembesül: hogyan lehet egy alkotmányosan bebetonozott, politikailag lojális struktúrát demokratikus úton, jogállami eszközökkel leváltani?

A Tusk-kormány válasza nem alkotmánymódosítás volt — mert ahhoz nem volt meg a szükséges többsége —, hanem egy lassabb, jogszabályi szintű út: az igazságügyi miniszter, Adam Bodnar 2024-ben törvényjavaslatokat nyújtott be a KRS összetételének visszaállítására, miközben a köztársasági elnök, a PiS-hez köthető Andrzej Duda rendre megvétózta ezeket. A patthelyzet évekig elhúzódott, és jól mutatja, hogy egy kétharmados felhatalmazás hiányában a jogállam helyreállítása sokkal lassabb és töredékesebb folyamat, mint amelyet a választók remélnek. A magyar helyzet ebből a szempontból éles ellentétben áll a lengyellel: Magyar Péter kétharmados többsége technikailag lehetővé teszi az alkotmánymódosítást, amit Tusknak sosem sikerült elérnie — ez erősebb eszköz, de az erősebb eszköz nagyobb felelősséggel és nagyobb precedens-kockázattal is jár.

Az alapvető dilemma — hogyan bont le egy kétharmados többség illegitim struktúrákat anélkül, hogy maga is illegitim eszközökhöz nyúlna?

A Magyar-kormány előtt álló legfontosabb alkotmányos dilemma nem elsősorban Sulyok Tamás személye. Az igazi dilemma strukturális: a jogállam helyreállítása alkotmánymódosítással akkor is aggályos precedenst teremt, ha az adott tartalmi cél — a korrupt, politikailag lojális bírói és ügyészi struktúrák felváltása — önmagában üdvözlendő.

Az első ellenérv az átláthatóság elvéről szól. Az Alaptörvény és az európai alkotmányos hagyomány egyaránt ismeri azt az elvet, hogy köztársasági elnököt nem lehet személyre szólóan eltávolítani pusztán azért, mert az aktuális parlamenti többség politikailag nem kívánatos számára. A Magyar-kormány érvrendszere szerint a módosítás „nem személyre szabott”, mert az Alaptörvény szövege nem Sulyok Tamást nevezi meg — csupán kimondja, hogy az átmeneti rendelkezés hatálybalépését követő napon „a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik”. Alkotmányjogi szempontból ez legfeljebb formálisan igaz: a valódi cél nyilvánvaló, és a Velencei Bizottság joggyakorlatában számos esetben jutott olyan következtetésre, hogy a formálisan általános rendelkezés de facto személyre szabott.

A második ellenérv az intézményi bizalom tartósságáról szól. Ahogy a Fidesz is megmutatta: ha az alkotmánymódosítás válik az intézményi elrendezések normális megoldási eszközévé, az a következő kétharmados többség számára is nyitva hagyja az utat. Egy jövőbeli Fidesz-visszatérés — vagy más populista erő — éppúgy hivatkozhatna erre a precedensre.

A harmadik ellenérv az eljárás legitimitásáról szól. A Magyar-kormány kampányolt azzal, hogy visszaállítja a jogállam intézményes garanciáit. Az alapgaranciák között szerepel az az elv, hogy a mandátum védelme nem politikai szempont függvénye. Ha ezt az elvet sérti meg az az oldal, amely a jogállam helyreállítását ígérte, az legitimációs deficitet teremt.

A negyedik — pragmatikus — ellenérv az európai kontextus. A Magyar-kormány gyorsan szeretné felszabadítani az EU-s forrásokat, és szimbolikusan visszaszerezni Magyarország jogállami hitelességét. Ehhez az alkotmány-

módosítás konkrét formája — kivált, ha a Velencei Bizottság kritikusan szól róla — nem ad jó alapot.

Érvek azonban szólnak a Magyar-kormány megközelítése mellett is. A legfontosabb: a NER-utóhatás valósága. Sulyok Tamás, Polt Péter, Varga Zs. András és a többi „politikai kinevezett” a Fidesz által alakított rendszer integráns részei. Mandátumaik lejárta — vagy a velük való politikai kooperáció kikényszerítése — olyan visszafogottabb alternatívát jelent, amellyel az igazságszolgáltatás tényleges reformja évekig tovább csúszna. „Amíg ezek az őrhelyek fogságban vannak, addig az ország is fogságban van” — ahogy Magyar fogalmazott. Ez az érv nem alaptalan, amint azt a lengyel patthelyzet is illusztrálja. A második: a demokratikus felhatalmazás. Magyar Péter a 2026-os választásokat erre a programra nyerte meg — a szavazók tudták, mire szavaznak.

Mit várhat a Magyar-kormány a Velencei Bizottságtól?

A legvalószínűbb scenárió az, amit Lattmann Tamás és több alkotmányjogász is jelez: a Velencei Bizottság véleménye árnyalt lesz. Tartalmazni fogja az elmozdítás mechanizmusával kapcsolatos alkotmányos aggályokat — ezt szinte biztosra vehetjük, hiszen a köztársasági elnök személyre szóló eltávolítása alkotmánymódosítással Európában valóban rendkívüli esemény. Ugyanakkor tartalmazni fogja az elmúlt tizenöt év kritikáira reflektálva az igazságszolgáltatás reformjának, a bírói önigazgatás megerősítésének és az alkotmányos garanciák visszaállításának üdvözlését is.

Ez a kettős végeredmény azt jelenti, hogy mindkét oldal fog találni magának kedvező mondatokat. A Magyar-kormány azt emeli majd ki: a

testület is elismeri, hogy a NER-struktúrák helyreállítandók. Sulyok és a Fidesz azt emeli majd ki: a testület is aggályosnak tartotta az eltávolítás módját. A vita folytatódik, de nem a Velencei Bizottság szintjén dől el.

Az egyetlen forgatókönyv, amelyben a Velencei Bizottság véleményének valóban érdemi következménye lesz, az, ha az Európai Bizottság komoly és azonnali jogállamisági aggályokhoz köti a forrásfelszabadítást. Ennek valószínűsége azonban alacsony, hiszen az Európai Bizottság nyíltan szimpatizált az ellenzéki erőkkel, amelyek a Tisza Pártban öltöttek testet, és az alaphelyzet — egy kétharmados demokratikus felhatalmazás — politikailag és jogállamisági szempontból gyökeresen más, mint az Orbán-korszak volt.

A kondicionalitási mechanizmus árnyéka

A Sulyok-ügy nem függetleníthető attól a pénzügyi kényszerpályától, amelyen a Magyar-kormány mozog. Az Európai Unió 2020-ban fogadta el a jogállamisági kondicionalitási rendeletet, amely lehetővé teszi, hogy a költségvetési forrásokat a jogállamiság megsértése esetén felfüggeszék. 2022 decemberében az Európai Tanács mintegy 6,3 milliárd euró értékű kohéziós forrást fagyasztott be Magyarországgal szemben, elsősorban a közbeszerzési rendszer átláthatatlansága, az összeférhetetlenségi szabályok hiányosságai és a bírói függetlenség strukturális problémái miatt. Ehhez társult a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz — közismert nevén az RRF — forrásainak zárolása, amelynek feloldásához a kormánynak úgynevezett szuper-mérföldköveket kellett teljesítenie, köztük az igazságszolgáltatás

integritási rendszerének megerősítését és egy önálló korrupcióellenes hatóság felállítását.

A 2026 tavaszi kormányváltás után Magyar Péter kormánya és az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen között májusban politikai megállapodás született, amely a korábban zárolt források egy részének — mintegy 16,4 milliárd eurónak — a fokozatos felszabadítását helyezte kilátásba, az igazságszolgáltatási és korrupcióellenes reformok folytatásának feltételével. Ez a megállapodás rendkívül törékeny politikai tőkét jelent a Magyar-kormány számára, és éppen ez teszi kényessé a Sulyok-ügyet: minden olyan lépés, amelyet a Velencei Bizottság vagy az Európai Bizottság alkotmányos szempontból aggályosnak minősít, közvetlenül veszélyeztetheti a frissen kialkudott forráskilátásokat. A Magyar-kormány tehát két, egymásnak részben ellentmondó cél között egyensúlyoz: egyrészt gyorsan és látványosan le akarja bontani a NER intézményi maradványait, másrészt nem engedheti meg magának, hogy ennek módszertana miatt Brüsszel újra jogállamisági aggályokat fogalmazzon meg.

Miért különös, hogy pont Sulyok fordult a Velencei Bizottsághoz?

Az itt rejlő irónia kettős. Egyrészt: Sulyok Tamás 2024 márciusától köztársasági elnök, korábban az Alkotmánybíróság elnöke volt — abban az intézményi rendszerben, amellyel szemben a Velencei Bizottság éveken át kritikákat fogalmazott meg. A testület az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítését a 2011-es Alaptörvény óta következetesen bírálta; Sulyok a

szűkített hatáskörű testület élén ülve — anélkül, hogy ezeket az aggályokat valaha is nyilvánosan osztotta volna — soha nem emelt szót a folyamat ellen.

Másrészt: maga a pártja, amelyhez Sulyok köthető, a Velencei Bizottság tekintélyét az elmúlt tizenöt évben következetesen aláásta. Az a Fidesz, amelynek sajtója 2025-ben „globalista politikai gépezet” részeként aposztrofálta a testületet, most annak állásfoglalásával szeretne politikai tőkét kovácsolni.

Magyar Péter reakciója is messzemenőig politikai volt. Szarkasztikusan fogalmazott, hogy az elnök „Orbán Viktor bábjaként” soha nem állt ki a bántalmazott gyerekek, a megtámadott civilek, művészek, bírák és újságírók mellett, „de a saját pozíciója és havi hatmilliós fizetése védelmében naponta öt helyre elfut panaszkodni”. Ez az értékelés politikailag találó, de jogilag semmiről sem mond semmit. A köztársasági elnöki mandátum intézményi védelme nem az adott elnök múltbeli magatartásától függ — ez az alkotmányos logika gyereke, nem a politikáé.

V. FEJEZET

Összefoglalás és következtetések

Sulyok Tamás köztársasági elnök Velencei Bizottsághoz fordulása nem egyedi eset a magyar közjogi életben — pontosan ezért rendkívüli. Az igazi botrány nem az, hogy az elnök segítséget kért egy tekintélyes európai testülettől. A botrány az, hogy egy olyan rendszer képviselője kér segítséget ennél a testületnél, amely a rendszer alkotmányos hiányosságait évtizeden át dokumentálta, és amelynek ajánlásait az érintett rendszer következetesen figyelmen kívül hagyta.

Ebben a tükörben Sulyok lépése nem alkotmányos bátorság, hanem kényszerpálya. Nincs más fórum, amelyhez fordulhat: az Alkotmánybíróság előtti kísérlete hét bíró kizárásával végső soron kudarcba fulladt, hazai jogorvoslati lehetősége kimerült. Marad az európai szimbolikus tér — ahol az érv valóban jogi súlyt kaphat, de ahol az időkeret és a kötelező erő hiánya miatt az ítélet legfeljebb politikai tartalomként hasznosítható.

A Magyar-kormány eljárásával kapcsolatban ugyanakkor érdemes nem elveszni a napi politikai indulatok fogságában. Amit a 17. alaptörvény-módosítás tesz — és amit a Velencei Bizottság valószínűleg aggályosnak fog minősíteni —, az nem pusztán Sulyok Tamás eltávolítása. Az a precedens, hogy alkotmánymódosítással lehet személyre szabottan leváltani közjogi méltóságot, jövőre is érvényes marad. Ha a Magyar-kormány ezzel az eszközzel él, majd utódai — vagy egy esetleges Fidesz-visszatérés — ugyanilyen logikával fordíthatja visszafelé a rendelkezést. Az alkotmányos

intézményi bizalom nem egyirányú ratchet-szerkezet: amit az egyik kétharmad leépít, a következő kétharmad is felépíthet — saját irányába.

Három nyitott kérdés

Az első: Ha a Velencei Bizottság aggályos véleményt ad ki a 17. módosítás eljárásáról, a Magyar-kormány módosít-e a módszertanon — például egy valódi alkotmányos reformfolyamatba ágyazva az elnöki tisztség újraszabályozását —, vagy politikai erőből átnyomja, és a következményeket kezeli utólag?

A második: Miként kezeli a Magyar-kormány azt a strukturális paradoxont, hogy a jogállami legitimáció visszaszerzéséhez európai partnerségre szorul, amelynek legfőbb tanácsadó testülete épp az általa alkalmazott módszert kifogásolja? Hogyan lehet egyszerre a Velencei Bizottságra hivatkozni — mint a NER által lerombolt normák végső forrására — és figyelmen kívül hagyni, ha az épp nem kényelmes?

A harmadik, legmélyebb kérdés nem Sulyokról és nem a Magyar-kormányról szól. Arról szól, hogy a demokratikus jogállam intézményeinek van-e olyan belső önvédelmi mechanizmusa, amely a választói felhatalmazástól függetlenül, önmagától is véd az eltorzulástól. A Velencei Bizottság tizenöt év alatt megmutatta, hogy nem képes betölteni ezt a szerepet — akkor sem, ha ajánlásait nem veszik figyelembe. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság betöltötte volna — de nem töltötte be.

Talán az a legfontosabb tanulság a Sulyok-ügyből: az alkotmányos intézmények tekintélyét nem az alapítja meg, hogy valaki beléjük

menekül, ha bajban van. Azt az alapítja meg, hogy rendszeresen és bátran megszólalnak — akkor is, amikor még semmiféle bajuk nincs. Sulyok Tamás ezt nem tette.

Háttérgyár Elemzési Részleg · 2026. június 22. · Füzet HGY-2026/06