

Szentpéteri Nagy Richard

ÁLLAMFŐVÁLTÁS AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIÁBAN

című doktori értekezésének tézisei

Témavezető: Kukorelli István egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
2017

TARTALOM

I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	5
II. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK, ELEMZÉSEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, A FELDOLGOZÁS MÓDSZEREI	6
III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI	8
IV. A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE	11

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Az alkotmány – modern értelmében – olyan eszköz, amely a modern alkotmányos demokráciákban – más funkciói mellett – racionalizálja, és egyben korlátok közé is szorítja a többség uralmát. Az értekezés elsősorban az alkotmánynak ezt a funkcióját szem előtt tartva igyekszik megvizsgálni az alkotmányos demokrácia intézményi alapjait, mindenekelőtt az államfői székben bekövetkező utódlás közjogi körülményeit kutatva. E nézőpontból rendszerezi és csoportosítja a demokráciákat, majd az államformák taglalása után az egyes kormányformák szerint újraosztályozza, csoportosítja és rendszerezi újjá a választott országokat. Ezt követően államformák és kontinensek szerint mutatja be az egyes államfőváltási gyakorlatokat és tapasztalatokat a világ sok országában, majd végül Magyarországra térve az államfőváltás magyar szabályait ismerteti. A dolgozat végén bizonyos intézményi javaslatokat is tesz.

Az értekezésnek természetesen nem célja a világ összes országának szóba hozása, de ország-választó igyekezetével arra törekszik, hogy viszonylag teljes képet adjon a gyakorlatokról és az intézményi megoldásokról. A körkép során időnként helyi sajátosságokat ismertet, máskor az ismert tényeket értelmezi újjá. Az értekezésnek ezek a fejezetei azzal a céllal is születtek, hogy a legjobb gyakorlatokból általános következtetéseket vonjanak le, és ezeket hasznosíthatóvá válhassanak esetleges jövőbeli alkotmányozások számára.

A dolgozat lényegében három nagyobb részből áll. Az első rész – az értekezés első két része – egyfajta teoretikus felvezetés, mindenekelőtt jogelméleti, alkotmánytani alapvetés, amely elsősorban a dogmatikai problémafelvetésre, fogalomtisztázásra fókuszál. Az értekezés harmadik és negyedik része – a dolgozat második nagyobb egységéént – az államfőváltások világgyakorlatából nevez meg példákat – nem megkerülve időnkénti teoretikus megfontolásokat sem –, és elsősorban ismeretgyűjtő, információközlő céljai vannak. Végül az értekezés ötödik része – mely a dolgozat harmadik, záró egységét képezi – arra tesz kísérletet, hogy bizonyos történelmi előzményekre visszatekintve a magyar alkotmányjog államfőváltásra vonatkozó hatályos szabály-együttesét mutassa be. E három nagy rész három nézőpontot is jelentve elméleti, történelmi és tételes jogi megközelítést alkalmaz, és mindenekelőtt fogalmi tisztázásra, egységes fogalomhasználatra törekszik az alkotmányos demokrácia jobb megértése érdekében.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid összefoglalása, a feldolgozás módszerei

Az értekezés a politikai alkotmányfogalomból kiindulva öt részben dolgozza fel tárgyát. Az elsőben az alkotmányos demokráciának a politikai alkotmány szempontjából releváns fogalmait járja körül, majd a másodikban a kormányzati rendszer szempontjából fontos alapfogalmakat igyekszik tisztábban látni. A harmadik részben a világ monarchiáinak államfőváltásait veszi szemügyre, majd a negyedik részben a világ köztársaságai közül a hatalmas amerikai kontinens déli felének államfőváltási gyakorlatát tekinti át. Végül az ötödik részben Magyarországra térve hazánk államfőváltás-történetével, joginorma-világával és politikai gyakorlatával foglalkozik – röviden.

Az értekezés szóhasználati választásait illetően kiemelhető, hogy választott tárgyát államfőváltásnak hívja, mert olyan kifejezés megtalálására törekedett, amely egyaránt felöleli az elsősorban monarchiákra jellemző öröklés és az elsősorban köztársaságokra jellemző választás intézményét, de nyitva hagyja annak lehetőségét is, hogy ez éppen fordítva történjék.

A pillanat mindenesetre, amelyet az értekezés körüljár, a hatalomátzállás pillanata, vagyis az a momentum, amikor a korábbi államfő helyét az új államfő veszi át. Ez a pillanat az úgynevezett politikai alkotmány legérdekesebb mozzanata, és éppen azért van politikai alkotmány, hogy ezt a mozzanatot rendezze, hasonlóképpen valamennyi közjogi tisztség átszállásának pillanatához. A politikai alkotmány ugyanis a „ki és mikor” kormányozzon (uralkodjék, vezessen, szolgáljon stb.) kérdésre adja meg a választ, vagyis arra a kérdésre, hogy mettől meddig legyen egy személy egy tisztségben – egy alkotmányos demokráciában.

Monarchiák esetében a trónörökös pozíciójába az alkotmányosan – és az élet által is – adott személy sok esetben a születése pillanatában bekerül, és sok esetben halálának pillanatáig betölti az államfői – vagy adott esetben a trónörökösi – tisztet. Köztársaságok esetében az államfői mandátum rendszerint az alkotmány által megadott – években, hónapokban és napokban számított –, adott pillanattól adott pillanatig tartó időszakasz, amely a legtöbb esetben csak egyszer hosszabbítható meg egy ugyanilyen hosszúságú időszakasszal, és e periódus leteltével új államfő beiktatására kerül sor. Az új államfő kiválasztásának – vagy a régi újra-kiválasztásának – legelterjedtebb módszere köztársaságok esetében maga a választás, amely természetesen közvetlen, közvetett, kvázi-közvetlen vagy látszólag közvetett is lehet, de előfordulhat, hogy a személy mégsem választással jelöltetik ki.

A számtalan eset közül az értekezés számosat igyekszik bemutatni, de mindenekelőtt arra törekszik, hogy rendszert fedezzen fel az egyes gyakorlatok sűrűjében. Ezért nagy hangsúlyt helyez a fogalmakra, melyek egyes gyakorlatokat leírnak, és a formákra, amelyeket e gyakorlatok betartanak.

Az egyes alkotmányok közötti, nemkülönben az államformák és a kormányformák közötti kézenfekvő különbségek figyelembevétele mellett ilyenformán a dolgozat igyekszik számításba venni az egyes országok sajátosságait, de törekszik arra is, hogy az egymáshoz sok tekintetben hasonlító szabályokból általános tanulságokat vonjon le. Alighanem csak e szabályok mögötti törvényszerűségek és esetlegességek egyként való figyelembevétele esetén tudnak érvényesülni azok a jótétemények, amelyek a nyugati politikai gondolkodás legszembetűnőbb és leghasznosabb gyümölcseit adják, és amelyeket összefoglalásként a hatalomról való beszéd szépségének, vagy – tekintve, hogy többnyire a hatalom korlátozásának nyelvéről van szó – az alkotmányról való strukturált gondolkodás élvezetének, vagyis a közjogi bölcselkedés szeretetének nevezhetnénk.

Ennek tudományos élvezetéhez természetesen az a politikai filozófiai hagyomány nyújt segítséget, amely immáron világtörténetének harmadik évezredében járván korszakunkban újból valósággal virágzásnak indult. Ezért szűkre fogott, speciális tárgyát az értekezés e távoli horizontról, az alkotmányos demokrácia elméletéből közelíti meg, mielőtt részletesebben megvizsgálná az elmélet egyes gyakorlati megvalósulásait a világban – és nálunk.

Az értekezés számos ponton az összehasonlítás módszerét alkalmazza, de szemlélete elsősorban történelmi és közjogi. Ez a szemlélet mindenekelőtt az utolsó részben érvényesül, melyhez az értekezés teoretikus első harmada és gyakorlati-történeti második része mintegy előzményül szolgál.

Mindemellett az értekezés néhány konkrét ponton állást foglal a jogirodalomban vitatott kérdésekben. Ilyen állásfoglalása az értekezésnek az állam- és kormányformák egymástól való tiszta szétválasztásának szorgalmazása, a parlamentáris rendszer államfőjének a semleges hatalom pozíciójában való elhelyezése, a magyar történelmi államformaváltások közjogi érvényességének megkérdőjelezése, a jelenlegi magyar kormányforma egyes intézményi megoldásainak bírálata és a hatályos magyar államfőváltási szabályok értelmezése. Ezeken a pontokon az értekezés polemizáló, argumentáló jellegű.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, a hasznosítás lehetőségei

Az értekezés a fent bemutatott struktúrában számos ponton megrögzült fogalomhasználatokat kritizál, vagy vitat. Az egyik ilyen törekvése, hogy az államformák és a kormányzati rendszerek egyes elterjedt elnevezéseit egymással összevesse, és megvizsgálja, vajon e fogalmak jól szolgálják-e az egyes kormányformák megértését. Arra a megállapításra jut, hogy némely megnevezések – elterjedtségük ellenére – nem segítenek a fogalmi tisztaságra való általános tudományos törekvéseknek, és ezért átgondolandók, vagy kiegészítendőek, netán néhány esetben el is vetendőek, mert használatuk nem kellően indokolt.

Vizsgálódásai során az értekezés kitér az államforma fogalmának koronkénti változásaira, többértelműségére és fejlődésére, ahogyan a kormányzati rendszerek egyes alternatív neveit is sorra veszi, de végül a jelenkor tudományos nyelvhasználatának általánosan elfogadott szokásaiból indul ki, és megállapításait a megállapodott meghatározásokra, ismert modern definíciókra alapozza.

Eszerint államformának nem a politikai rendszert vagy berendezkedést, és nem is a jó vagy rossz kormányzás formáját tekinti, hanem az államfői hatalomgyakorlás azon jellegét, mely a koronás és a korona nélküli államfői státus között tesz különbséget, és ez alapján összesen két államformát – persze számtalan változatukban – különböztet meg egymástól, a monarchiát és a republikát. Ugyanakkor a két államforma egymástól való gyakorlati elhatárolása néhány különös esetben a legkevésbé sem egyértelmű, ezért a dolgozat fogalmi támpontokat igyekszik találni a tiszta elválaszthatóság érdekében.

Kormányformának – ugyancsak egyszerűen szólva – a kormányzati rendszert tekinti, vagyis azt a dinamikus mechanizmust, amely a széles értelemben vett kormányzást végző állami szervek közötti kapcsolatban, együttműködésben és egymás – nem egyenlő mértékű – ellenőrzésében mutatkozik meg demokratikus körülmények között, és ez alapján két fő kormányformát különböztet meg egymástól. Egyrészt a parlamentáris, másrészt pedig a prezidenciális vagy elnöki rendszert, továbbá ezek számtalan átmeneti változatát (mindenekelőtt az úgynevezett félelnöki modellt), valamint néhány sajátos, besorolhatatlan szisztémát, amelyet külön kell kezelnünk (mint a svájci modellt).

Ezekben a meghatározásokban az értekezés a fogalmak általánosan elfogadott jelentését használja, és természetesen nem lát okot arra, hogy a széles körben elterjedt és használt fogalmak definícióján változtatást javasoljon. Ugyanakkor megállapítja, hogy az

állam- és kormányformák fogalmi vegyítéséből eredően a fogalmak egymástól való elválasztása, elhatárolása tekintetében sok esetben következtelenségeket és indokolatlan fogalomkeveredéseket lehet tapasztalni, ezért ezek meghaladására igyekszik javaslatot tenni.

Az értekezés ugyancsak leteszi a voksát abban a kérdésben, hogy a parlamentáris rendszer államfője valójában a végrehajtó hatalom feje-e, avagy az államé (ideértve az összes hatalmi ágat, illetőleg egyiket sem), és az utóbbi felfogás mellett tör lándzsát. Benjamin Constant rendszere az értekezésben végigvonultatott felfogás szerint úgy is megfogalmazható, hogy bár történetileg a közhatalom a monarcha kezében összpontosult, a parlamentarizálódás során a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom kikúszott az államfő kezéből, és az a parlamenthez, illetve a független bíróságokhoz települt át. Az államfő legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta pozícióit, ám a 19. század parlamentarizálódása és a 20. század közjogtörténete során itt is fokozatosan területet veszített, és „középen”, a három klasszikus hatalmi ág csúcsán, ám azokba bele nem folyva, neutrális pozícióban találta meg a helyét. Az értekezés ebben a pozícióban láttatja a parlamentáris kormányforma államfőjét, megkülönböztetve más kormányrendszerek államfőitől, az államformákra is tekintettel.

A dolgozat hasonlóképpen határozottan veti fel a magyar parlamentarizmus modern problémáit. A magyar kormányformára számos különlegesség jellemző, amelyek alighanem csak a magyar közelmúlt ismeretében érthetők meg, de e sajátos kormányforma sok hasonlóságot mutat a közép-európai posztkommunista országok tipikus kormányformájával, a kvázi-parlamentáris modellel, amelynek jellemző jellegzetességei vannak. A magyar parlamentarizmus mégis egy leginkább önmagához, mindenekelőtt önmaga tiszteletreméltó múltjához viszonyítható kormányforma, amelyen jellegzetes karaktervonások, színek és árnyalatok vannak. Magyarország a térség országai közül egyedülállóan, de még a kontinens fejlettebb országaival való összehasonlításban is kiemelkedő parlamentáris tradíciókkal bír, és a dolgozat e hagyományok alapján tartja megújíthatónak a magyar kormányformát.

Az értekezés érvrendszere szerint a megújítás éppen az államfő jogköreinek átgondolásával veheti kezdetét. Az alaptörvény államfőről szóló szakaszai között – egy viszonylag ritka választási módszert leíró rész mellett – bőséges hatásköri listát találunk, amely tartalmaz olyan jogköröket is, amelyeknek kevés helyük lenne egy parlamentáris rendszerű állam fejének jogosítványai között, másrészt részben hiányoznak belőle (vagy hiányosan szerepelnek benne) olyan jogkörök, amelyeknek indokolt lehetne ott lenniük (a maguk teljességében) az államelnök hatáskörei között. Az előbbi jogosítványokra példa az államfő törvénykezdeményezési, vagy parlamenti felszólalási joga, az utóbbi jogkörökre pedig a kormányfő kinevezésének vagy a parlament feloszlatásának a joga, melyek közül az

elsőt a magyar alkotmány nem ismeri, a másodikat pedig olyan megszorításokkal tartalmazza, hogy gyakorlatilag nemigen lehet (vagy ha mégiscsak lehetne, akkor nem kellene) élni vele.

A magyar államfőváltások történetéről és történeti körülményeiről szólva az értekezés mindenekelőtt a magyar történeti alkotmány hagyományaiból indul ki. Ebből a perspektívából ítéli meg az első államformaváltás kísérletét is, amely az államfőváltás megváltoztatásával is együtt járt volna, ha eredményes – és érvényes – lett volna. E kísérlet voltaképpen az első jelentős próbálkozás volt az államfőváltás addigi gyakorlatának megszakítására és felváltására, holott e gyakorlat az évszázadok során lépcsőről-lépésre alakult olyanná, amilyennek megismertük, és elsősorban stabilitásával, szervességével és meggyökerezettségével tűnik ki. Az értekezés valamennyi magyar államforma-váltási kísérletet ebből a távlatból ítél meg, és mindenekelőtt az érvényességi szempontokat helyezi előtérbe.

A hatályos államfőváltási szabályok értékelésénél az értekezés ugyancsak mindenekelőtt történeti és nyelvtani értelmezést használ. Minthogy a köztársasági elnök választása az Alaptörvény alapján legfeljebb két fordulóban történik, alighanem helyes és kívánatos, ha az államfő már az első fordulóban megválasztatik, de ugyancsak helyes törekvés, hogy – sikertelenség esetén – legalább a második fordulóban megválasztassék. A két forduló filozófiája és logikája, célja és jellege között ezért jelentős különbségek vannak.

E különbségek abból adódnak, hogy az Alaptörvény az első fordulóban a megválasztandó köztársasági elnök lehetőleg minél szélesebb támogatottságát, vagyis minél nagyobb legitimitását célozza meg, a második fordulóban pedig a választás eredményességét tekinti célnak. E két logika eltérő zsánerű szabályozást igényel. Az első forduló szabályozásánál a törekvés az volt, hogy a köztársasági elnök megválasztásához a lehető legnagyobb arányú szavazat kelljen. A második forduló modellezésénél pedig az volt a cél, hogy az elnökválasztáshoz a lehető legkisebb arányú szavazat is elég lehessen. Mindkét forduló szabályozása számos elvi és gyakorlati problémát vet fel, mindenekelőtt a határozatképesség, az érvényesség és az eredményesség tekintetében. A dolgozat ezekben a vitatott kérdésekben ugyancsak állást foglal.

Az értekezés *de lege ferenda* részében javaslatot tesz egy államfőváltási módszer bevezethetőségének megfontolására, *függelék* részében pedig normaszöveg-javaslattal él.

IV. A szerző témával összefüggő publikációinak jegyzéke

Szentpéteri Nagy Richard: Bérc, avagy a joguralom útjai. 480 p. Budapest, Noran Libro, 2017. (ISBN: 978-615-5667-63-3)

Szentpéteri Nagy Richard: A választott államfő, avagy a kor lenyomata a kormányformán. In: Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Smuk Péter, Szabó Zsolt (szerk.): A szabadságszerető embernek. Ünnepi kötet Kukorelli István egyetemi tanár 65. születésnapjára.

Szentpéteri Nagy Richard: Hogyan váltsunk államfőt? In: Csizmadia Ervin, Koroncai András (szerk.): A történelem fortélyai. A magyar demokrácia az átmenettől napjainkig. 170 p. Budapest, L'Harmattan, 2017. pp. 87-107. (ISBN: 978-963-236-895-5)

Szentpéteri Nagy Richard: Kormányformák és demokráciamodellek. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(4) pp. 16-35. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmányos formák. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(3) pp. 34-40. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A kormányformavíták karakterológiája. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(2) pp. 12-18. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A kormányformák tipológiája. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(1) pp. 18-24. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A prezidenciális kormányrendszer államfője és államfőváltásai Latin-Amerikában. In: Csink Lóránt, Szabó István (szerk.): Az államfő jogállása II. 226 p. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2013. 06. 07. Budapest: Pázmány Press, 2015. pp. 55-133. (ISBN: 978-963-308-236-2)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris államfő. Athenaeum Konzervatív Szemle 1:(2) pp. 20-33. (2015)

Szentpéteri Nagy Richard: A magyar kormányforma, Athenaeum Konzervatív Szemle 1:(1) pp. 26-45. (2015)

Szentpéteri Nagy Richard: Kormányzati rendszerek. In: Egedy Gergely (szerk.): Bevezetés a politológiába: 156 p. Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó Zrt, 2013. pp. 95-104. (ISBN: 978-615-5344-34-3)

Szentpéteri Nagy Richard: Demokráciák. In: Egedy Gergely (szerk.): Bevezetés a politológiába: Közös modul. 156 p. Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó Zrt, 2013. pp. 105-120. (ISBN: 978-615-5344-34-3)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államfői megbízatás időtartama nálunk és másutt, egykor és most. In: Drinóczi Tímea, Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. Budapest; Pécs: Pázmány Press, 2013. pp. 419-4378. (ISBN: 978-963-308-065-8)

Szentpéteri Nagy Richard: Az európai monarchiák államfőváltásai. In: Csink Lóránt, Szabó István (szerk.): Az államfő jogállása I: Budapesten, 2012. jún. 6-án azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett anyaga. 196 p. Budapest: Pázmány Press, 2013. pp. 127-156. (ISBN: 978-963-308-089-4)

Szentpéteri Nagy Richard: Mit kezdjünk a magyar kormányzással? In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán (szerk.): A nyugatban Magyarországot: Variációk hagyományváltásra. 170 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2012. pp. 47-77. (ISBN: 978-963-236-558-9)

Szentpéteri Nagy Richard – Bíró Gábor István: A politikai alkotmány története: Szentpéteri Nagy Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 1945-2005. Osiris, 2006. 770 old. Politikatudományi Szemle 20:(3) pp. 157-166. (2011)

Szentpéteri Nagy Richard – Bíró Gábor István: Az alkotmányos politika tana: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Politikatudományi Szemle 20:(1) pp. 145-154. (2011)

Szentpéteri Nagy Richard: A második kamarák típusai a világban. In: Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? – az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. november 12-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. 172 p. Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 2011. pp. 95-110. (ISBN: 978-963-9848-45-0)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris megoldás. In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán (szerk.): Köztes demokrácia. 216 p. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2009. pp. 175-179. (ISBN: 978-963-236-234-2)

Szentpéteri Nagy Richard: A megkerült alkotmány. In: Szentpéteri Nagy Richard, Csizmadia Ervin, Novák Zoltán (szerk.): A körbezárt politika: elemzések a jelenkor Magyarorszájáról. 169 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2008. pp. 139-160. (ISBN: 978-963-236-032-4)

Szentpéteri Nagy Richard: Népszavazás kontra alkotmány. In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán, Pétervári Zsolt (szerk.): Konszenzus és küzdelem. 207 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2008. pp. 28-31. (ISBN: 978-963-236-151-2)

Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány köztársasága, a köztársaság alkotmányossága. In: Feitl István (szerk.): Köztársaság a modern kori történelem fényében: 2006. febr. 1-2-án Budapesten, a Politikatörténeti Intézetben tartott konferencia szerkesztett anyaga. 412 p. Budapest: Napvilág Kiadó, 2007. pp. 399-412. (ISBN: 963-9350-85-0)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. Politikatudományi Szemle 14:(3-4) pp. 111-130. (2005)

Szentpéteri Nagy Richard: A törvények szelleme: a konzervatívok, a történelem és a jog. In: Szirtes Bernadett (szerk.): A korszerű konzervativizmus elemei. Budapest: Író Gergely Alapítvány, 2005. pp. 73-85.

Szentpéteri Nagy Richard: India közjoga ma. Magyar Jog 43:(9) pp. 551-554. (1996)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban: Tanulmányok. 195 p. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. pp. 97-144. (Jog és jogtudomány, ISSN 1216-6782; 8.) (ISBN: 963-222-899-5)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt: Pokol Béla "A magyar parlamentarizmus szerkezete" c. cikkéhez. Társadalmi Szemle 49:(4) pp. 83-93. (1994)

Szentpéteri Nagy Richard: Elnökválasztás osztrák módra. Társadalmi Szemle 48:(1) pp. 62-69. (1993)

Theses of the doctoral dissertation of
Richard Szentpéteri Nagy
as entitled

CHANGE OF THE HEAD OF STATE IN A CONSTITUTIONAL DEMOCRACY

Supervisor: István Kukorelli, Full Professor

Doctoral School of the Faculty of Law and Political Sciences of
Eötvös Loránd University, Budapest
2017

CONTENT

I. SUMMARY OF THE RESEARCH OBJECTIVES	19
II. SUMMARY OF THE RESEARCH AND ANALYSES DONE; THE METHODS OF ANALYSIS	20
III. SUMMARY OF THE RESEARCH FINDINGS. OPPORTUNITIES FOR UTILIZING THE FINDINGS	22
IV. LIST OF THE AUTHOR'S RELEVANT PUBLICATIONS	25

I. Summary of the Research Objectives

In modern constitutional democracies a constitution, in its modern sense, is an instrumentality whose functions include rationalizing and keeping within certain limitations the rule of the majority. Focusing on that function of constitutions, the dissertation examines the institutional foundations of constitutional democracy and, more specifically, takes a close look at the succession of the head of state in a constitutional law context. The dissertation classifies and groups democracies bearing that consideration in mind; it discusses forms of state, and then it reclassifies and regroups the countries concerned using forms of government as criteria. The dissertation presents various methods of changing the head of state in countries of various form of state on several continents. Eventually it turns to Hungary and elaborates on the rules of the change of the head of state there. At the end of the dissertation the author comes forwards with some institutional recommendations.

It goes without saying that the dissertation does not aspire to cover all the countries of the world. When selecting certain countries and leaving out others, it seeks to offer a relatively exhaustive picture of the various institutional solutions. Parts of this survey might offer new information while other parts are likely to shed new light to known facts. One of the dissertation's aims is to draw general conclusions from the best practices and lay ground for their practical utilization by framers of constitutions in the future.

The dissertation consists of three major units. The first unit – in other words, the two opening parts of the dissertation – consists of a theoretical introduction. It clarifies certain fundamental issues of legal theory and constitutional law, in particular, problems of dogmatics and shedding light on key concepts. The third and fourth parts of the dissertation – the second unit – describe the ways in which the head of state is changed in certain countries of the world – in some places also adding theoretical commentaries – offering primary information about said countries. Finally, the fifth part of the dissertation – which forms the third unit – presents the currently valid rules that are applied in Hungary for the change of the head of state. This part also includes information on the historical roots of Hungary's present practice in changing the head of state. The three units apply three different approaches: theoretical, historical and legal. To help the better understanding of constitutional democracy, effort is made throughout the dissertation to clarify the meaning of the concepts mentioned and be consistent in the technical language used.

II. Summary of the Research and Analyses Done; the Methods of Analysis

Starting by an analysis of the political constitution, the dissertation addresses its objects in five parts. In the first part it examines those concepts of constitutional democracy that have relevance for the political constitution. In the second part it takes a look at concepts that matter from the viewpoint of the form of government. In the third part it discusses the change of the head of state in some monarchies of the world. In the fourth part the focus is on the practice of change of the head of state in the southern part of the vast American continent. Finally, the fifth part puts Hungary in the spotlight and gives brief information about the history, legal norms and political practice of the change of the head of state in this country.

As far as the terminology of the dissertation is concerned, it calls its central theme as *change of the head of state*. The technical term is supposed to include both succession by inheritance, which as a rule marks monarchic states, and the institution of election, which as a rule characterizes republics. At the same time the term is supposed to leave the door open for countries to arrange the change of the head of state the other way round.

The dissertation focuses on the very moment of the transfer of power: when a former head of state is replaced by a new one. That stage is the most intriguing element of the so-called political constitution. Indeed, arranging that moment (and for that matter, the transfer of all the other offices that belong to the domain of public law) is the *raison d'être* of political constitution. That is because the political constitution answers the question of “who and when” should govern (be on the throne, lead the country, serve the nation and so on). That is to say, it is supposed to offer an answer to the question how long the term of service for a person in a given position should be – in a constitutional democracy.

In the case of monarchies a person often finds himself/herself in the position of heir to the throne right on the day of his/her birth – either spontaneously or pursuant to the constitution. Often that person holds the title of the head of state – or for that matter heir to the throne – down to the moment of his/her death. In the case of republics, the mandate of the head of state lasts for a specific period of time – defined in years, months and days. In most cases that period may be extended only once by another period of the same length. Once that second period has elapsed, a new head of state is inaugurated. In the case of republics the most common method of selecting a new head of state – or selecting the old one once again – is election. Election may be direct, indirect, quasi-direct or direct in appearance only. In some cases the new president get selected but not by election after all.

The dissertation presents a selection of the considerable number of election methods. Most importantly it seeks to deduce some sort of a system from the tangle of various practices. A system may only be identified if special attention is paid to the nuances of the various electoral solutions.

The dissertation makes it a point to find the differences between the various constitutions, forms of state and government; furthermore, it seeks to take into consideration the special characteristics of the countries concerned. Effort is made to draw general lessons from the constitutional rules that have many shared elements. Both the laws and contingencies behind those constitutional rules need to be borne in mind. Then and only then can the achievements that embody the most conspicuous and useful fruits of Western political thinking make their beneficial effects felt. Those achievements might also be called as the “beauty of discourse on power.” Alternatively, as in most cases it is referred to methods of keeping power within certain limitations, those achievements might also be called as the “pleasure of structured and public discourse on the constitution,” that is to say, calling it as the “love of a theoretical analysis of public law.”

A precondition for finding pleasure in the scientific discussion of those achievements is a tradition of political philosophy that has entered the third millennium of its history. Presently we are witnessing a renaissance of that political philosophy. Using the terminology of John Rawls, a modern version of that philosophy is the theory of constitutional democracy (John Rawls: *Political Liberalism*. New York, 1993, XXXVII, p. 135.) Hence it follows that – before zooming in on certain manifestations of theory in some countries and in Hungary – the dissertation approaches its strictly defined object starting out from a broader perspective: the theory of constitutional democracy.

In numerous places the dissertation employs the method of comparison yet its approach is first and foremost historical and it focuses on public-law considerations. That approach is the most conspicuous in the last part. The first, theoretical, third of the dissertation, and its second third, which is practical and historical in nature, serve as the antecedents for the final third.

III. Summary of the Research Findings. Opportunities for Utilizing the Findings

The dissertation, whose structure has been introduced above, critically evaluates or challenges the ways several terms are used. It collates widely used names of forms of state and systems of government and calls into question whether or not the use of those terms helps the identification of the forms of government concerned. The dissertation concludes that some terms – widely used as they are – do not serve the general scientific endeavour to clarify said concepts. For that reason their use needs to be reconsidered or the terms need to be augmented or discarded altogether because their use is not adequately justified.

The dissertation follows the changes throughout history in the meaning of the concept of form of state and why and how at times that concept had several parallel interpretations. Alternative names of various systems of government are discussed. Eventually the dissertation settles at the current, established scientific terminology and its conclusions are based on the mainstream, well-known definitions.

In the dissertation's interpretation "form of state" does not mean either a political system or a form of good or bad governance. Instead, it refers to that characteristic of the head of state's exercise of power that differentiates between crowned and not crowned heads of state. Consequently, it establishes merely two forms of state (obviously in an untold number of varieties): monarchy and republic.

The dissertation defines "form of government" as a system of government. It means a dynamic mechanism that can be seen in the interplay of state organs that carry out governance in its broadest sense and – where conditions are democratic – check on one another's activities in an asymmetrical way. Using those criteria, the dissertation differentiates two main categories of form of government: parliamentary system and presidential system. The two have numerous transitional forms (first of all, the so-called semi-presidential model) and some examples that resist categorization and therefore require discussion under a separate heading (for example, the Swiss model).

When elaborating those definitions the dissertation does not come up with any extraordinary statements. It uses the widely accepted meaning of the concepts concerned and forgoes proposing any amendment of the common definitions of the concepts concerned. However, as the concepts of "form of state" and "form of government" are often confused,

there have been widespread inconsistencies in their differentiation. For that reason the dissertation proposes to fine-tune those categories.

The dissertation takes a stand about the question whether in parliamentary systems the head of state is the head of the executive branch or of the state (the latter including each of the branches of power or, conversely, none of them). The model that Benjamin Constant created can be rephrased in present-day terminology as follows: though historically all power was concentrated in the monarch's hand, with the emergence of the parliamentary system, legislative and judiciary power shifted from the head of state and transferred to the parliament and the independent courts. The heads of state managed to retain power most efficiently and for the longest period relative to the executive branch. However, in the 19th century, when parliaments obtained a stronger say, and due to changes in public law in the course of the 20th century, there too the grip of heads of state on the executive power weakened. Eventually the heads of state found themselves, so to say, "in the middle," that is, at the top of the three classic branches of power; without interfering in the day-to-day operation of any of them and having a position in which they "reign but do not govern." The dissertation portrays heads of state in that very position.

The dissertation squarely addresses the problems of parliamentarism in Hungary. The Hungarian form of government has several particular features, which can apparently be understood only upon studying Hungary's recent history. The Hungarian system shares some traits with the typical form of government of other Central European post-communist countries: the quasi-parliamentary model. In sum, the Hungarian parliamentarism is a *sui generis* parliamentary system, which is to be interpreted the most effectively in light of its own venerable history of parliamentarism. From that point of view Hungary is in a special situation for its respectable parliamentary traditions, which are unique by comparison either with the countries of the region or for that matter the more advanced countries of the entire continent. It is on the basis of those venerable traditions that one can express optimism about the odds that the Hungarian form of government can be renewed.

Such renewal could be begun by reconsidering the powers of the head of state. Among the articles referring to the head of state in the Hungarian Fundamental Law (that is, constitution) there is a terse one that provides for a rare method of the election of the head of state and there is a detailed list of his/her powers. That list includes powers that are "odd men out" in such a list of the rights of the head of a state with a parliamentary system. By contrast, some powers that could have a strong justification for being there are conspicuously absent (or are present in part only). Examples for the first are the right of the head of state to

introduce a bill to parliament and to speak in the House. Examples for the latter include the right to appoint the head of government or dissolve the parliament. As for the first one: it is absent from the Hungarian constitution altogether; and as for the latter, it is so heavily restricted by caveats that in practice it can never be exercised (or when it could be, it would not be advisable).

Discussing the history of changes of the head of state in Hungary, the dissertation makes an emphatic reference to the traditions of Hungary's so-called historical constitution. It is from that perspective that the dissertation evaluates the first attempt at changing the form of state, which – if it had been valid and effective – would have involved the transformation of the method of changing the head of state. That attempt was the first noteworthy effort at supplanting the former practice of changing the head of state with a new one – even though that former practice had evolved step by step, throughout centuries, and it excelled by its stability, organic and entrenched character. The dissertation assesses each Hungarian attempt at changing the form of state from that perspective, and it stresses the criteria for validity.

When appraising the currently valid rules for the change of the head of state in Hungary, the dissertation first emphasizes the historical and linguistic interpretations. It will be recalled that, pursuant to Hungary's Fundamental Law, the election of the president of Hungary may occur in two rounds at the most. It appears to be appropriate and desirable that the president should be elected already in the first round. It is an equally commendable endeavour that – if the first round is not successful – the president should be elected in the second round. There are conspicuous differences in the philosophy, logic, aims and character of the two rounds of election.

The differences stem from the fact that in the first round the Fundamental Law aims at ensuring the candidate's broadest possible popular support, that is, legitimacy. By contrast, in the second round, the primary aim is to ensure the validity of election. The two lines of logic require rules of a different character. As for the first round, the overriding consideration is that to be elected, the candidate needs to obtain the highest possible number of votes. However, when modelling the second round, the goal is that even the lowest possible number of votes should be sufficient for the election to pass. Hence it follows that in the first round the successful election requires the affirmative vote of two thirds of the Members of Parliament. In the second round even a relative majority does the job. Several objections of principle and practice can be raised concerning the rules that cover the two rounds, especially as for the quorum, validity and effectiveness. The dissertation takes a clear-cut position concerning all of those issues.

IV. List of the Author's Relevant Publications

Szentpéteri Nagy Richard: Bérc, avagy a joguralom útjai. 480 p. Budapest, Noran Libro, 2017. (ISBN: 978-615-5667-63-3)

Szentpéteri Nagy Richard: A választott államfő, avagy a kor lenyomata a kormányformán. In: Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklós Zoltán, Smuk Péter, Szabó Zsolt (szerk.): A szabadságszerető embernek. Ünnepi kötet Kukorelli István egyetemi tanár 65. születésnapjára.

Szentpéteri Nagy Richard: Hogyan váltsunk államfőt? In: Csizmadia Ervin, Koroncai András (szerk.): A történelem fortélyai. A magyar demokrácia az átmenettől napjainkig. 170 p. Budapest, L'Harmattan, 2017. pp. 87-107. (ISBN: 978-963-236-895-5)

Szentpéteri Nagy Richard: Kormányformák és demokráciamodellek. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(4) pp. 16-35. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmányos formák. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(3) pp. 34-40. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A kormányformavíták karakterológiája. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(2) pp. 12-18. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A kormányformák tipológiája. Athenaeum Konzervatív Szemle 2:(1) pp. 18-24. (2016)

Szentpéteri Nagy Richard: A prezidenciális kormányrendszer államfője és államfőváltásai Latin-Amerikában. In: Csink Lóránt, Szabó István (szerk.): Az államfő jogállása II. 226 p. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2013. 06. 07. Budapest: Pázmány Press, 2015. pp. 55-133. (ISBN: 978-963-308-236-2)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris államfő. Athenaeum Konzervatív Szemle 1:(2) pp. 20-33. (2015)

Szentpéteri Nagy Richard: A magyar kormányforma, Athenaeum Konzervatív Szemle 1:(1) pp. 26-45. (2015)

Szentpéteri Nagy Richard: Kormányzati rendszerek. In: Egedy Gergely (szerk.): Bevezetés a politológiába: 156 p. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt, 2013. pp. 95-104. (ISBN: 978-615-5344-34-3)

Szentpéteri Nagy Richard: Demokráciák. In: Egedy Gergely (szerk.): Bevezetés a politológiába: Közös modul. 156 p. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt, 2013. pp. 105-120. (ISBN: 978-615-5344-34-3)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államfői megbízatás időtartama nálunk és másutt, egykor és most. In: Drinóczi Tímea, Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. Budapest; Pécs: Pázmány Press, 2013. pp. 419-4378. (ISBN: 978-963-308-065-8)

Szentpéteri Nagy Richard: Az európai monarchiák államfőváltásai. In: Csink Lóránt, Szabó István (szerk.): Az államfő jogállása I: Budapesten, 2012. jún. 6-án azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett anyaga. 196 p. Budapest: Pázmány Press, 2013. pp. 127-156. (ISBN: 978-963-308-089-4)

Szentpéteri Nagy Richard: Mit kezdjünk a magyar kormányzással? In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán (szerk.): A nyugatban Magyarországot: Variációk hagyományváltásra. 170 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2012. pp. 47-77. (ISBN: 978-963-236-558-9)

Szentpéteri Nagy Richard – Bíró Gábor István: A politikai alkotmány története: Szentpéteri Nagy Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 1945-2005. Osiris, 2006. 770 old. Politikatudományi Szemle 20:(3) pp. 157-166. (2011)

Szentpéteri Nagy Richard – Bíró Gábor István: Az alkotmányos politika tana: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Politikatudományi Szemle 20:(1) pp. 145-154. (2011)

Szentpéteri Nagy Richard: A második kamarák típusai a világban. In: Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? – az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. november 12-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. 172 p. Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 2011. pp. 95-110. (ISBN: 978-963-9848-45-0)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris megoldás. In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán (szerk.): Köztes demokrácia. 216 p. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2009. pp. 175-179. (ISBN: 978-963-236-234-2)

Szentpéteri Nagy Richard: A megkerült alkotmány. In: Szentpéteri Nagy Richard, Csizmadia Ervin, Novák Zoltán (szerk.): A körbezárt politika: elemzések a jelenkor Magyarorszájáról. 169 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2008. pp. 139-160. (ISBN: 978-963-236-032-4)

Szentpéteri Nagy Richard: Népszavazás kontra alkotmány. In: Szentpéteri Nagy Richard, Novák Zoltán, Pétervári Zsolt (szerk.): Konszenzus és küzdelem. 207 p. Budapest: L'Harmattan; Méltányosság Politikaelemző Központ, 2008. pp. 28-31. (ISBN: 978-963-236-151-2)

Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány köztársasága, a köztársaság alkotmányossága. In: Feitl István (szerk.): Köztársaság a modern kori történelem fényében: 2006. febr. 1-2-án Budapesten, a Politikátörténeti Intézetben tartott konferencia szerkesztett anyaga. 412 p. Budapest: Napvilág Kiadó, 2007. pp. 399-412. (ISBN: 963-9350-85-0)

Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. Politikatudományi Szemle 14:(3-4) pp. 111-130. (2005)

Szentpéteri Nagy Richard: A törvények szelleme: a konzervatívok, a történelem és a jog. In: Szirtes Bernadett (szerk.): A korszerű konzervativizmus elemei. Budapest: Író Gergely Alapítvány, 2005. pp. 73-85.

Szentpéteri Nagy Richard: India közjoga ma. Magyar Jog 43:(9) pp. 551-554. (1996)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban: Tanulmányok. 195 p. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. pp. 97-144. (Jog és jogtudomány, ISSN 1216-6782; 8.) (ISBN: 963-222-899-5)

Szentpéteri Nagy Richard: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt: Pokol Béla "A magyar parlamentarizmus szerkezete" c. cikkéhez. Társadalmi Szemle 49:(4) pp. 83-93. (1994)

Szentpéteri Nagy Richard: Elnökválasztás osztrák módra. Társadalmi Szemle 48:(1) pp. 62-69. (1993)

