

Löffler Tibor¹

**Illegitim választások.
Kihívások a demokratikus jogállamok számára²**

A politikai és politikaelméleti viták egyik nagy kérdése, hogy a népszavazás intézményét a parlamenti demokráciák rendszeridegen elemének tekinthetjük-e amiatt, hogy korlátozza a parlament szuverenitását, és összességében képes homokszemként akadályozni a parlamentáris demokrácia működését vagy - súlyosabb esetben - aláásni magát a parlamenti demokráciát. Elméleti kontextusban, demokrácia- és legitimitációelméletileg, tehát megkérdőjeleződhet a népszavazás *intézményének legitimitása*, ami táplálkozhat abból, hogy - az egyes népszavazásoknak a parlamenti és kormányzati döntéseket többé-kevésbé elismerten *legitimáló vagy legitimitást növelő* szerepe mellett - a népszavazások a kormányzó erők vagy más elitcsoportok *politikai akaratát blokkolják*.³ Politikaelméletileg viszont kifejezetten alulteoretizált az, hogy stabil és konszolidált parlamenti demokráciákban nem csak a népszavazással, hanem a *parlamenti választásokkal* kapcsolatban is olyan legitimitációs problémák vetődhetnek fel, amelyek politikai válságot és rendszerzavarokat okozhatnak.

Mivel bevett a „modern” parlamenti demokráciák „alkotmányos” és „jogállami” demokráciákként értelmezése (egy modern demokrácia nem lehet nem jogállami vagy nem alkotmányos), a népszavazások és választások „rendszeridegensége” és az arra mint politikai kihívásra adott politikai válaszok értelemszerűen elemezhetők jogállami kontextusban.

Tanulmányomban osztrák, brit és holland példán keresztül igyekszek rávilágítani arra, hogy demokratikus jogállamok *az állampolgárok politikai akaratának szabad és törvényes kinyilvánításából* kifolyólag milyen politikai és alkotmányos kihívásokkal nézhetnek szembe a választások és népszavazások miatt. A végén a 2006-os palesztin választások elemzése az 1999-es osztrák esetet idézi fel, de a politikai fejlettség egy jóval alacsonyabb - a parlamentáris rendszer „alapozó választásának” – szintjén.

I. Választások és népszavazások illegitimitása

A legitimitás három típusát különböztetem meg a politika világában: jogi-közjogi, morális, politikai. Legitimitás alatt *tágabb* értelemben elfogadottságot, elismertséget, illetve elfogadásra, elismerésre vagy engedelmességre méltóságot értek. A legitimitás három típusát az elfogadás, az elismerés vagy engedelmesség tipikus motívumai vagy indítékai alapján határozom meg: *jogilag-közjogilag legitim* az, amit jogi-közjogi okból vagy szempontból, *morálisan legitim* az, amit morális okból vagy szempontból, *politikailag legitim* az, amit

¹ Egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék.

² A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

³ A témám szempontjából fontos magyar szakirodalomból lásd különösen Körösenyi András: A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In Enyedi Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Századvég Kiadó – Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhazsnú Alapítvány, Budapest, 2009, 37–61. o.; Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. Pro Publico Bono, 2013/3, 125-142.o. Körösenyi András „a tiszta parlamentarizmus logikája” alapján tárgyalja a témát, mely logika nyíltan vagy burkoltan jelen van a politikai és elméleti vitákban.

politikai okból vagy szempontból fogadnak el, ismernek el, vagy tartanak engedelmeségre méltónak. Ennek megfelelően *jogilag-közjogilag illegitim* az, amit jogi-közjogi okból vagy szempontból, *morálisan illegitim* az, amit morális okból vagy szempontból, *politikailag illegitim* az, amit politikai okból vagy szempontból fogadnak el, ismernek el, vagy tartanak engedelmeségre méltónak. A politikai valóságban a három típus kombinációi rekonstruálhatók: közjogilag és/vagy morálisan és/vagy politikailag minősül valami legitimnek/illegitimnek. A két véglet: közjogilag, morálisan politikailag egyaránt legitim, illetve közjogilag, morálisan és politikailag egyaránt illegitim. A témát illetően jogelméletileg fajsúlyos variáns az, amikor közjogilag legitim választások és népszavazások *közjogi legitimitásuk ellenére* válnak politikai okból illegitimmé.

Az „illegitim” fogalmának az ad jelentőséget, hogy az állampolgárok politikai akaratának szabad kinyilvánítása előtt még liberális-demokratikus jogállamokban is tornyosulhatnak *normatív* akadályok.

Választások és népszavazások legitimitása (elfogadása, elfogadhatósága) a következő összefüggésekben kérdőjeleződhet meg:

- 1) A választás/népszavazás kiírása és megtartása.
- 2) A választás ideje.
- 3) A választás módja.
- 4) A választás/szavazás fajtája vagy típusa.
- 5) A választás résztvevői.
- 6) A választási folyamat/eljárás egyes elemei.
- 7) A népszavazás kezdeményezői (politikailag definiálható céljaikkal).
- 8) A népszavazásra feltett kérdések.
- 9) A választás/népszavazás szabad, törvényes és tisztességes volta.
- 10) A választás/népszavazás hivatalos végeredménye.
- 11) A választás/népszavazás politikai következménye.

A választás/népszavazás hivatalos végeredményének és politikai következményének a legitimitása vagy illegitimitása az ún. *output legitimitás*⁴ sajátos esete: választás/népszavazás hivatalos végeredménye és politikai következménye elfogadható vagy elfogadhatatlan. Az output legitimitás azt is magában foglalhatja, hogy választás/népszavazás hivatalos végeredményét és politikai következményét annak ellenére fogadják el (akár *expressis verbis* legitimnek), hogy azt megelőzően legitimációs kételyek vetődtek fel a választással/népszavazással kapcsolatban. Az output illegitimitás azt jelenti, hogy a választás/népszavazás hivatalos végeredményét és politikai következményét annak ellenére nem fogadják el (akár *expressis verbis* legitimnek), hogy azt megelőzően legitimációs kételyek nem vetődtek fel a választással/népszavazással kapcsolatban.

⁴ Az input/output legitimitáshoz lásd Bellamy, Richard: Democracy without Democracy? Can the EU's Democratic 'Outputs' be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule? In *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp. 2-19.; Boedeltje, Mijke – Cornips, Juul: Input and output legitimacy in interactive governance. In *Public Performance & Management Review*, January 2004.; Kelso, Alexandra: Reforming the House of Lords: Navigating Representation, Democracy and Legitimacy. In *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4, 2006, pp. 563–581.; Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne; Scharpf, Fritz Wilhelm: The Joint Decision Trap. In *Public Administration*, Vol. 66, No. 3., 1988, pp. 239–78.; Scharpf, Fritz Wilhelm: Games Real Actors Play. Routledge, New York, 1997; Scharpf, Fritz Wilhelm: Interdependence and democratic legitimation. In MPIfG Working Paper, 1998, No. 98/2, Scharpf, Fritz Wilhelm: Governing in Europe: effective and democratic? Oxford University Press. Oxford, 1999; Schmidt, Vivien: Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. In *Political Studies*, Vol. 61, No. 1, 2013, pp. 2-22. Az input/output legitimitás klasszikus koncepcióban a választás mint intézményes folyamat megjelenik a demokratikus legitimitás input oldalán, de elsikkad az output oldalán, mert az outputot mint hatékonyságként értelmezett rendszerteljesítményt fogják fel: az állam/kormányzat demokratikus legitimitása csorbul, ha nem tesznek kellőképpen eleget az állampolgárok (választásokon is kinyilvánított) elvárásainak.

A tanulmányomban elemzett példák nem csak azt illusztrálják, hogy demokratikus jogállamoknak az output illegitimitás miatt tisztán politikai kihívásokkal kell megbirkózniuk, hanem azt is, hogy maguk ezek *a politikai reakciók is kikezdzhetik a jogállamiságot.*

II. Ausztria 1999

Az 1999. október 3-án megrendezett választás legitimitásával semmilyen összefüggésben nem merült fel klasszikus, közjogi értelemben vett legitimitációs probléma: a választás *szabad, törvényes és tisztességes* voltát, a *hivatalos végeredményt*, mindösszesen pedig a választás *legitimitását* senki nem kérdőjelezte meg. Az illegitimitás egyetlen, bár *politikailag fajsúlyos* oka a választás (választási eredmény) *politikai következménye* volt: 2000. február 4-én hivatalba lépett Wolfgang Schüssel kétpárti, tisztán jobboldali koalíciós kormánya a Schüssel vezette Osztrák Néppárt (ÖVP) és a Jörg Haider vezette Osztrák Szabadságpárt (FPÖ) részvételével, ami rövid úton *politikai válsághoz* vezetett Ausztriában és az Európai Unióban. Szigorúan véve kevésbé a választás, hanem inkább a Schüssel-kormány politikai illegitimitásáról lehetne beszélni, de úgy gondolom, hogy egy végső soron választott, tehát *demokratikus legitimitással rendelkező kormány pártösszetétel szerinti illegitimitása* (delegitimálódása) elválaszthatatlan a választástól: 1) a választók eleve annak reményben szavaznak egy pártra, hogy az kormányra kerül, de legalábbis parlamenti erejénél fogva képes hatást gyakorolni a kormányzásra; 2) jogállami demokráciákban mindig indulhatnak a választásokon olyan, a versenytársak és a média nagy része által politikailag és morálisan illegitimnek tekintett pártok, amelyekre ennek ellenére vagy éppen ezért szavaznak az állampolgárok; 3) a választási kampányoknak és politikai harcnak általában része lehet a politikailag és morálisan illegitimnek tekintett pártok távol tartása a parlamenttől vagy éppen a kormányzástól.

Ausztriában a balközép Szociáldemokrata Párt (SPÖ) és a jobbközép Osztrák Néppárt *nagykoalíciós* kormánya volt hivatalban a választásokat megelőzően. A két párt 1986 óta kormányzott együtt. A választás eredményeképpen, a Szabadságpárt előretörésével azonban az osztrák parlamentben átrendeződtek az erőviszonyok, ami lehetővé tette a Néppártnak, hogy felmondja a bal-jobb *politikai törésvonalon* átívelő nagykoalíciót, és tisztán jobboldali koalíciót hozzon létre a Szabadságpárttal. Az október 3. és február 4. között eltelt négy hónap (!) alatt belföldön és külföldön egyaránt rendkívül erős *politikai nyomás* nehezedett a Néppártra, hogy ne éljen a parlamenti aritmetika kínálta lehetőségekkel, álljon el a Szabadságpárttal köthető koalíció alternatívájától, és folytassa a Szociáldemokrata Párttal közös kormányzást.

Az FPÖ-vel szembeni, a *politikai illegitimitás* tartalmául szolgáló kifogások a következők voltak: a párt *szélsőjobboldali* alapítású, és Jörg Haider elnöksége alatt kifejezetten a *szélsőjobboldalon* pozícionálta magát, amit a párt különböző szintű vezetőinek tettei és megnyilatkozásai is bizonyítanak. A párt radikálisabb kritikussai az FPÖ-t *neonáci* pártnak tartották. A végső érv abszolút megfelelt a politikai illegitimitás fogalmának: *politikailag és morálisan megengedhetetlen vagy elfogadhatatlan* az, hogy az Európai Unió egy tagállamában szélsőjobboldali (neonáci) párt *hatalomra kerüljön.*

Legitimitációs kontextusban az FPÖ esetleges kormányzati szerepvállalása súlyos ellentmondásokat vetett fel. Függetlenül attól, hogy mások *politikailag-ideológiailag* hogyan minősítették, pártnak *közjogi-alkotmányos joga* volt kormányra kerülni. Alkotmányos, jogállami és parlamentáris demokráciák éppen alkotmányos és jogállami jellegükből kifolyólag *nem tiltják*, és így az osztrák alkotmány és törvények sem tiltották, hogy egy alkotmányosan és törvényesen működő, tehát *alkotmányosan-közjogilag legitim párt*, amelynek egyébként is *közjogi-alkotmányos joga* indulni a választásokon, bejutni a

parlamentbe, és kormányra kerülni. Alkotmányos, jogállami és parlamentáris demokráciák alkotmányai nem tartalmaznak olyan kitételeket, amelyek lehetővé tennék, hogy alkotmányosan-közjogilag legitim parlamenti pártokat bármilyen politikai ideológiai megfontolásból megfosszanak a *kormányra kerülés jogától*. Azok tehát, akik ellenezték az FPÖ kormányra kerülését, végső soron nem az FPÖ kormányzásra való *alkotmányos jogát*, hanem *morális jogát* kérdőjelezték meg. Az FPÖ kormányra kerülése tehát *alkotmányosan-közjogilag legitim*, de *politikailag és morálisan illegitim* volt a kritikusok szemében. Más megközelítésben: a választásnak alkotmányosan-közjogilag legitim, de politikailag és morálisan illegitim következményei voltak.

Voltak, akik a politikai-morális illegitimitást közjogi illegitimitássá akarták transzformálni, és köztársasági elnöktől azt várták, hogy *tagadja meg az új kormány kinevezését*. Thomas Klestil az ÖVP jelöltjeként nyerte el tisztségét, de *elvi* alapon ő sem értett egyet pártjának az FPÖ-vel kötendő koalíciójával. Az alkotmány által kijelölt mozgásteret azonban szűk volt. Közvetlenül a választások után a szokásjognak megfelelően a választás győztesét, az SPÖ-t kérte fel kormányalakításra, ami a parlamenti mandátumarányok és az ÖVP elszántsága miatt rövid úton politikai zsákutcának bizonyult.⁵ Viktor Klima hivatalban lévő szociáldemokrata kancellárnak sem többségi, sem kisebbségi kormányról nem sikerült megállapodnia, ezért január 26-án visszaadta kormányalakítási megbízatását az államfőnek. 2000. januárjában már annak sem volt semmi esélye, hogy egy szociáldemokrata politikus a külső és belső politikai nyomással megtámogatva vegye rá az ÖVP-t a nagykoalíció folytatására, pedig Klima kudarca után, tehát még a – bármilyen összetételű - új kormány hivatalba lépése előtt az Európai Unió és néhány uniós kormány *politikai zsarolásba* kezdett, ami újabb legitimációs ellentmondásokat termelt ki. Nicole Fontaine, az európai parlament nem mellesleg mérsékelt jobboldali elnöke kijelentette: „*Amennyiben* egy ilyen kormány esetleg létrejönne, és *alkalomadtán* olyan álláspontra helyezkedne, amely ellentétben áll az alapvető emberi jogokkal, erre az *esetre* az amszterdami szerződés olyan eljárást irányoz elő, amely elmehet egészen a kizárásig. Itt még nem tartunk. Reméljük, hogy nem is következik be”. Fontaine itt még feltételes módban fogalmazott, amely az ÖVP és az FPÖ *esetleges* koalíciójának *esetleges* politikáját illető mély aggodalmait volt hivatva kifejezni. Egy másik megjegyzésével viszont *magát* a koalíciót támadta: Haider Osztrák Szabadságpártjának *részvétele a hatalomban* egy EU-tagállamban *nem tűrhető el!* Ebből az is kiderült, hogy mindegy, hogy a kormány konkrétan milyen politikát folytat, megsérti-e az emberi jogokat, vagy sem. Hasonló szellemben nyilvánult meg Jacques Chirac – szinté mérsékelt jobboldali - francia köztársasági elnök is: az Európai Unió szólítsa fel Bécset, hogy *ne tegye lehetővé* Jörg Haider szélsőjobboldali pártjának *kormányra kerülését*, és hogy a többi tizennégy tagország haladéktalanul döntsön el, hogy milyen intézkedéseket vezet be abban az esetben, ha Haider pártja *részt venne a kormányzásban*. Csakhogy a morálisan-politikailag illegitimé nyilvánított FPÖ előtt *réalpolitikai* okból egy résnyire megnyílt a *morális-politikai legitimálódás* kapuja azzal, hogy az ÖVP-vel való egyeztetés kudarca után az SPÖ nyíltan felvetette a – közben az ellenfelei által már delegitimált - FPÖ-vel való kormányalakítás lehetőségét! Kérdés tehát, hogy ha az FPÖ bármilyen megfontolásból igent mondott volna a szociáldemokraták felkérésére, miképpen alakult volna az ÖVP-FPÖ-koalíciót elvi alapon elutasító külföldi politikai aktorok hozzáállása...

A Wolfgang Schüssel (ÖVP) vezette ÖVP-FPÖ-kormány végül letehetette az esküt Thomas Klestil köztársasági elnök előtt, aki kijelentette: az alkotmány nem teszi lehetővé neki, hogy megakadályozza a kormány hivatalba lépését.

Az ÖVP döntése, hogy a SPÖ helyett az FPÖ-vel folytatja a kormányzást, tiltakozásokat váltott ki. Bécsben tüntetéseket rendeztek, és volt, amely súlyos zavargásokba

⁵ Az FPÖ jellegéhez és történetéhez lásd Kurtán Sándor: A Szabadságpárt (Ausztria). Politikatudományi Szemle, 2007/1.

torkolt.

A 2000. február 04-én hivatalba lépő kormánnyal szemben két hét múlva, február 14-én *szankciót* jelentett be az Európai Unió tizennégy tagállama. Megszakították a kétoldalú kapcsolatokat, az osztrák követségekkel csak technikai kapcsolatokat tartottak fent, és a nemzetközi szervezetekben nem támogatták az osztrák jelöltek megválasztását vagy kinevezését. Az államközi szankciók *elvi* alapját a demokratikus *értékek* és az európai *értékek*, illetve azok megsértése képezte. Az uniós politikai nyomás célja már az volt, hogy Schüssell *mondja fel a koalíciót* az FPÖ-vel, de az lényegében fel sem vetődött, hogy Schüssell és az Osztrák Néppárt *garantálja* azt, hogy az általa vezetett koalíciós kormány *gyakorlata* mentes lesz a szélsőjobboldalisághoz kapcsolható intézkedésektől és tettektől. Vagyis hogy Schüssell kancellár a kormányát tartsa *kordában*: jobbközép vagy mérsékelt jobboldali/konzervatív, azaz *politikailag és morálisan legitim keretek* között. (Még a válság elmélyülésekor sem próbálkoztak azzal, hogy magára az Osztrák Néppártra azzal gyakoroljanak nyomást, hogy kizárják az Európai Néppártból, de legalábbis felfüggesztik tagságát.) Az új kormány *morális illegitimitását* erőteljesen táplálták a nemzetközi sajtó által közvetített olyan *radikálisan morális állásfoglalások*, mint például, hogy Ausztriában „erkölcstelenség síelni”, amely a kormányközi-diplomáciai *bojkottot* volt hivatva turisztikai *bojkottal* kiegészíteni, és hogy – illeszkedve ehhez – művészek is mondták le fellépéseiket és rendezvényeiket egyfajta *kulturális bojkott* keretében.

Az EU-ból érkező delegitimáló nyomást az új kormány delegitimáló ellentámadással hátrította el: a szankciók „*alapvető jogelveket* és az Európai Szerződések *szellemét*” sértik meg.

A morális-politikai delegitimációt fokozatosan kezdték ki *reálpolitikai tények*: az FPÖ támogatottága nem hogy nem csökkent, hanem növekedett, egyre rosszabb lett az EU megítélése az osztrák állampolgárok körében, és a kormány magabiztosan hivatkozhatott az *állampolgároknak a választásokon kinyilvánított akaratára*, az *állampolgárok támogatására* és önmaga erre visszavezethető *demokratikus legitimitására*. Ebben a politikai helyzetben még az ÖVP sem riadt vissza egy *demokratikus* aduással előállni: felvetették egy az EU-ból való kilépésről szóló *népszavazás* lehetőségét. Az EU visszakozni kényszerült, és válság kompromisszumos politikai megoldása érdekében Június 29-én az EU megbízásából az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke egy háromfős, Martti Ahtisaari vezette bizottságot⁶ kért fel arra, hogy vizsgálja ki az ausztriai helyzetet, és tegyen jelentést. Mivel a „három bölcs” néven ismertté vált bizottság megbízatása nem párosult a szankciók feloldására irányuló konkrét menetrenddel, a Schüssell-kormány úgy határozott, hogy - nem várva meg az Ahtisaari-bizottság jelentését - októberben vagy novemberben *véleménynyilvánító népszavazást* írnak ki a szankciók eltörléséről.

A népszavazás szorításában az Ahtisaari-bizottság szeptember 8-án tette le az asztalra a jelentését⁷, amire tartalmilag rányomhatta bélyegét az, hogy a nyár végére az uniós kormányok többsége politikai fordulatot hajtott végre, és a delegitimáló szankciók feloldása mellett volt. Reálpolitikailag tehát a legrosszabb az lett volna, ha az osztrák kormány népszavazással alátámasztott politikai elszántságával és a szankciók feloldásának politikai igényével szemben a jelentés a szankciók fenntartása mellett sorakoztatott volna fel érveket. A jelentésnek tehát végső soron az volt a funkciója, hogy az időközben kimunkált reálpolitikai kompromisszumokat úgy igazolja, hogy egyben legalább minimális mértékben *nyújtson morális-politikai legitimitást* az FPÖ-nek és az ÖVP-FPÖ koalíciónak.

⁶ Tagjai: Martti Ahtisaari finn szociáldemokrata politikus, volt köztársasági elnök és az ENSZ főtitkár-helyettese, Jochen Frowein német jogtudós, és Marcelino Oreja, spanyol diplomata, a jobbközép Néppárt politikusa, az Európa Tanács volt főtitkára.

⁷ Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja. Adopted in Paris on 8 September 2000. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>

A jelentés két fő témája és fejezete az osztrák kormánynak az európai értékek iránti elkötelezettsége volt, különös tekintettel kisebbségekre, menekültekre és bevándorlókra, illetve az FPÖ politikai természetének fejlődése volt. A bizottság megállapította az osztrák kormány elkötelezettségét, de az itt igazából irreleváns, minthogy az eredeti probléma az FPÖ megítélése és kormányra kerülésének lehetősége volt. A szankciók politikája eleve a kormányalakítás előtt formálódott ki, de ha a kormány tevékenységének megítélését mégis fontosnak tartjuk, akkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a kormány hivatalba lépése és a bizottság felállítása között pusztán öt (!) hónap telt el, ezért úgy lett volna logikus, ami nem történt meg, hogy az EU illetékeseiben már nagyon hamar súlyos aggályokat keltettek volna a kormány tényleges intézkedési... Az osztrák kormány elkötelezettségének firtatása tehát inkább szolgált politikai alibinek ahhoz, hogy utólag igazolják az FPÖ- és koalícióellenes szankciók, azaz a szankciókkal való politikai zsarolás politikáját.

A szankciók törvényességének megítélését el is hátrította magától a bizottság azzal az indoklással, hogy arra nem kapott felhatalmazást, ami viszont nem akadályozta meg azon politikai véleményének a megfogalmazásában, hogy a szankciók folytatása [politikailag] kontraproduktív válna, ezért véget kell vetni neki...

Elemzésem során ugyanarra a végkövetkeztetésre jutottam, mint a témát más irányból megközelítő, az EU-n belüli *jogállami válságokat* kutató szerzőpáros: „Az EU tagállamainak az Ausztria elleni ellenséges beavatkozását sem *megfelelő jogalap*, sem *politikai szükség* nem támogatta meg: egy *demokratikus választási eredmény által kiváltott* illegális ad hoc intézkedés volt”.⁸ Az osztrák liberális demokrácia azért juthatott a válság szélére, mert a szankciók hívei nem akarták figyelembe venni azt, amire Theo Sommer a Die Zeit hasábjain a kormányváltás után egy hónappal rámutatott: "az egyes demokráciák *alapvető joga szabadon dönteni* arról, hogy mely pártokra szavazhatnak polgárai, és ezen pártok közül melyik alakítson kormányt. Az EU kormányfőinek kabalája határozza meg, hogy az emberek demokratikus döntései *érvényesek-e*"⁹

III. BREXIT 2016

Az Egyesült Királyságban 2016. június 23-án tartottak *nem ügydöntő*, a konzervatív kormányt *jogilag nem kötelező* népszavazást az Európai Unióból való kilépésről. 72,21%-os részvétel mellett a szavazók 51,89%-a kilépés mellett voksolt.

A népszavazás nemcsak politikailag, hanem politikaelméletileg és legitimitációelméletileg is jelentős azért, mert a gyakorlati politikai vitákban és az elméleti reflexiókban egyaránt markánsan vetették fel a népszavazás legitimitásának és illegitimitásának kérdését.

A brit kormány jóval a népszavazás előtt elkötelezte magát az eredmény végrehajtása, az eredményből következő politika mellett még akkor is, ha valamelyik opció csak szűk többséget nyer. A nyilvánosságban ugyanis még a népszavazás előtt felvetették egy második népszavazás lehetőségét arra az esetre, ha *szoros eredmény* születne. Az EU-ellenes Függetlenség Párt vezére, Nigel Farage például azzal állt elő, hogy egy 52-48 arányú „maradáspárti” győzelem esetén befejezetlen üggyé válna a vita, egy 2/3-os győzelem viszont véget vetne a vitának. David Cameron miniszterelnök ebből azt a következtetést vonta le, hogy a „távozáspárti” kampány – s vele Nigel Farage és a Függetlenség Párt – vesztesre áll, és

⁸ Kochenov, Dimitry – Bárd, Petra: Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement. Reconnect. Working Paper No. 1 July 2018. https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf,

⁹ Theo Sommer: Bann über Österreich? Europa leistet sich aus moralischen Gründen eine große Heuchelei. Die Zeit, 2000.03.10.

azok, akik már a népszavazás megrendezése előtt beszélnek második népszavazásról, valójában elvesztették az érvelést. Abszolút világossá tette, hogy a népszavazás az népszavazás, és nem egy végtelen történet, amit a „neverendum” frappáns szójátékával fejezett ki.¹⁰ A „neverendum” értelme az volt, hogy ha a népszavazást nagyarányú, pl. 2/3-os győzelemhez kötnék, de a 2/3 eléréséig lehetővé tennék a vita (=kampány) folytatását, akkor nem lehetetlen, hogy több megismételt népszavazás sem vezetne belátható időn belül eredményre. Egy második népszavazás lehetőségét a népszavazás előtti mások is felvetették ugyanazon okból, mint Nigel Farage: a közvéleménykutatások a távozáspártiak vereségét valószínűsítették. A vereségre felkészülve a távozáspártiak közül William Oliver Healy hivatalos petíciót kezdeményezett azért, hogy a kormány szabályozza újra a megtartandó népszavazást: ha a „maradni” vagy a „távozni” szavazatok aránya kevesebb, mint 75%, és a részvétel 60%-nál kevesebb, újabb népszavazást kell tartani.¹¹

A népszavazás lehetséges politikai illegitimitásának tehát egy *lehetséges szoros eredmény* volt a forrása, mert egy szoros eredmény volt számukra elvileg elfogadhatatlan. Fontos adalék, hogy a petíciót kezdeményező William Oliver Healy az Angol Demokraták nevű jobboldali nacionalista és EU-ellenes törpepárthoz kötődött, és közvetlenül a napszavazás előtt a petíciót mindösszesen húszan (!) írták alá. Bár szoros eredmény alakult ki, a *népszavazás politikai kimenetele (output)* végül Healy és pártja *érdeke* szerint alakult, akiknek ezért a továbbiakban már eszük ágában sem volt egy új népszavazást *elvi* alapon forszírozni. Számukra tehát *politikailag legitim eredmény* született, ami bizonyítja, hogy a népszavazást egy *politikailag determinált delegitimációs játszma* részévé tették. A játszma részeként történhetett csak meg, hogy a „maradópárti” vesztesek órák leforgása alatt felfedezték a „távozáspártiak” által kiötlött petíciót, és saját politikai érdekükben használták fel azt. Healy ezt a petíció eltérítésének („hijacked”), mai magyar nyelven kifejezve „meghekkelésének” nevezte. Tehették ezt azért, mert a petícióból közvetlenül nem derült ki, hogy a kezdeményezők vagy az aláírók mely opciót támogatják, ezért a politikailag semleges szövegből úgy tűnhetett, hogy pusztán csak az a lényeg, hogy a népi döntés *erős legitimitást* kapjon a szigorú procedurális kritériumok (minősített többség) és az azáltal kikényszerített intenzív demokratikus deliberáció által. Ez azonban csak látszat volt. Sem az EU-ellenes kezdeményezőket, sem a sok millió EU-párti aláírókat nem vezették ilyen *elvi* megfontolások. Nem a népszavazás demokratikus legitimitását vagy valamiféle *deliberatív legitimitását* kérdőjelezték meg, hanem a lehető legegyszerűbb *politikai számítás* motiválta ítéletüket: a népszavazás eredménye azért nem (lesz) elfogadható, azért nem (lesz) méltó az elfogadásukra, mert *nem a számukra kedvező eredményre* vezetett (fog vezetni).

A petíciót 4 150 262 aláírással támogatták, ezért a parlament kénytelen vitát tartani a témáról szeptember 5-én – két és fél hónappal a népszavazás után. A parlament előtt lényegében három lehetőség állt. 1) A téma megvitatása után kiáll a kormánynak a népszavazás előtt elfoglalt álláspontja mellett, és ennek megfelelően nem támogatja egy újabb népszavazás kiírását. 2) Kiáll a kormánynak a népszavazás előtt elfoglalt álláspontja mellett, nem támogat újabb népszavazást, de a jövőbeni népszavazásokra vonatkozó szabályokat a petícióban foglaltak szellemében alkotja meg. 3) Új népszavazás kiírását támogatja a petícióban foglalt vagy azokhoz hasonló kritériumok szerint. A parlament végül elzárkózott egy újabb népszavazás kiírásától. A kormány a maga szintén elutasító döntését procedurális érvekkel legitímálta: az Európai Unió népszavazási törvénye (European Union Referendum Act) 2015 decemberében megkapta a királyi hozzájárulást, és elsőprő támogatást kapott a

¹⁰ Cameron says no second EU referendum if result is close. Reuters, 2006.05.17. <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-cameron-idUKKCN0Y81VK>

¹¹ „We the undersigned call upon HM Government to implement a rule that if the remain or leave vote is less than 60% based a turnout less than 75% there should be another referendum.” <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/131215>

Parlament részéről, de *a törvény nem szabott küszöböt az eredményre vagy a minimális részvételre.*¹²

A második népszavazást a későbbiekben maradáspárti ellenzéki politikusok is szorgalmazták, főleg munkáspártiak. Felsejlett egy olyan politikai alternatíva is, hogy ha a következő parlamenti választáson a kormányzó konzervatívok vereséget szenvednek, és az EU-párti Munkáspárt hatalomra kerül, az új kormány eláll attól, hogy az egyébként is csak véleménynyilvánító népszavazásnak *politikai érvényt* szerezzen, mert nem köti elődje elkötelezettsége. De a regnáló konzervatív kormány mozgásterére közjogilag nem bizonyult egyértelműen tágnak ahhoz, hogy vállalásának megfelelően érvényt szerezzen a népszavazáson győztes opciónak. A kulcslépés az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke szerinti eljárás megindítása volt: a kormány, mint a tagállam képviselője, hivatalosan bejelentette a kilépés szándékát az Európai Tanácsnak. Ezen a ponton még volt lehetőség a népszavazás *eredményének politikai érvényesítését politikailag blokkolni* azáltal, hogy ha parlamenti felhatalmazáshoz kötik a kilépési eljárás megindítását. A parlamenti felhatalmazás viszont csak akkor nyújtott volna reális esélyt a politikai blokkolásra, ha a konzervatív kormány parlamenti többsége elolvad, vagy a következő parlamenti választás révén, de még a kilépési eljárás megindítása előtt, az EU-párti politikai erők kerülnek többségbe a parlamentben, és az új többség nem adna felhatalmazást az új kormánynak, amely egyébként sem akarna érvényt szerezni a véleménynyilvánító népszavazásnak. John Major volt konzervatív kormányfő felvetése egy sajátos második népszavazásról viszont azzal fenyegetett, véleményem szerint, hogy egyszer s mindenkorra *delegitimálódik a népszavazás intézménye* amiatt, hogy használatával a politikai válság szélére sodorják az országot: a kilépési megállapodást a parlamentnek ratifikálnia kell majd, amit követhet egy népszavazás. Ha ugyanis a parlament által már ratifikált, ezért egyben politikailag és közjogilag legitimált kilépési megállapodásnak az elfogadásáról rendeznének egy népszavazást, a nemek többségbe kerülése rendkívül bonyolulttá tenné a képletet – nagy mértékben függően a feltett kérdéstől. A nem szavazat jelentheti a ratifikált megállapodásnak, tehát az Unióból való kilépésnek a totális elutasítását, de jelentheti azt is, hogy a szavazó polgár ugyan kilépéspárti, de nincs megelégedve a megállapodással. Utóbbi esetben új megállapodás megkötésére vagy egy megállapodás nélküli kilépésre kapna valamiféle népi felhatalmazást a kormány?

A parlamenti felhatalmazást illetően a maradáspártiak részsikert értek el: bő fél évvel a népszavazás után, 2017. január 24-én a Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy szükséges a parlamenti hozzájárulás a kilépési eljárás megindításához. Párhuzamosan viszont a közjogi delegitimálás egy másik támadási lehetőségétől megfosztotta a maradáspártiakat azzal a döntéssel, hogy – a szavazatok regionális eloszlása szerint „maradáspárti” – Skócia, Wales és Észak-Írország törvényhozásainak *nincs jogköre* megvétózni a döntést. Ezek után a parlament 2017. február 1-én felhatalmazta a kormányt arra, hogy az uniós szerződés 50. cikkelye szerint hivatalosan jelentse be az Egyesült Királyság kilépési szándékát, amit az márciusban meg is tett.

A népszavazás delegitimálódásához erőteljesen hozzájárult az, hogy 2019. április 24-én Nicola Sturgeon skót miniszterelnök felvetette, hogy még az aktuális parlamenti ciklusban tartsanak újabb népszavazást Skóciában a függetlenségről - ha Skóciát akarata ellenére kiléptetnék az Európai Unióból. Ennek az volt a háttere, hogy a kilépésről szóló népszavazáson Skóciában az EU-ban maradás mellett meggyőző többség (62%) voksolt. A skót állampolgárok többségének politikai akarátát természetesen képviselhette a skót kormányzat a Brexit-vitában, de mivel a népszavazásra feltett kérdés nem volt eleve úgy megkomponálva, hogy kilépéspártiaknak a döntésüket megelőzően egyértelműen szembesülniük kellett volna a kilépés drámai politikai kockázatával, Nagy-Britannia

¹² „Government responded” <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/131215>.

szétesésével, a skót álláspont arra volt jó, hogy további politikai érvekkel szolgáljon egy második népszavazáshoz, illetve olyan politikai nyomás alá helyezze a brit kormány, amely miatt az felhagy azzal, hogy politikai érvényt szerezzen a népszavazás eredményének. A skótok előtt két út állt. Vagy a katalán utat választják, felvállalva egy *alkotmány- és törvénysértő, közjogilag illegitim népszavazást* kockáztatva a politikai káoszt, és azt, hogy az így, illegitim módon elnyert függetlenségüket az EU és tagországai nem ismerik el, avagy alkotmányos-törvényes kereteken belül maradnak, ami viszont számukra is nagyon szűk mozgásteret biztosít.

A népszavazás *politikai érvénytelenítésének* utolsó politikai esélye az maradt, hogy még a Brexit-tárgyalások lezárta, az Egyesült Királyság de jure kilépése előtt politikai fordulat, kormányváltás megy végbe, ami két módon történhetett volna meg. A kormány kisebbségebe szorul a parlamentben vagy a kormányzó párt vereséget szenved a következő választáson. A Munkáspárt vezére, Jeremy Corbyn sikertelenül próbálkozott meg egy bizalmatlansági indítvány megszervezésével,¹³ és pártja a választásokon is vereséget szenvedett 2017-ben és 2019-ben.¹⁴

A Brexit szinte kivételes legitimációs vitát keltett. Tanulmányok és tudományos igényű publicisztikák sora foglalkozott egy elvileg szimplán politikai döntésnek, az Egyesült Királyságban addig sem egyedüli népszavazásnak a legitimitásával.¹⁵

¹³ Brexit: Corbyn plans to call no-confidence vote to defeat no-deal. BBC, 2019.08.15. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49352250>

¹⁴ A „maradáspárti” Munkáspárt 2017-ben még csak 2,4%-kal, 2019-ben viszont már 11,5%-kal maradt el a győztes kormányzó Konzervatív Párt mögött.

¹⁵ Bellamy, Richard: Was the Brexit Referendum legitimate, and would a second one be so? *European Political Science*, 2019, Vol. 18, No. 1, pp. 126-133; Collin, Catherine: Populist and authoritarian referendums. The role of direct democracy in democratic deconsolidation. Brookings Institution, 2019. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/02/FP_20190226_direct_democracy_collin.pdf; Curry, Dion: The Political Psychology of Brexit: Legitimacy, Trust and the ‘People’s Will’ in Political Decision-Making. The European Consortium for Political Research, 2018. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/42199>; Ekins, Richard: The Legitimacy of the Brexit Referendum. United Kingdom Constitutional Law Association, 2016. <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/29/richard-ekins-the-legitimacy-of-the-brexit-referendum/>; Kröger, Sandra: Assessing the Democratic Legitimacy of the 2016 Brexit Referendum. DCU Brexit Institute - Working Paper N.12 – 2018; Kröger, Sandra: The Legitimacy of the Brexit Referendum and What We Can Learn from It. Social Europe in cooperation with Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019. [03_OP_kroeger_final.pdf \(socialeurope.eu\)](https://www.socialeurope.eu/03_OP_kroeger_final.pdf); Kröger, Sandra: The Democratic Legitimacy of the 2016 British Referendum on EU Membership. In *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 15 No. 3, 2019; Kröger, Sandra: Should there be another Brexit referendum? Risks and opportunities. Jacques Delors Institute, Policy papers, 18.01.2019; Manners, Ian: Political Psychology of European Integration: The (Re)production of Identity and Difference in the Brexit Debate. In *Political Psychology*, Vol. 39, No. 6. 2018. pp. 1205-1420. December 2018; [Eleftheriadis, Pavlos](https://www.elftheriadis.com/2018/12/18/the-illegitimacy-of-brexit/): The Illegitimacy of Brexit. <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/illegitimacy-of-brexit/>; Renwick, Alan: What needs to happen to hold a new Brexit referendum. *The Economist*, 2019.01.08. <https://www.economist.com/open-future/2019/01/18/what-needs-to-happen-to-hold-a-new-brexit-referendum>; Roux, Nat le: The EU referendum and some paradoxes of democratic legitimacy. The Constitution Society, 8th July 2016. <https://consoc.org.uk/publications/eu-referendum-paradoxes-of-democratic-legitimacy/>; Rozenburg, Jacobus: Let the People Decide! Assessing the Democratic Legitimacy of the Brexit Referendum. In *Democracy and Resentment: Why are so many people angry nowadays?* Vol. 1, 2019. <https://openjournals.maastrichtuniversity.nl/Marble/issue/view/68>; Russel, Meg – Renwick, Alan: If a new Brexit referendum is to settle anything, the legitimacy of the process is key. *The Times*, 2018.09.24.; Tatham, Allan F.: The Legitimacy of Discriminatory Disenfranchisement? The Impact of the Rules on the Right to Vote in the Remain/Brexit Referendum. In *Perspectives on Federalism*, Vol. 8, No. 1, 2016. <https://www.readcube.com/articles/10.1515/pof-2016-0006>; Tierney, Stephen: Was the Brexit Referendum Democratic? United Kingdom Constitutional Law Association, 2016. <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/25/stephen-tierney-was-the-brexit-referendum-democratic/>; Zappettini, Franco: Europe at a critical legitimacy juncture: which people, whose values? Paper presented at the panel: “Values-based Reform, from Enlargement to Legitimization”. 2nd International Conference on Europe in Discourse - Agendas of Reform: September 21st - 23rd, 2018 Hellenic American University, Athens, Greece. <https://core.ac.uk/download/pdf/226757187.pdf>

IV. Hollandia 2018

Hollandiában 2018-ban *eltörölték a véleménynyilvánító népszavazás intézményét*, ami egy legitim közjogi reformintézkedésként is felfogható, a holland parlament döntését azonban erősen motiválhatta az, hogy véleménynyilvánító népszavazásokon *nem a kormány számára elfogadható eredmény* született.

A 2016. április 6-án az Európai Unió és Ukrajna közötti társulási szerződés megkötéséről kiírt népszavazáson a szavazó polgárok 61%-a szavazott nemmel. Igaz ugyan, hogy a részvétel rendkívül alacsony volt, csupán 32,28%, de ez felette volt a szintűgy alacsony, *30%-os érvényességi küszöbnek*.

2018. március 21-én a titkosszolgálatok internetes tevékenységgel kapcsolatos jogköreinek kibővítéséről szavazhattak a holland állampolgárok. A már jóval magasabb, 52%-os részvétel mellett tartott népszavazáson azonban megint *vereséget szenvedett a kormány által támogatott opció*: a szavazók 49,4%-a mondott nemet, és csak 46,5%-a voksolt igennel.

A véleménynyilvánító népszavazás *politikailag delegitimálódott*. Bevezetésekor még úgy tekintettek rá, legalábbis a népszavazási törvényt megszavazó parlamenti többség, mint ami *mélyíti a demokráciát és korrigálja a képviseleti demokráciát*. Eltörlésekor viszont – éppen ellenkezőleg – a legfőbb demokratikus érv az volt, hogy *aláássa a képviseleti demokráciát és a jogállamot*. A paradigmaváltás mögött kifejezett politikai félelmek húzódtak meg: a véleménynyilvánító népszavazás, azaz a népnek véleménynyilvánítást biztosító szavazás a (jobboldali) populisták és az euroskeptikusok *politikai fegyverévé* válhat. A politikai félelmek egy egészen konkrét oka az Egyesült Királyság EU-tagságáról 2016-ban rendezett népszavazás sikere volt: a Brexit egyenes következménye lehet egy Nexit (Hollandia kilépése az Európai Unióból) azáltal, hogy az EU-ellenes populista jobboldal népszavazást kezdeményez a kilépésről.¹⁶ A politikai illegitimitást jól tükrözi, hogy a népszavazás egy *politikailag semleges* és szimplán demokráciaelméleti megközelítésben pro forma *alulról jövő népi kezdeményezés* volt, ugyanakkor a kezdeményezők között a civil szervezetek mellett ott találhatók egy *politikai kategorizálás* szerint szélsőjobboldalinak mondott politikai erők¹⁷, amiből az a következtetés is levonható, hogy a népi kezdeményezések *alanya vagy szubjektuma is lehet politikailag illegitim*. A politikai félelmek miatt nem tettek kísérletet a véleménynyilvánító népszavazás újralegitimálására a procedurális elemek szigorításával, például – ami kézenfekvő lett volna – az érvényességi küszöb felemelésével, 30%-ról 50%-ra, vagy a szükséges aláírások számának akár drasztikus növelésével.

Nyomós indok lehetett még a 2005-ben az európai alkotmányról tartott népszavazás tapasztalata is. Akkor a népszavazást egy ad hoc törvény megalkotásával alkották meg, amelyben azon megfontolásból nem határoztak meg - érvényességi küszöbként értelmezhető – minimális részvételt, hogy az eredmény úgysem köti a parlamenti pártokat, viszont az érvényességi küszöbként értelmezhető részvételi minimum teljesülése esetén a népszavazás mégiscsak kötőerőt sugallna. A népszavazást a parlament kezdeményezte, az állampolgároknak nem is volt kezdeményezési joguk, és a holland kormány ellene volt. A nagyobb pártok hozzáállásából egy de facto érvényességi küszöb állt elő, mert sorban jelentették ki, hogy *milyen arányú részvétel mellett fogják respektálni az eredményeket*. A

¹⁶ Referendums a threat to democracy: Dutch Council of State. NL Times, 2017.07.06. <https://nltimes.nl/2017/04/06/referendums-threat-democracy-dutch-council-state>; Barber, Tony: Why the Netherlands is rejecting referendums? Dutch parliament votes to abolish advisory polls over fears they undermine democracy. Financial Times, 2018.02.16. <https://www.ft.com/content/06166110-1af0-11e8-aaca-4574d7dabfb6>

¹⁷ Losoncz Miklós: Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest, 2017.

kormány maga is kijelentette, hogy a népszavazás eredményét *tiszteletben* fogja tartani, ami *előzetes legitimitást* kölcsönzött az eredménynek. A kormány azzal a feltétellel kötelezte el magát az eredmény tiszteletben tartására, hogy a részvétel haladja meg a 30%-ot. A népszavazás eredménye azonban sokkoló volt: 63,63%-os részvétel mellett 61,54% volt a nem szavazatok aránya.¹⁸

V. Palesztina 2006

Az izraeli kontrol alatt álló Ciszjordániában és Gázában 2006. január 25-én tartottak parlamenti választást. A választás közvetlen célja az volt, hogy - *a nyugati jogállami demokrácia mintáját követve* - a kormányként funkcionáló Palesztin Nemzeti Hatóságot és a parlament funkcióját ellátó Palesztin Törvényhozó Tanácsot *demokratikus legitimitással* alapozzák meg.¹⁹ A palesztin választásnak a „jogállami demokrácia” elemzési és értelmezési keretébe helyezése azért sem önkényes, mert a palesztin alaptörvény is deklarálta, hogy „Palesztinában a jogállamiság elve képezi a kormányzás alapját”.²⁰ A nemzetközi *politikai nyomásra* megrendezett választással szemben elvárás volt, hogy *szabad és törvényes* legyen, és a *demokratikus szabályokat* tartsák be. A választás mindazonáltal nem a nyugati demokrácia modelljének a „demokrácia exportja” néven ismert kieroszakolt vagy kikényszerített adaptálását jelentette. Az EU már régóta aktívan támogatta a Palesztin Hatóságnak - az „államépítés” paradigmájába illeszthető - „demokratizálását” - egy *demokratikus jogállam* fokozatos megteremtését.²¹

A palesztin választások a *kompetitív politikai pluralizmus normáit* is kielégítette: a Törvényhozó Tanácsba tizenöt pártnak a jelöltjei és független jelöltek jutottak be. A pártverseny két favoritja a várakozásoknak megfelelően a Ciszjordániában domináns, de Gázában is jelen levő, Muhammad Abbász vezette Fatah (Palesztin Nemzeti Felszabadítási Mozgalom), és a Gázában domináns Hamasz (Iszlám Elleállási Mozgalom) volt. Témánk szempontjából fontos és megkerülhetetlen, hogy a Hamasz – az FPÖ-höz hasonlóan - *legitim szereplője* volt a választásoknak: 1) *törvényesen* indulhatott, állíthatott jelölteket, ezáltal 2) *törvényesen* juthatott be a Törvényhozó Tanácsba, ezáltal 3) *törvényes joga* volt ott többségbe

¹⁸ Nijeboer, Arjen: The Dutch Referendum. In *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, No. 3, 2005. pp. 393 – 405; Nijeboer, Arjen: The First Dutch Referendum. A pre-Ballot Assessment. Policy Paper no 14, Notre Europe, May 2005. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper14-en_01.pdf. Lásd még: van der Meer, Tom - Wagenaar, Vharlotte - Jacobs, Kristof: The rise and fall of the Dutch referendum law (2015–2018): initiation, use, and abolition of the corrective, citizen-initiated, and non-binding referendum. *Acta Polit*, 2020.

¹⁹ Az Európai Bizottság már jóval korábban deklarálta, hogy „egy új palesztin vezetésnek legitimitása van, amit csak hiteles választás teremthet meg”. Lásd European Commission to send EU Election Observation Mission to Palestinian Elections. Brussels, 22 November 2004. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_1389; Az EU a választás hitelességének biztosítása érdekében választási megfigyelőket is küldött. Mission for Palestinian Legislative Council Elections. Brussels, 23 May 2005. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_589

²⁰ Az Európai Bizottság már jóval korábban deklarálta, hogy „egy új palesztin vezetésnek legitimitása van, amit csak hiteles választás teremthet meg”. Lásd European Commission to send EU Election Observation Mission to Palestinian Elections. Brussels, 22 November 2004. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_1389; Az EU a választás hitelességének biztosítása érdekében választási megfigyelőket is küldött. Mission for Palestinian Legislative Council Elections. Brussels, 23 May 2005. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_589

²¹ Súlyos problémának bizonyult ugyanakkor, hogy a Palesztin Hatóság által kontrolált területen (Ciszjordánia) a Fatah „egypártrendszer” érvényesült, és a Fatah mint politikai szervezet – kvázi állampártként – uralta az igazgatási rendszert. Lásd Tocci, Nathalie: Does the EU promote democracy in Palestine? In Michael Emerson (szerk.): *Democratization in the European Neighbourhood*. Centre for European Policy Studies, Brussels 2005. 131-152. o.

kerülni, és 4) *törvényes joga* volt részt venni a kormányzásban, és 5) a többség birtokában törvényes joga volt akár egyedül kormányozni. A Hamasz többségbe kerülésének, kormányra kerülésének és egyedüli kormányzásának törvényes jogát természetesen nem deklarálták előzetesen, de az a *politikai modernizáció keretén belül adaptált nyugati típusú demokratikus jogállam legitim normái* szerint magától értetődő volt. Ezekből a mintaként (pattern) követett íratlan legitim normákból egyenesen következett az, hogy kivétel nélkül minden *közjogilag legitim pártnak*, így a Hamasznak is, *közjogilag legitim joga van az akár egyedüli kormányzásra*, ami egyben a választók *politikai* akarata *politikai* érvényesítésének/érvényesülésének is felfogható. Az íratlan legitim normáknak azonban nemcsak a választási *eredményeknek* mint a választói akaratnak a tiszteletben tartása a része, hanem a választások *politikai* következményeinek (kormányalakítás) mint a választók *politikai* akaratának a tiszteletben tartása is.

A választások eredményére, kimenetélére (output) vonatkozó politikai várakozások már sajátos *előzetes politikai legitimitást* kölcsönöztek a választásoknak. Az előző évben tartott helyhatósági választásokon a Hamasz ugyan sikereket könyvelhetett el, köszönhetően annak, hogy sok települést hatékonyan és sikeresen igazgattak, de a közvéleménykutatásokból mégis arra lehetett következtetni, hogy a parlamenti *választás győztese* a Fatah lesz. Ennek a *politikai* forgatókönyvnek ezért volt *előzetesen legitimáló* ereje, mert a Hamasszal szemben a Fatahnak már volt némi *nemzetközi politikai legitimitása* a nyugati demokráciák szemében: a mérsékeltbb Fatah hajlandóságot mutatott az elismerésre és az Izraellel való kiegyezésre, míg radikális-szélsőséges Hamasz eleve nem ismerte el Izrael létjogosultságát. A Fatah azonban az elismerés politikájába nagyon taktikusan beépítette egy *népszavazás lehetőségét* arról, hogy a palesztinok elismerik-e Izrael jogát a létezésre.²²

A 73%-os részvétel mellett tartott választásokat az *előzetesen legitimáló politikai várakozásokkal ellentétben* nem a Fatah, hanem a Hamasz nyerte meg: a szavazatok 44,5%-ának megszerzésével 74 képviselőt juttatott be a 132 fős parlamentbe, ami 56%-os többséget jelentett számára. A Fatah a szavazatok 41,43%-ával csak a mandátumok 34%-ához jutott hozzá, tehát politikailag mélyen alulreprezentált lett a parlamentben.²³

A parlamenti erőviszonyok alapján március 23-án Iszmail Hanijeh vezetésével egypárti Hamasz-kormány alakulhatott meg néhány független miniszterrel. A Hamasz eredetileg koalíciós kormányban gondolkodott, de a Fatah *bojkottálta a részvételt a kormányban*. A *közjogilag legitim* Hamasz-kormány azonban rövid úton *nemzetközileg politikailag illegitimé* vált, mert Az USA, Izrael, az Európai Unió és Oroszország *nem ismerte el* Hanijeh *procedurálisan és demokratikusan legitim* kormányát.

A politikai kifogások egyike az volt, hogy a Hamasz a terrorista szervezetek listáján szerepel, mert alapokmánya tartalmazza Izrael megsemmisítésének célját. Bármennyire is akceptálható ez a merőben politikai érv, a választás és legitimitás kontextusában nem volt magától értetődő, mert pro forma nem a Hamasz, hanem a „Választás és reform” nevű választási lista indult a választáson, és indított egyéni jelölteket, továbbá a lista (s így a Hamasz) választási programjában közvetve sem szerepelt Izrael megsemmisítésének célja. Továbbá az, hogy külföldön a Hamasz a terrorista szervezetek listáján szerepel, nem volt ok

²² <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/abbas-call-palestinian-referendum-july-31>; Asali: Palestinians Support Abbas' Referendum Plan by Huge Majority. Council on Foreign Relations, 2006.06.02. <https://www.cfr.org/interview/asali-palestinians-support-abbas-referendum-plan-huge-majority>; Palestinian Authority: The Proposed Palestinian Referendum. Jewish Virtual Library, 2006.06.06. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-proposed-palestinian-referendum-june-2006>; Abbas to call Palestinian referendum by July 31. Reliefweb, 2006.06.08.

²³ Maga a Hamasz sem számított arra, hogy elsőprő győzelmet arat, és arra készült inkább, hogy erős parlamenti jelenlétével vétóhatalmat gyakorolhat a törvényhozásban. Knudsen, Are – Ezbidí, Basem: Hamas and the Quest for Palestinian Statehood. CMI Working Paper, 2006/14. Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2006. <https://www.cmi.no/publications/4716-hamas-and-the-quest-for-palestinian-statehood>.

arra, hogy ne kapjon törvényes jogot a választáson való induláshoz.

A Hamasz az FPÖ-höz hasonlóan tehát *korlátozott politikai legitimitással* rendelkezett: legfeljebb a parlamenti szerepvállalásig tekintették őket politikailag legitim tényezőkné. A kormányra kerülés már egy *legitimációs korlát (küszöb)* átlépésével volt egyenértékű.²⁴

A választási kampánynak az sem volt része, hogy milyen súlyos politikai következménye lehet annak, ha a Hamasz alakít kormányt, beleértve azt, hogy nem kap nemzetközi elismerést, ezért a palesztinok választópolgárok döntésében nem is játszhatott szerepet ennek mérlegelése.

A Hanijeh-kormány legitimnek el nem ismerése szélesebb összefüggésben egy *legitimációs háború* része volt: a nemzetközi hatalmak a nemzetközi elismerés fejében elvárták a kormánytól, hogy ismerje el Izrael létjogosultságát, amit az elhárított. Miután az USA, az EU és Izrael szankciókat vezetett be a Palesztin Nemzeti Hatóság ellen, és Izrael blokád alá helyezte Gázát, Mahmud Abbász palesztin elnök, aki nem mellesleg a választásokon vesztes Fatah vezetője volt, szintén erőteljes politikai nyomást gyakorolt a Hamasz-kormányra. Azzal fenyegetett, hogy *új választást* ír ki, ha a Hamasz nem fogadja el egy olyan *nemzeti egységkormány* megalakítását a vesztes Fatah részvételével, amelynek minimális politikai programja *Izrael elismerése* lenne. A Hamasz engedett a politikai nyomásnak, és Hanijeh vezetésével 2007. március 17-én megalakult a Hanijeh (Hamasz) vezette *koalíciós egységkormány*, de a Hamasz-ellenes politikai falanx végső célja már *a választások legitim győztesének a politikai kiiktatása* volt.

2007. június 14-én Abbász elnök drasztikus lépésre szánta el magát a legitim kormánnyal szemben: elnöki rendelettel egy hónapra *kivételes állapotot* hirdetett ki, *menesztette* Hanijeh kormányfőt, *feloszlatta* az egységkormányt. Még ugyanazon a napon a Hanijeh-kormány egy független miniszterét Szalám Fajjádot egy ügyvezető kormány miniszterelnökének nevezte ki.

A demokratikus legitimitással rendelkező Hanijeh-kormány menesztése *politikai és legitimációs válságba* torkollott.

A palesztin alaptörvény szerint az elnöknek joga volt felmenteni tisztségéből a kormányfőt, de ehhez szükséges lett volna a parlament hozzájárulása is, amit nem indítványozott, és amit a Hamasz-többség nem is adott volna meg. De ha megadta volna, a felmentett kormányfőnek egy ügyvezető kormány élén kellett volna maradnia az új kormányfő kinevezéséig. Azért, hogy ezeket a *közjogi-alkotmányos* akadályokat megkerülhesse, Abbász elnök „*felfüggesztette*” az alaptörvény kritikus pontjait. Egy hónap múlva a kivételes állapot meghosszabbította, és újból kinevezte miniszterelnöknek Szalám Fajjádot. Abbász lépései teljes mértékben kimerítették az *államcsíny* fogalmát, tehát *közjogilag-alkotmányosan illegitim* döntések voltak, amit a Hamasz hangoztatott is, és már pusztán ezért voltak *közjogilag-alkotmányosan illegitim kormányok* Szalám Fajjád kormányai. A Fajjád-kormányok még a *közvetett demokratikus legitimitásnak* is híján voltak, mert a parlament nem járult hozzá Fajjád kinevezéseéhez, minthogy a Hamasz képviselőiből álló többség *bojkottálta* az új kormányt. A Fajjád-kormányok közjogi-alkotmányos és demokratikus illegitimitását ellensúlyozta a *nemzetközi politikai legitimitás*: az ENSZ, az USA, az EU és Oroszország *elismerte* Fajjád Szalám kormányait legitim kormánynak. Ezzel azonban az egyszerre politikai és legitimációs válság nem oldódott meg, mert a Hamasz által uralt Gázában továbbra is a Hanijeh-kormányt tekintették legitim palesztin kormánynak, illetve Hanijeh Palesztina legitim miniszterelnökének.

A demokratikus legitimitással rendelkező Hanijeh-kormány bukása legitimációelméletileg az *output illegitimitás* mintapéldája: nem az nyert a törvényes választáson, akinek nyernie kellett volna, illetve az, aki törvényesen megnyerte a választást,

²⁴ A kormányra kerülés legitimációs küszöbéhez lásd Löffler Tibor: A hatalomra kerülés küszöbe. A barát/ellenség dichotómiától Lipset és Rokkan küszöbelméletéig. In Világosság, 2010. Ősz. 123-128. o.

politikailag illegitim volt, és ezért nem szabad lett volna törvényesen nyernie, és pláne nem egyedül alakítania törvényes kormányt...