

pólusok

folyóirat

2022. III. évfolyam, 1. szám



PÓLUSOK FOLYÓIRAT

HU ISSN 2732-1851

DOI 10.15170/PSK

A Pólusok folyóirat célja a politikatudomány, valamint a nemzetközi tanulmányok területén elért tudományos eredmények közzétevése, az érintett diszciplínákhoz köthető szakmai fórumok gazdagítása. A folyóirat évente két alkalommal (tél/tavaszi–nyári/őszi) jelenik meg, online lapszámok formájában.

Főszerkesztő:

Prof. Dr. Kákai László, tanszékvezető egyetemi tanár, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, Pécsi Tudományegyetem

A szerkesztőség tagjai:

Dr. habil. Bretter Zoltán, egyetemi docens
Dr. Deák Máté, egyetemi adjunktus
Dr. habil. Glied Viktor, egyetemi docens
Dr. Hamerli Petra, egyetemi adjunktus
Dr. Kacziba Péter, egyetemi adjunktus
Dr. Pánovics Attila, egyetemi adjunktus
Dr. habil. Schmidt Andrea, egyetemi docens
Dr. habil. Szabó Gábor, egyetemi docens †
Dr. Szappanyos Melinda, egyetemi adjunktus
Prof. Dr. Tarrósy István, egyetemi tanár
Dr. habil. Vadál Ildikó, egyetemi docens
Dr. Vörös Zoltán, egyetemi adjunktus

A Tudományos Tanácsadó Testület elnöke:

Pálné Dr. Kovács Ilona, akadémikus, az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, kutatóprofesszor, MTA KRTK RKI

A Tudományos Tanácsadó Testület tagjai:

Prof. Dr. Bayer József, akadémikus, az MTA rendes tagja, professor emeritus, MTA TK PTI
Dr. habil. Csicsmann László, habilitált egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem
Prof. Dr. Hajdú Zoltán, tudományos tanácsadó, MTA KRTK RKI
Dr. habil. Kaiser Ferenc, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem
Dr. habil. Kalmár Zoltán, habilitált egyetemi docens, Pannon Egyetem
Prof. Dr. Szabó Márton, professzor emeritus, MTA TK PTI
Prof. Dr. Szenes Zoltán, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem
Dr. habil. Vasa László, vezető kutató, Külügyi és Közgazdasági Intézet

KIADÓ:

PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék; Pólusok Társadalomtudományi Egyesület H-7624 Pécs, Ifjúság útja 6/d.

Elérhetőség:

<https://journals.lib.pte.hu/index.php/polusok>, polusok@pte.hu

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg - Nem Kereskedelmi - No Derivatives 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.



TARTALOMJEGYZÉK

TANULMÁNYOK ROVAT

- Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban**
Madej Małgorzata, Soós Edit.....3-24
- Választói magatartás elméletek: a szavazói viselkedés kiismerésének alapjai**
Galgóczi Eszter, Vető Balázs.....25-49
- A bevándorlók rendkívüli legalizálása Dél-Amerikában a Covid-19 pandémia idején**
Gabriella Thomázy.....50-68
- A mesterséges intelligenciával kapcsolatos szakpolitikai fejlemények Latin-Amerikában**
Urbanovics Anna.....69-85

HELYZETÉRTÉKELÉSEK ROVAT

- A visegrádi csoport országainak földgázpolitikai áttekintése**
Török Virág.....86-107

RECENZIO ROVAT

- A jogállam sorsáról – Fleck Zoltán új köteteről**
A. Gergely András.....108-113
- Milyen mértékben predestinálja a földrajzi adottság egy ország külpolitikáját?**
Csorba Éva.....114-119

MADEJ MALGORZATA¹ – SOÓS EDIT²

NÉPSZAVAZÁSOK ÉS EGYÉB KONZULTÁCIÓS ESZKÖZÖK A HELYI DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATBAN LENGYELORSZÁGBAN³

ABSZTRAKT

A tanulmány arra keresi a választ, hogy a helyi népszavazás és a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formái Lengyelországban mennyire segítik elő a döntéshozatali folyamat legitimitációját, hogyan járulnak hozzá a polgárközeli kormányzás megvalósulásához. A lakossági részvétel a helyi kormányzás hatékonyságának és legitimitása erősítésének fontos mechanizmusa, amelyet egyes szerzők a demokrácia támogatásának és a populizmus elleni küzdelem eszközének is tekintenek. A részvételnek azonban csak akkor van értelme, ha valóban biztosítja a helyi lakosok véleménynyilvánításának lehetőségét a helyi szintű szakpolitikák alakításában, és nem csak a társadalmi részvétel színlelt formájára (tokenizmus) korlátozódik. A tanulmány elemzi a konzultációs folyamatok által lefedett témákat, azok jelentőségét a településeken, valamint a meghozott szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatásukat.

Kulcsszavak: *állampolgári részvétel, helyi önkormányzat, konzultációk, referendum, Lengyelország*

Bevezetés

A modern demokratikus államok a képviseleti hatalomgyakorlásra épülnek, amelyet kiegészítenek a közvetlen demokrácia intézményei. A központi és a helyi választott testületek döntéseinek befolyásolására, a közvetlen hatalomgyakorlásra a részvételi demokrácia intézményei adnak lehetőséget. A választópolgárok

¹ Kutató és előadó, Wrocław Egyetem, Politikatudományi Intézet

ORCID 0000-0002-5274-8614

² Habilitált egyetemi docens, SZTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék

ORCID 0000-0003-1985-7795

³ A tanulmány a Waclaw Felczak Alapítvány Örökéletű Tölgy pályázata támogatásával készült.

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.01

számára a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett formája a helyi választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása. A közvetlen demokrácia eszközei olyan eljárások, amelyek lehetővé teszik a lakosság számára, hogy a helyi önkormányzati választások között is kifejezzék akaratukat, véleményt nyilvánítsanak a közügyekben, és közvetlenül részt vegyenek a szakpolitikai döntéshozatalban.

Az egyes államok önkormányzatai eltérő politikai és jogi hagyományokkal rendelkeznek a közügyek intézésére, és a hatalomgyakorlásban való közvetlen állampolgári részvétel formái is különbözőek. A tanulmány célja a népszavazás, valamint a közvetlen demokrácia egyéb innovatív eszközeinek a vizsgálata a lengyelországi önkormányzati rendszerben. Hipotézisünk szerint Lengyelországban a helyi önkormányzat a legmegbízhatóbb képviseleti intézmények közé tartozik (CBOS, 2020). A lakosság helyi önkormányzatba vetett bizalma 55-74 százalék között mozog, 2010-2020 között a bizalom növekedése figyelhető meg. Ezzel szemben a nemzeti parlament alacsonyabb bizalmi szinttel rendelkezik (25-34%), és a kormányba vetett bizalom is alacsonyabb, 31-46 százalék között mozog. Az önkormányzatok munkájának pozitív megítélése 2016-2021 között 68 százalékról 72 százalékra nőtt (CBOS, 2021). Ez pozitívan befolyásolhatja a különböző részvételi formák hatékonyságát.

A Lengyel Köztársaság 1997-ben elfogadott alkotmányának preambuluma kiemeli, hogy a politikai berendezkedés a szubszidiaritás elvén, a polgárok és közösségeik jogainak megerősítésén alapul. A decentralizáció az állampolgárok részvételének és a részvételi demokráciának az előmozdításához kapcsolódó folyamat előfeltétele (Patsias, 2012: 1-2). A helyi és regionális önkormányzatok teret biztosítanak azoknak az eszközöknek az alkalmazásához, amelyek erősítik a helyi közösséghez tartozás érzését, és segítenek annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának. (Kákai, 2004a: 73) Ez vonatkozik a részvétel olyan hagyományos formáira, mint a választások, a népszavazások (Alarcón, 2018: 9) vagy a konzultációk, ugyanakkor számos innovatív eszköz alkalmazását is jelenti helyi szinten, amelyek képesek a polgárok közhatalomba történő bevonásával kedvező szociális és politikai hatást kifejteni. Ezek közé tartoznak többek között a részvételen alapuló költségvetés-tervezés (Piper, 2014), a nyilvános tanácskozó fórumok „mini publics” (Boulianne, 2020) vagy a „városi laboratóriumok” (Kaszur, 2020).

A tanulmány a polgárok helyi demokráciában való részvételének lehetőségét, a participáció elve érvényesülését, a részvétel jelentőségét tárgyalja, majd röviden ismerteti Lengyelország önkormányzati rendszerét. Ez ad háttérrel az önkormányzatban alkalmazott – a szerzők által kiválasztott – konzultatív eszközök, és különösen a népszavazások egyik típusának bemutatására, a fontos helyi ügyekben eligazítást célzó konzultatív népszavazások elemzésére.

A helyi közösségekben alkalmazott konzultatív eszközök lengyelországi vizsgálata a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintésével, valamint a témában fellelhető lengyel, illetve a legfrissebb angol nyelvű szakirodalom alapján történt. A statisztikai adatgyűjtés, a települések weboldalain közzétett információk és online adatbázisok a helyi népszavazások és a konzultációk egyéb formáinak értékelése céljából kerültek feldolgozásra. A tanulmány elemzi a közvetlen demokrácia helyi eszközei által lefedett témákat, azok jelentőségét a települések életében, valamint a meghozott szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatásukat.

A részvételi demokrácia jelentősége

A részvételi demokrácia napjainkban fontos politikai kategória (Florida, 2017: 1-12). A modern demokráciákban az állampolgárok eltávolodtak a hatalom gyakorlásától és a döntéshozatal folyamatától, hiszen ezt helyettük a megválasztott politikai elit végzi. Mindez sokszor bizalmatlansággal és a politika iránti érdektelenséggel tölti el az embereket. A részvételi demokrácia és a társadalmi részvétel eszméje abban gyökerezik, hogy „visszaadja” a hatalmat a népnek, ezáltal kiteljesítse a demokráciát (Pataki, 2007). A hatalomhoz való jog mellett az ember alapvető fizikai-pszichológiai igénye, hogy a saját létének körülményeit meghatározó kérdésekről maga dönthessen (Király, 2012). Ezért van szükség arra, hogy a hatalmon lévők jogot biztosítsanak az állampolgároknak az őket érintő kérdések eldöntésébe. A részvételi demokrácia aktívabb és közvetlenebb lehetőséget teremt az állampolgárok számára a nyilvános döntéshozatalba való beavatkozáshoz és a döntések befolyásolásához.

A részvételi demokrácia szerves része az európai társadalmi modellnek. A Lisszaboni Szerződés (2009) hivatalosan is elismeri a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia egymást kiegészítő jellegét. A 10(3) cikk a polgárokat felruházza azzal a joggal, hogy „részt vehessenek az Unió demokratikus életében”, és kimondja, hogy „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni”, ami utalás a szubszidiaritás elvének

betartására vonatkozó követelményre. Ezáltal a részvétel polgári joggá, a szubszidiaritás pedig a részvételi demokrácia egyik pillérévé válik.

A politikai részvétel tágan értelmezve azoknak a tetteknek, magatartásoknak az összességét jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy többé-kevésbé közvetlen és törvényes módon befolyásolják a politikai rendszerben vagy egyes politikai szervezetekben a hatalomgyakorlók döntéseit és maguknak a hatalomgyakorlóknak a kiválasztását (Kákai, 2004b: 134). A polgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat. A települési és a területi önkormányzatok vonatkozásában a részvételi demokrácia a választópolgárok által választott önkormányzati testület, a képviselő-testület döntéshozatali folyamatának befolyásolási lehetőségeiben ragadható meg. A helyi önkormányzás már eredendően, fogalmilag is magába foglalja a közvetlen részvételi elemet, sokkal inkább, mint a központi szintű kormányzás (Pálné, 2008: 255).

A modern demokratikus államok arra törekszenek, hogy leküzdjék az elit és a választók széles csoportja közötti korlátot, és semlegesítsék a társadalmi elégedetlenséget szító mozgalmakat, valamint a populista kezdeményezéseket azáltal, hogy az állampolgárokat a döntéshozatali folyamatok vagy akár a döntések végrehajtásának közvetlen befolyásolására ösztönzik. Ezt különböző mechanizmusok igazolják, amelyek egyik fontos alapelve a decentralizáció (Schneider, 2003), amely a kisebb közösségek felhatalmazását és érdekeik bevonását segíti a politikai döntések prioritásainak meghatározásába. „Az önkormányzati modell, ha nem párosul a helyi részvétellel, illetve, ha a kettő kapcsolatrendszerében a konfliktus és nem az együttműködés válik jellemzővé, akkor a decentralizált hatalomgyakorlás nem éri el célját” (Pálné, 2008: 259).

A helyi társadalom szereplői és az önkormányzatok közötti kommunikációs csatornák intézményesültsége nagyon különböző. A helyi közösség maga is tagolt, számtalan érdekmegjelentési törekvés jelentkezik, a közösség tagjai a helyi önkormányzat döntéshozó szerveivel keresik a kapcsolatot. A hagyományos érdekvérvényesítési csatornák mellett a partnerségi döntéshozatal lehetővé teszi a lakosság számára, hogy aktív szerepet töltsön be a döntések befolyásolásában olyan eszközök alkalmazásával, amelyek célja a polgárok mozgósítása, tudatos ösztönzése egy társadalmi probléma innovatív megoldására. Nyilvános viták keretében a helyi közösséget foglalkoztató közös problémákra alkudozásokon keresztül kialakított

konszenzus keretében keresik a megoldást, ezzel is növelve a lakosság felelősségérzetét a helyi környezetük fejlődésében (Kákai, 2019: 170).

Míg az állampolgári részvétel pozitív hatással lehet a politikai rendszer legitimitációjára (Papagianni, 2008: 50), annak stabilitására és hatékonyságára, a részvételi eszközök bevezetésére törekvő önkormányzatoknak különféle kihívásokkal kell megküzdeni. Az egyik a közösség képviselői által hozott döntések helyességének és reprezentativitásának kérdéseit érinti (Dacombe – Parvin, 2021). Az innovatív részvételi eszközök megértése sokszor nehézkesnek bizonyul, alkalmazásuk ezért bizonyos szintű humán és társadalmi tőke meglétét igényli. Emiatt kiemelten fontos, hogy ne csak a felső- és középosztálybeli lakosok találják vonzónak alkalmazásukat, hanem elérhetővé váljanak a társadalmi marginalizálódás vagy kirekesztés veszélyének kitett csoportok számára is. A brazil Porto Alegre városában a települési költségvetés összetételének és arányainak a meghatározása, valamint működésének ellenőrzése valamennyi lakos számára nyitott vita és tervezési folyamaton keresztül történik. Porto Alegre azért szimbóluma a részvételi költségvetés sikeres alkalmazásának, mert a város költségvetése 100 százaléka kiterjed az átláthatóságot és évente tízezrek részvételét biztosító mechanizmus (Pataki, 2007: 145-146). Nem véletlen, hogy a Porto Alegre részvételen alapuló költségvetés-tervezési rendszerének sikerét olyan nehéz volt megismételni Brazílián kívüli önkormányzatokban⁴ (Sintomer, 2008).

Egy másik kérdés, amellyel ebben az összefüggésben foglalkozni kell, hogy miként lehet összekapcsolni a részvételt a tényleges, teljes értékű felhatalmazással. Ezzel a problémával Sherry Arnstein foglalkozott a “részvétel létrájáról” szóló koncepciójában (Arnstein, 1969). Habár ezt az elemzési keretet több szerző megkérdőjelezi vagy újragondolta (pl. White, 2021), mind a hatóságoknak, mind az aktivistáknak szem előtt kell tartaniuk a társadalmi részvétel színlelt formáinak veszélyét, amit Arnstein a tokenizmus „alsó lépcsőfokának” vagy egyszerűen manipulációnak nevez.

⁴ A részvételi költségvetés alkalmazására sor került Európa néhány városában is (a portugál Cascais és Lisszabon, a spanyol Córdoba, a francia Saint Denis és Bobigny, az olasz Piere Emanuele, valamint a német Rheinstetten), ahol a lakosságot bevonják a közpénzek felhasználásának tervezési és döntési folyamatába. Az utóbbi években Magyarországon is egyre több önkormányzat kísérletezik részvételi vagy közösségi költségvetéssel.

A helyi és regionális önkormányzatok Lengyelországban

Lengyelország decentralizált unitárius állama a községi, járási és vajdasági önkormányzatokkal együtt látja el feladatait, teret engedve az állampolgárok kezdeményezéseinek, a közjóról alkotott eltérő elképzelések köré szerveződő nyilvános társadalmi viták megszervezésének. A közvetlen hatalomgyakorlás tekintetében az önkormányzatok hatásköreit a nemzetközi közjog, az alkotmány és a nemzeti jog kell, hogy elismerje vagy meghatározza.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) az első olyan nemzetközi egyezmény, amely garantálja a közösségek és választott hatóságai jogait. A nemzetközi egyezmény 3. cikke szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűlésekhez, a népszavazáshoz vagy a közvetlen állampolgári részvétel más formáihoz való folyamodást azon esetekben, ahol azt a jogszabályok lehetővé teszik. Hasonlóan fontos nemzetközi jogi dokumentum az ENSZ keretében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), amely 21. cikke értelmében minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.

Lengyelország területi közigazgatási rendszere a rendszerváltás után alakult ki. Két reform volt meghatározó (1990, 1998) a folyamatos átalakulás során (Izdebski, 2015: 88-97). A lengyel alkotmány (Alkotmány, 1997) VII. fejezete rendelkezik a Lengyel Köztársaság területi tagozódásáról, a helyi önkormányzatokról, biztosítja jogi személyiségüket, feladat- és hatáskörüket, rögzíti kötelezettségeiket. „A helyi önkormányzatok azokat a közfeladatokat látják el, amelyeket az Alkotmány és a törvények nem utalnak más hatalmi szerv hatáskörébe.” A települési önkormányzatok feladatai ellátásához szükséges pénzügyi források biztosítottak. „A helyi önkormányzati egységek bevételei saját bevételeikből és az állami költségvetésből származó általános és különös támogatásokból állnak” (Alkotmány, 1997: 167(2) cikk).

Az Alkotmány közvetlenül csak a községekre – az önkormányzati reform alapszintjének átalakítására – hivatkozik, miközben előírja, hogy „a területi és/vagy helyi önkormányzat egyéb egységeit statútum határozza meg” (Alkotmány, 1997: 164(2) cikk). A statútumok értelmében a települések méretükhöz, lakosság számukhoz, területi adottságaikhoz és gazdasági teljesítőképességükhöz mérten szabályozzák belső viszonyaikat.

A helyi önkormányzat alapvető egysége a gmina, azaz a települési önkormányzat. Lengyelország 24 778 helyi egységre van osztva. Bár formálisan háromféle közösség létezik (községi gmina, községi-városi gmina és városi gmina), a különbségek a terminológiában és nem a felelősségi körökben és a hatáskörökben rejlenek. A helyi önkormányzatok azokat a feladatokat látják el, amelyeket sem az alkotmány, sem más jogszabály nem utalt más szervek hatáskörébe. Fő funkciójuk a lakosság alapszintű szolgáltatásokkal való ellátása (Ustawa, 1990, 6. cikk). A gminákat választott tanácsok irányítják. Az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választott kollektív testületet egyszemélyes végrehajtó szerv irányítja (Dolnicki, 2021: 79). A végrehajtó szervet szintén a lakosság választja, ezért erős legitimációval rendelkezik a település és közössége szempontjából fontos stratégiai döntések meghozatalára.

1. táblázat: Az önkormányzatok feladatrendszere Lengyelországban

Az egység				Fontosabb feladatkörök
neve	száma	típusok szerint	száma	
község (<i>gmina</i>)	2477	községi gmina (<i>gmina wiejska</i>)	1513	1) területfejlesztés, ingatlangazdálkodás, környezetvédelem, vízgazdálkodás 2) utak, utca, hidak, terek 3) vízmű, vízellátás, kommunális szennyvízelvezetés, hulladéklerakók, villamosenergia, hő- és gázszolgáltatás 4) helyi közösségi közlekedés 5) egészségügyi ellátás 6) szociális jólét 7) helyi lakásépítés 8) közoktatás 9) kultúra, beleértve a helyi könyvtárakat és egyéb intézményeket 10) turizmus 11) piacok 12) helyi temetők 13) közrend és közbiztonság, a tűz- és árvízvédelem 14) az önkormányzatiság és a civil tevékenység elősegítése 15) együttműködés az NGO-kkal 16) együttműködés külföldi önkormányzatokkal
		községi-városi gmina (<i>gmina miejsko-wiejska</i>)	662	
		városi gmina (<i>gmina miejska</i>)	302	
Járás (<i>powiat</i>)	380	vidéki járás (<i>powiat ziemski</i>)	314	1) közoktatás 2) egészségügy 3) szociális jólét 5) fogyatékkal élők támogatása 6) tömegközlekedés és utak 7) kultúra 8) turizmus 15) közrend és közbiztonság 16) árvízvédelem, tűzvédelem, katasztrófavédelem 17) a munkanélküliség elleni küzdelem 18) fogyasztói jogok védelme 20) NGO-kkal együttműködés
		városi járás (<i>powiat grodzki</i> vagy <i>miasto na prawach powiatu</i>)	66	
Vajdaság (<i>województwo</i>)	16	Önkormányzati hatóságok		Gazdaságpolitika és beruházástervezés
		Kormányzati igazgatás		Kormányzati politikák képvisellete

Forrás: saját szerkesztés, lengyel jogszabályok és Ustawa 1990, 1998a, 1998b felhasználásával.

A következő szubregionális szint a járás (*powiat*). A járási önkormányzatok kialakítása az 1998-ban bekövetkezett szervezeti reform eredménye. A járások között megtalálhatóak a városi (66) és vidéki járások (314), amelyek között lényeges a különbség. A városi székhellyel rendelkező járások – járási jogokkal

rendelkező legnagyobb városok – ellátják a járás és a város feladatait egyetlen egységen belül, valamint egy egységes hatósági rendszerben. Az önkormányzati tanácsot a polgármester irányítja. Ezzel ellentétben a vidéki székhelyű járásokhoz több település is tartozik, amelyeket választott járási tanácsok és a tanács által választott testületek irányítanak. A járások feladatai – az 1998. június 5-én elfogadott törvény alapján – olyan kommunális feladatokra terjednek ki, amelyek túlmutatnak egyetlen településen, pl. a települések közötti utak és közlekedés, középiskolák, speciális egészségügyi ellátás és a biztonság (beleértve a válságkezelést is) (Ustawa, 1998b).

Az ország regionális szintű folyamataiban jelentős változást hozott az európai uniós csatlakozás (2004). A vajdaságok 1999. január 1-jén kezdték meg működésüket, részben már az Európai Unió követelményeihez való alkalmazkodási kényszer hatására. A duális igazgatás rendszerében a regionális önkormányzat (województwo) fő feladata a gazdaságfejlesztés stratégiai tervezése, és az Európai Unió regionális politikája keretében nyújtott pénzügyi források felhasználása. Hatáskörei olyan regionális jelentőségű kérdéseket is érintenek, mint a közlekedés, az oktatás, az egészségügy vagy a környezetvédelem. A województwo testületi szervei a közfeladatok ellátása során olyan esetekben járnak el, amelyeket a gminák és a powiatok nem tudnak ellátni. A vajdasági önkormányzati szervek felépítése hasonló a járásokéhoz (Dolnicki, 2021: 158). A választott regionális önkormányzatok mellett meghatározó szerepe van a vajdának (wojewoda), aki a központi kormány képviselője. Az 1998. június 5-én elfogadott törvény a regionális államigazgatásról az államigazgatási funkciókat a vajdához, az államigazgatás vezető tisztségviselőjéhez telepítette (Zieliński, 2013).

A háromszintű önkormányzati rendszeren belül a (gmina-powiat-województwo) a lengyelországi önkormányzatok mindegyik szintje saját feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Nincs közöttük hierarchikus kapcsolat, a vajda, az illetékes bíróságok és az illetékes adóhatóságok felügyelete csupán a jogszerűsége, az eljárások helyességére és a források hatékony felhasználására vonatkozik (Izdebski, 2015: 435-450).

Jelen tanulmány az önkormányzati szintek közül a helyi népszavazás és az innovatív eszközök alkalmazásának gyakoriságát a községek vonatkozásában

tárgyalja, mivel ez a szint a közfeladatok széles körét látja el, és a leginkább elfogadott a polgárok körében.

Helyi konzultációk és népszavazások Lengyelországban

Lengyelországban az alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény garantálja a részvétel jogának demokratikus alapelvét, meghatározza a jog tartalmát és gyakorlásának törvényes feltételeit. Az önkormányzatokról szóló 1990-ben elfogadott jogszabály 5a. cikke kimondja, hogy „A törvényben meghatározott kérdésekben és egyéb, a települések számára fontos ügyekben konzultációkat lehet folytatni a község lakóival” (Ustawa, 1990: 5a cikk). A települések területén kisebb egységek (pl. városrész, kerület) létesítésekor, valamint a települések határainak megváltoztatása esetén a konzultáció kötelező (Ustawa, 1990: 4). Ezért viszonylag gyakran alkalmazott részvételi eszköz az egységek létrehozását napirendre tűző nyilvános közösségi vita.

A lengyel önkormányzatok többféle nem kötelező részvételi mechanizmust is alkalmaznak, a legnépszerűbbek közé tartozik a részvételi költségvetés. Bár már évek óta működik – főként a nagyvárosokban –, fokozatosan veszíti el a lakosság érdeklődését. A kiválasztott projektek többnyire életvitel-kérdésekre (pl. játszóterek, kerékpárutak stb.) irányulnak, eredményességük azonban nagymértékben függ a pályázók társadalmi tőkétől. Ezért a képzettebb és jobb helyzetű közösségek gyakran „kiváltságosak” a folyamatban. Bár a helyi aktivisták és szakemberek nagyra értékelik a részvételen alapuló költségvetés-tervezés szerepét a helyi közösségben, a gyakorlatban nem sikerült elérni eredeti célját, azaz a nyilvános közösségi viták, tanácskozások iránti érdeklődés fenntartását, az állampolgári részvétel elfogadottságát, ezzel a várospolitikai társadalompolitikai és szakmapolitikai integráltságának növelését.

Számos településen léteznek szakosodott lakossági tanácsok. Közülük az időügyi tanács és az ifjúsági tanács a leggyakoribb. Szerepük azonban a gyakorlatban általában csupán tanácsadói hatáskörre korlátozódik (Pawłowska, 2022). A legnépszerűbb részvételi formák között található még a nyilvános találkozók és a polgárokkal folytatott nyílt online megkeresések. A bonyolultabb és átfogóbb formák esetében különösen a “polgári panelek” egyre népszerűbbek a lengyel helyi közösségekben, amelyek megvalósítására többek között már Gdańskban (2016-ban és kétszer 2017-ben), Wrocławban (2021), Lublinban (2018), Poznańban

(2021) is sor került. A részvételen alapuló költségvetés-tervezés kivételével (Madej, 2019) a konzultációk eredménye nem kötelező a helyi hatóságokra nézve, ugyanakkor egy jó kormányzási gyakorlatnak tekinthetők arra nézve, hogyan kell a lakossági döntéseket következetesen figyelembe venni és elfogadni (Jankowska, 2014: 17-19).

A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Az utóbbi évtizedekben világszerte megfigyelhető jelenség a népszavazások számának növekedése. A helyi népszavazás a közügyekben való részvétel egyik módja, lehetőség arra, hogy egy helyi közösség közvetlenül érvényesíthesse az önkormányzathoz való jogát, két választás közötti időszakban bármikor élhetnek a polgárok ezzel a jogintézménnyel. A tendencia mélyebben fekvő társadalmi okai a növekvő életszínvonal és képzettségi szint, az információs társadalom által nyújtott széles körű tájékozódási lehetőségek, valamint az erősödő individualizáció, amellyel együtt jár a hagyományos érdekképviseletek szerepének csökkenése, valamint a polgárok növekvő igénye arra, hogy az őket érintő politikai döntésekbe beleszóljanak.

A helyi népszavazások előfordulási gyakorisága, népszerűsége Európában országonként eltérő, holott jelentőségük vitathatatlan, hiszen a választópolgárok önkormányzati választások között is kifejezhetik véleményüket bizonyos kérdésekről. A helyi népszavazásokat azok eredménye, kötőereje, célja alapján két csoportba sorolhatjuk: kötelező és konzultatív jellegű. A kötelező népszavazás esetén is két altípus képezhető: vannak olyan országok, ahol a népszavazási eredmény kötelező a döntést hozó képviselő-testületre (francia, magyar, máltai, német, spanyol, olasz és portugál szabályozás), és vannak olyanok is, amelyek esetében a népszavazási döntés csak meghatározott feltétel bekövetkezése esetén köti a képviselő-testületet (cseh, portugál és szlovák szabályozás).

Belgiumban a nem kötelező (konzultatív) helyi népszavazások egy 1995-ben született jogszabályi előírás eredményeképpen előfordulhatnak, ezek azonban nem túl gyakoriak. A konzultatív helyi népszavazás jogintézménye a finn jogban létezik, de a kötelező népszavazás nem. Lettországbán és Litvániában csak kötelező referendum létezik, mind az ügydöntő, mind a konzultatív népszavazás ismert Észtországbán, Romániában 2004. óta létezik a helyi népszavazás intézménye, míg Németországban közel 1 200 helyi referendumot tartanak évente. A szabályozást

illetően vagy törvényi rendelkezések rögzítik a helyi népszavazásra vonatkozó szabályok megalkotásának lehetőségét (Bulgária, Olaszország, Litvánia, Portugália) vagy önkormányzati rendeletek állapítják meg (Májerné Tábi, 2014: 70-72).

Arra kerestük a választ, hogy Lengyelországban a helyi önkormányzatok mennyire élnek a népszavazások és más innovatív konzultációs eszközök alkalmazásának lehetőségével? Mely témákban kerül sor ezen eszközök használatára? Mennyire segítik elő a döntéshozatali folyamat legitimitációját, hogyan járulnak hozzá a polgárok közeli kormányzás és a döntések legitimitása növeléséhez?

A helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyeket figyelembe véve a helyi népszavazásoknak négy fő típusa van Lengyelországban:

- a községek szétválásáról, egyesítéséről vagy határainak megváltoztatásáról szóló népszavazás, amely kötelező konzultációs forma; az ilyen népszavazás eredménye nem kötelező a változtatásokról végső döntést hozó hatóságok számára,
- a lakosok önkéntes adóztatásáról szóló népszavazás,
- népszavazás a helyi önkormányzatok (polgármester, tanács vagy mindkettő) visszahívásáról,
- konzultatív népszavazások a község felelősségi körébe tartozó bármely kérdésben.

A felsoroltak közül az utóbbi két típus fordul elő a leggyakrabban a helyi önkormányzati rendszerben, a helyi önkormányzati választásokon megválasztott testülettel és polgármesterrel szembeni bizalmatlansági szavazásként működnek.⁵ Népszavazást a helyi lakosok kezdeményezésére lehet tartani, a kérelmet a szavazásra jogosult helyi lakosok 10%-a írja alá. Fontos, hogy az indítvány egy szervet érinthesse, vagyis a polgármestert vagy a képviselő-testületet. Ha a lakosok mindkét szerv visszahívásáról szeretnének szavazni, két külön indítványra van szükség (Dolnicki, 2021: 101-106). Mindkét népszavazás esetében van korlátozó

⁵ A tartományi és vajdasági testületek felmentése ugyanazzal a mechanizmussal történhet, ahogyan kinevezték – az adott tanácsban történő szavazással.

rendelkezés, amely megtiltja a népszavazás megszervezését a választások után 10 hónapnál korábban, valamint a képviselő-testület megbízatásának lejárta előtt 8 hónappal. A jogalkotók azzal indokolták a döntést, hogy a túl gyakori népszavazás zavarhatja az önkormányzat demokratikus működésének alapjait. A népszavazás a helyi önkormányzati tisztségviselők elmozdításáról akkor érvényes, ha az érintett szerv megválasztásakor megjelent szavazók legalább 3/5-e támogatja az indítványt.

2. táblázat: A helyi népszavazások száma Lengyelországban

Helyi népszavazás típusa	A népszavazások száma (2010-2018)
A helyi képviselő-testület/tanács visszahívása	59
A polgármester visszahívása	163
önkéntes adóztatás	4

Forrás: saját szerkesztés, a Lengyel Statisztikai Hivatal (<https://stat.gov.pl/en>) adatai, utolsó hozzáférés: 2022. 10. 20.

Messze a legnépszerűbb a helyi képviselő-testület leváltásával kapcsolatos népszavazás, különösen a polgármesterek visszahívása lett gyakran népszavazás tárgya. Az egyszemélyes végrehajtó szervet 2002-ben vezették be Lengyelországban, és az évek során egyre elfogadottabbá és fontosabbá vált. A polgármesterek meghatározó politikai szerepet töltenek be a helyi közösség irányításában, sőt néhányuk az országos politikában is jelentős befolyással rendelkezik. Mivel személyesen felelnek a helyi közösség irányításáért, ezért felelősséggel tartoznak minden sikerért és kudarcért.

Sok esetben szubjektív, személyes tényező is szerepet játszik a visszahívásra irányuló népszavazásban, különösen a legnagyobb városokban, ahol a városvezető ismert politikus, és ahol a politikai pártok aktívan részt vesznek a helyi kormányzásban. A 2013. évi varsói népszavazás tipikus példája ennek a mechanizmusnak, amelyben a polgármester politikai véleménye és álláspontja nagyobb szerepet játszott tevékenységének lakossági értékelésében, mint tevékenységének tényleges megítélése. A népszavazás érvénytelen volt, messze elmaradt a kötelező részvételi aránytól, ahogy a visszahívásra irányuló népszavazások közel 90%-a is.

Konzultatív népszavazások

A konzultatív népszavazások arra szolgálnak, hogy a helyi önkormányzatok a közösség véleményét kikérjék a helyi társadalom életét alapvetően befolyásoló kérdésekben. Ellentétben azokkal a konzultációkkal, amelyek elsősorban az aktív embereket mozgósítják vagy azokat, akik személyesen érintettek egy ügyben, ez a típusú népszavazás egyértelműen minden lakoshoz szól. Ugyanakkor a népszavazás korlátja, hogy csak az igen/nem válaszadásra ad lehetőséget, ahelyett, hogy ösztönözne a mérlegelésre, az alternatívák megvitatására és a kompromisszumkeresésre, elősegítve ezzel a decentralizált közösségi döntéshozatalra épülő helyi demokrácia fejlődését.

Az alábbiakban két önkormányzati ciklus (2010-2014, 2014-2018) közötti népszavazásokat elemezzük (a 2018-ban elkezdődő ciklust kizártuk, mivel az csak 2023-ban ér véget). Az adatokat a Lengyel Statisztika Hivatal adatbázisa, valamint azon regionális hivatalos lapok forrásait felhasználva gyűjtöttük, ahol közzéteszik a népszavazásokról szóló közleményeket és azok eredményeit.

a. Jogszabályi rendelkezések

A lengyel politikai rendszer támaszaivá váló helyi népszavazások nemzetközi jogi rendelkezésekben gyökereznek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) felsorolja azokat a részvételi eszközöket, amelyeket a képviseleti demokráciával együtt kell alkalmazni a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása során. A meghatározás alapján az önkormányzatiság fókuszában a lakosság döntéshozatali folyamatokba történő bevonása áll. Ugyanakkor a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezései nem érintik a népszavazás vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formáit.

Az állampolgárok helyi közéletben való részvételi jogának nemzetközi szintű megerősítését jelenti a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája helyi közéletben való részvételtől szóló Kiegészítő Jegyzőkönyve (2009). Az 1(2) cikk értelmében a helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti. Az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló eljárások és mechanizmusok sokfélék lehetnek. A Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke rögzíti a helyi közügyekben való részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedéseket, amelyek feltétele a helyi önkormányzatok felhatalmazása arra, hogy lehetővé tegyék, ösztönözzék és segítsék a részvételi jog gyakorlását. A helyi lakosság bevonására irányuló eljárások

jelenthetnek konzultációs folyamatokat, helyi népszavazásokat és petíciókat, valamint – ahol a helyi önkormányzat magas lakosságsszámmal rendelkezik és/vagy nagy földrajzi területen helyezkedik el – olyan polgárközeli intézkedések megtételét, amelyek elősegítik, hogy a lakosság a hozzájuk legközelebb eső szinten kapcsolódhasson be a helyi ügyekkel kapcsolatos konzultációkba, döntésekbe.

Az Európai Unió szabályozásában a Lisszaboni Szerződés (2009) és az Alapjogi Charta (2000) révén az Európai Unió garantálja, hogy polgárai szavazati joggal rendelkezzenek a lakóhelyük szerinti ország önkormányzati választásain. Bár a rendelkezések nem vonatkoznak helyi népszavazásokra, a szavazati jogot az ilyen konzultációkra kiterjesztő értelmezés életképesnek tűnik, és Lengyelországban alkalmazzák is.

Lengyelországban a helyi közösségek részvételét a döntéshozatali folyamatokban és a helyi szintű kormányzásban az Alkotmány rögzíti. A 170. cikk kimondja, hogy „Az önkormányzattal bíró közösség tagjai népszavazáson keresztül dönthetnek a közösségre vonatkozó ügyekben, ideértve a közvetlenül választott helyi önkormányzati szerv felmentését” (Alkotmány, 1997). Törvény által előírt kötelező helyi népszavazás nincsen, azt csak a lakosság vagy az illetékes szervek megfelelő indítványára tartják meg.

A lengyelországi helyi népszavazások megszervezésének feltételeit a helyi népszavazásokról szóló törvény (Ustawa, 2000) szabályozza. Konzultatív, vagyis a helyi közösség véleményét kinyilvánító népszavazást bármely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben lehet tartani, ha azt a községi választópolgárok legalább 10%-a vagy a képviselő-testület kezdeményezi. A népszavazás akkor érvényes, ha a részvételi arány meghaladja a szavazásra jogosultak 30%-át, bár az önkormányzatok képviselő-testületei gyakran kijelentik, hogy a népszavazás érvényességétől függetlenül is követnék a lakosság döntését.

b. Tényleges eredmények

A konzultatív népszavazások nem túl népszerűek, mivel meglehetősen drágák, miközben nehéz az eredményes döntés meghozatalához elegendő számú szavazót mozgósítani. A 2010-2014-es időszakban 27 konzultatív népszavazást tartottak, ebből csak 10 volt kötelező, míg a 2014-2018-as ciklusban a 23 népszavazásból 12 volt kötelező. A tárgyalt időszakban a népszavazások fele sem érte el a 30%-os részvételt, de a kötelezően elrendelt népszavazások esetében is ritkán jelent meg a

választásra jogosultak 50%-a (2010-2014-ben két, 2014-2018-ban három alkalommal). Így a kötelező népszavazás legitimáló funkciója nem érvényesül még akkor sem, amikor a nyerő opció támogatottsága rendszerint viszonylag magas (2010-2014 között 17 esetben a leadott szavazatok több mint 80%-a azonos volt, a 2014-2018 időszakban pedig 16 esetben). Ez a megoszlás egyértelműen stratégiai döntéseket sugall a választók részéről: azok, akik azt remélik, hogy az elképzelésük várhatóan támogatásra kerül részt vesznek a népszavazáson, míg akik úgy vélik, hogy az általuk támogatott alternatíva veszíteni fog, azok inkább távol maradnak a szavazástól, bízva abban, hogy az érvénytelen lesz, és ezzel elkerülik a népszavazás nem kívánt eredményét.

A népszavazáson feltett kérdéseket lefedő tárgykörök az adott település sajátos helyzetétől függően meglehetősen változóak, ennek ellenére több tágabb kategóriába sorolhatók.

3. táblázat: Konzultatív népszavazásra benyújtott tárgykörök

Típus	Szám 2010-2014	Gmina	Szám 2014- 2018	Gmina
Községek határainak megváltoztatása (beleértve az egyesítéseket és szétválásokat is)	6	Księżpol Zielona Góra Kamienica Czerwionka- Leszczyny Kłobuck Świerklany	4	Wojcieszów Krasne (két alkalommal) Supraśl Zaklików
Megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó beruházások	5	Platerówka Chąšno Mokrsko Lipno Stepnica	0	
Hulladék- és szennyvízgazdálkodással kapcsolatos beruházások	4	Bystra-Sidzina Gołcza Jaktorów Wałbrzych	1	Końskowola
Atomerőmű elhelyezkedése	2	Gryfino Mielno	0	
Tömegközlekedés, és közlekedésszervezés	2	Bochnia Krakkó	0	
A községi/városi őrség felszámolása vagy fenntartása	4	Czersk Debrzno Pszczyna Wodzisław Śląski	5	Brzeszcze Jasło Chojnice Pelplin Braniewo
A fővárost, Varsót körülvevő nagyvárosi	0		6	Konstancin-Jeziorna Legionowo

agglomerációs egység létrehozása				Nieporęt Ożarów Mazowiecki Podkowa Leśna Wieliszew
Egyéb	4	Kotuń Kosakowo Chociwel Ińsko	6	Wrocław Baranów Sędziszów Małopolski Babiak Nekla Świdwin

Forrás: saját szerkesztés, a községi hivatalok által közzétett adatok alapján (a számok nem a népszavazások számát jelentik, mivel egyes népszavazásokon több kérdés is szerepelt).

Megfigyelhető a lakossági döntésekben egyfajta szabályszerűség a 2010-2014 közötti időszakban. A választók két alkalommal utasították el az atomerőmű megépítését, míg a megújuló energia objektumokról kiírt népszavazáson a lakosság három esetben ellenezte a beruházást, és egyszer hagyta jóvá. Egy másik alkalommal amikor a választásra jogosultak a községek védelmére felállított egyenruhás őrség⁶ fenntartásáról nyilváníthattak véleményt, négy alkalommal a felszámolás mellett döntöttek, mivel elegendőnek ítélték az állami rendőrség jelenlétét a településen. Ugyanakkor a 2014-2018 közötti időszakban öt alkalommal került sor népszavazás kiírására a községi őrségről, amelyből négyszer a felszámolást támogatók győztek. Érdekes módon abban az egyetlen esetben, amikor a választók támogatták az állami rendőrség mellett működő őrség fenntartását, ott a feltett kérdés az őrség felszámolása helyett az őrség fenntartására irányult. „Támogatja-e a községi őrség fenntartását?” A kérdés feltevésének módosításával elért eltérő végeredmény jelzi, hogy a kérdés megfogalmazása jelentősen befolyásolja a választói magatartást és ezzel a döntés kimenetelét.

A 2014-2018-as időszak sajátos jellemzője a tiltakozó népszavazások sorozata volt a központi kormányzat azon kezdeményezése ellen, amely célja a fővárost, Varsót körülvevő nagyvárosi agglomerációs egység létrehozása volt. A koncepciót a választók mind a hat alkalommal elutasították, minden alkalommal 90%-ot meghaladó többséggel.

⁶ A településeknek joga van saját községi őrséget (straż gminna) vagy városi őrséget (straż miejska) létrehozni, egy különálló, nagyon korlátozott hatáskörű rendőri erő, amely kizárólag a település területén működik.

Megállapítható, hogy Lengyelországban meglehetősen ritkák a helyi konzultatív népszavazások, főként a népszavazási költségek és a kötelező érvénnyel bíró, erős legitimitással rendelkező eredmények megszerzésének bizonytalan valószínűsége miatt. A tárgyalt témák meglehetősen változatosak, habár sokat meg lehetne oldani közülük ésszerű érvek mentén lefolytatott vitákkal, nem pedig egy egyszeri szavazással.

Következtetések

A helyi demokráciában és a helyi szintű kormányzásban a részvétel kulcsfontosságú szerepet tölt be. A helyi demokrácia a társadalmi innovációk és újfajta kormányzási eszközök bevezetésének a színhelyéül szolgál. A helyi önkormányzatok képviselői közül sokan arra törekednek, hogy növeljék a lakosság aktivitását, és javítsák a döntéshozatali folyamatokat a polgárok minél nagyobb számának bevonásával, ezzel is ösztönözve és elősegítve egyrészt érdekeik megfogalmazását, másrészt növelve a meghozott döntések társadalmi elfogadottságát. Mindazonáltal a konzultatív népszavazások, bár részvételi eszközöknek minősülnek, nem érik el a kívánt eredményt. Nem vonzanak elég szavazót, így a népszavazáson alapuló döntések nem támaszkodhatnak kellő mértékben a demokratikus participáció legitimáló erejére. Nem ösztönöznek mérlegelésre és kompromisszumkeresésre, ellenkezőleg, a nehéz témákat egyszerű igen/nem típusú, eldöntendő kérdésekre redukálva inkább konfliktust, mint együttműködést serkentenek. Végül pedig nem adnak elég teret a lakosoknak, hogy megszólalhassanak, kifejezhessék érdekeiket és megfogalmazzák igényeiket. Mindezek következtében a helyi önkormányzatok ritkán alkalmazzák az eszközt, és hajlamosak más mechanizmusokkal helyettesíteni.

A tanulmányban elemzett hipotézist, miszerint a helyi közéletben való részvételre vonatkozó jog érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatoknak a lehetőségeikhez mérten megfelelő időben és módon konzultációt kell folytatni, a vizsgálatok nem igazolták kellő bizonyossággal. A konzultatív népszavazás nem terjedt el széles körben, ezért mint a lakosság és az önkormányzatok közötti együttműködés eszköze nem hatékony. Mindazonáltal az eredmények ajánlás értékkel bírnak a helyi politikusok számára.

Először, a helyi népszavazást egy szélesebb körű konzultációs mechanizmus részeként, a különböző civil testületekkel és a tanulmányban megemlített innovatív eszközökkel (részvételi költségvetés, nyilvános fórumok stb.)

koordinálva szükséges alkalmazni annak érdekében, hogy minél több lakost meg lehessen vele szólítani. Mindez három területen is előnyt eredményezhet: az aktív szavazók számának növelése szempontjából, a lakosok véleménynyilvánításának ösztönzése tekintetében, valamint a marginalizálódás veszélyének kitett lakosok bevonásának esélye vonatkozásában is.

Másodsor, a választópolgárok teljes körű tájékoztatása a népszavazás lehetőségéről és jelentőségéről. A nagyon alacsony részvétel arra utal, hogy a polgárok nagy része még mindig nincsen kellőképpen tudatában annak, hogy a konzultatív népszavazáson való részvétel lehetőséget ad számukra a helyi politikák befolyásolására, és ezzel a döntések kimenetelére.

Harmadszor és az előző ponthoz kapcsolódva, a kérdések egyértelmű megfogalmazása kiemelten fontos, mert befolyásolhatja az eredményeket.

Negyedszer, annak ellenére, hogy a népszavazások csupán fele eredményez olyan döntést, amely köti a képviselő-testületet a döntéshozatal során, a helyi önkormányzatoknak a jövőben nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy az eredmények láthatóan tükröződjenek a képviselő-testület munkájában. Ellenkező esetben a népszavazás elbátortalanítja a lakosokat az őket közvetlenül érintő helyi közügyekben való részvételtől – ami negatívan fogja érinteni a helyi közösségeket és a helyi önkormányzatokat egyaránt.

Fentiek konklúziója, hogy a lengyel önkormányzatok nyitottak a kormányzás részvételi eszközeire, és a városi mozgalmak fejlődése lehetőséget jelez a helyi közösségek igényeinek becsatornázására. A konzultatív népszavazásokat a település különböző célcsoportjaival folytatott párbeszéd egyik elemeként kell kezelni. Amint azt az innovatív részvételi eszközök népszerűsége is mutatja, egy jól előkészített szavazás képes felkelteni a lakosság érdeklődését, és ösztönzőleg tud hatni a részvételre.

Végül egy megjegyzés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyvéről (2009), amely olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek garantálják a részvételi jogot a helyi önkormányzatok ügyeiben. A polgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulást jelent a demokrácia és a hatalom decentralizálása elvein alapuló önkormányzatok működéséhez. A Kiegészítő Jegyzőkönyv célja, hogy a megfogalmazott normákkal javítsa az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonását, erősítse a helyi

közösséghez tartozás érzését, és segítsen annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának. A dokumentum a benne foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek részvételi kormányzáshoz való jogát. Lengyelország azonban még nem csatlakozott a Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz, elodázva ezzel a szerződő fél azon kötelezettségét, hogy olyan jogi szabályozást hozzon létre, amely megkönnyíti az állampolgárok számára a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlását.

Irodalomjegyzék

- Alarcón, Paul – García-Espín, Patricia –Welp, Yanina – Font, Joan (2018): *Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative*. Ajuntament de Barcelone, Report, <https://bit.ly/3TASk6p>, utolsó hozzáférés: 2022.09.22.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Beluszky, Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Boulianne, Shelley – Chen, Kaiping – Kahane, David (2020): Mobilizing mini-publics: The causal impact of deliberation on civic engagement using panel data. *Politics*, 40(4): 460-476. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263395720902982>
- CBOS (2020): Zaufanie społeczne. *Komunikat z badań*, No. 43., <https://bit.ly/3gp8cuH>, utolsó hozzáférés: 2022.09.23.
- CBOS (2021): Oceny działalności instytucji publicznych. *Komunikat z badań*, No. 38., <https://bit.ly/3grzX5X>, utolsó hozzáférés: 2022.09.23.
- Council of Europe (1985): European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985. European Treaty Series, CETS No. 122.
- Council of Europe (2009): Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207.
- Dacombe, Rod – Parvin, Phil (2021): Participatory Democracy in an Age of Inequality, Representation. *Journal of Representative Democracy*, 57(2): 145-157. DOI: 10.1080/00344893.2021.1933151
- Dolnicki, Bogdan (2021): *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Florida, Antonio (2017): *From participation to deliberation. A critical genealogy of deliberative democracy*. ECPR Press.
- Gendźwiłł, Asam – Żerkowska-Balas, Marta (2013): Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej. *Fundacja Batorego*, <https://bit.ly/3eO1Swp>, utolsó hozzáférés: 2022.09.21.
- Izdebski, Hubert (2015): *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jankowska, Marta (2014): *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Instytut Obywatelski, Warszawa.

- Kákai, László (2004a): Politikai kultúra és lokalitás. *Századvég*, XXXIII. (3): 65-96.
- Kákai, László (2004b): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Kákai, László (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest.
- Kaszkur, Alina (2020): Urban Lab as a Tool for Joint Management in Cities. *Polish Political Science Review*, 8 (2): 37-46. DOI: 10.2478/ppsr-2020-0014
- Király, Gábor (2012): Másképpen dönteni. A részvétel igénye és esélyei Magyarországon. In: Pataki, György. – Fabók, Veronika – Balázs, Bálint (szerk.): *Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon*. Alinea Kiadó – Védegyelet – ESSRG, Budapest, 11–34.
- Madej, Małgorzata (2019): Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions. *Politics in Central Europe*, 15(2): 257-277. DOI:10.2478/pce-2019-0017
- Májerné dr. Tábi, Renáta (2014): *A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatnál, különös tekintettel a helyi népszavazásra*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest.
- A Lengyel Köztársaság Alkotmánya (2016). In: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Kft., Budapest.
- Papagianni, Katia (2008): Participation and State Legitimation: In: Call, Charles T. – Wyeth, Vanessa (ed.): *Building States to Build Peace? A Critical Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 49-71.
- Pataki, György (2007): Bölc „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 4 (3-4): 144-156.
- Patsias, Caroline – Latendresse, Anne – Bherer, Laurence (2013): Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6): 2214-2230. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01171.x.
- Pálné Kovács, Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Piper, Laurence (2014): How Participatory Institutions Deepen Democracy through Broadening Representation. The Case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil. *Theoria*, 61(2): 50-67. DOI: 10.3167/th.2014.6113903
- Pawłowska, Agnieszka (2022): Beyond Advising: The Representative Role of Advisory Councils (The Case of Polish Cities). *Polish Political Science Review*, 1(10): 59-82. DOI: 10.2478/ppsr-2022-0004
- Schneider, Aaron (2003): Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38: 32-56.
- Sintomer, Yves – Herzberg, Carsten – Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1): 164-178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
- United Nations: Universal Declaration of Human rights (1948), <https://bit.ly/3DIGBnh>, utolsó hozzáférés: 2022.09.12.

- Ustawa o samorządzie gminnym (1990): Dziennik Ustaw z 1990, nr 16, poz. 95, ze zmianami.
- Ustawa o samorządzie województwa (1998a): Dziennik Ustaw z 1998, nr 91, poz. 576, ze zmianami.
- Ustawa o samorządzie powiatowym (1998b): Dziennik Ustaw z 1998, nr 91, poz. 578, ze zmianami.
- Ustawa o referendum lokalnym (2000): Dziennik Ustaw z 2000, nr 88, poz. 985, ze zmianami.
- White, Marcus (2021): A ladder-truss of citizen participation: re-imagining Arnstein's ladder to bridge between the community and sustainable urban design outcomes. *J. Design Research*, 19(1-2-3):155-183.
- Zieliński, Eugeniusz (2013): *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa.

Abstract

Referenda and other consultation tools in local decision-making processes in Poland

The study addresses analysis of application of consultation tools in local decision-making processes in Poland. Participation has become an important mechanism for improving efficiency and legitimacy of governance. It is also frequently perceived as a tool to support democracy and oppose populism. In Poland it is especially popular on local level, where the local government may have positive influence on efficiency of the participation. Participation is meaningful only if it ensures actual impact of residents on the implemented policies, because in reality it is sometimes restricted to informing or even tokenism and pretended involvement. The study analyzes the topics covered by the consultation processes, their importance in the settlements, and their impact on the policy decisions.

Keywords: *citizen participation, local government, consultations, referendum, Poland*

GALGÓCZI ESZTER¹ – VETŐ BALÁZS²

VÁLASZTÓI MAGATARTÁS ELMÉLETEK: A SZAVAZÓI VISELKEDÉS KIISMERÉSÉNEK ALAPJAI

ABSZTRAKT

A politikai közvélemény-kutatások egyik leggyakoribb célja egy-egy választás várható eredményének előrejelzése. Ebben hol többé, hol kevésbé sikeresek a kutatók. Mindenképpen szükséges ezért végig gondolni, mire is van szükség a választói viselkedés megértéséhez, felméréséhez, mi befolyásolhatja azt, hogy valaki szavaz-e és ha igen, hogyan. Ennek a megismerésnek az igénye egyidős bármiféle szavazás intézményével. Az idők során számtalan elmélet és vizsgálat próbálta feltárni ezt. Jelen tanulmányban azokat az elméleteket tekintjük át, amelyek az egyént közvetlenül érő, nem politikai rendszerbeli hatásokat vizsgálták. Azt a feladatot vállaltuk, hogy feltérképezzük az elmúlt száz év választói magatartás elméleteit, hét fő terület alapján: a gyermekkori-fiatalkori szocializáció, a társadalmi környezet, a gazdasági megfontolás, az állampolgári kötelesség, beleszólás, a média, a személyes félelmek és a közvéleménykutatások. Kiindulópontként és elméleti összegzésként kezeljük jelen írást, amely nem arra szolgál, hogy tökéletes magyarázatot adjon a választók viselkedésére. Hanem arra, hogy átgondolandó kérdéseket tegyen fel azzal kapcsolatban, hogy mit érdemes vizsgálni mélyebben ahhoz, hogy megértsük a választók döntéseit.

Kulcsszavak: *választói magatartás, közvéleménykutatás, választás*

Bevezetés

A politikai közvélemény-kutatások egyik leggyakoribb célja az, hogy előrejelezzék egy-egy választás várható eredményét. Ebben hol többé, hol kevésbé sikeresek a kutatók. Mindenképpen szükséges ezért végiggondolni, mire is van szükség a

¹ Doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola

ORCID 0000-0001-8856-2443

² Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Interdiszciplináris Doktori Iskola

ORCID 0000-0001-5398-2931

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.02

választói viselkedés felméréséhez, mi befolyásolhatja azt, hogy valaki hogyan szavaz. Ennek a megismerésnek az igénye egyidős bármiféle szavazás intézményével. Az elmúlt évszázadokban – hiszen Nicolas de Condorcet már 1785-ben vizsgálta az egyéni preferenciák és a társadalmi választás összefüggéseit –, de főleg az elmúlt száz évben számtalan elmélet és vizsgálat próbálta feltárni ezt. Jelen tanulmányban azokat az elméleteket tekintjük át, amelyek az egyént közvetlenül érő, nem politikai rendszerbeli hatások. Így nem vizsgáljuk a pártrendszer és a választási rendszer befolyásoló tényezőit, nem tekintünk át olyan elméleteket, amelyek a pártrendszer kínálati oldalának hatásaival vagy a választási rendszer változásából fakadnak.

Mit is kutatunk akkor, amikor a választói magatartást akarjuk megismerni? Egy mondatban megfogalmazva: mi befolyásolhatja a választópolgárt azon döntése meghozatalában, hogy ha elmegy szavazni, akkor hogyan fog szavazni. Látszólag nem bonyolult a feladat, hiszen két tényezőt kell csak vizsgálnunk: elmegy-e szavazni a választópolgár és hogy hogyan fog szavazni. Vizsgálunk kell tehát a választási részvétel és a szavazási viselkedés egyéni összetevőit. Erre már Robert E. Lane (1959) is felhívta a figyelmet a hatvanas években, mikor a szélsőséges érzelmeket kötötte össze az Amerikai Egyesült Államok Kommunista Pártjához (CPUSA) való csatlakozással, ugyanakkor arra is figyelmeztetett, hogy amennyiben ez a konkrét párt nem létezett volna, ugyanezek az emberek akár egy jobboldali szélsőséges pártban is megtalálták volna a helyüket. Ahogyan ő fogalmaz, a mögöttes pszichológia ugyanaz lenne, de a választói viselkedés, és annak politikai rendszerre való hatása egész más lenne. Mindezt azért tartottuk fontosnak leszögezni, mert a nemzetközi irodalomban megfogalmazott „örökérvényű igazságok” heurisztikusan hathatnak a magyar választói magatartást tekintve is, amennyiben azonban ezeket nem tesztelendő hipotézisként, hanem bizonyított tényként kezeljük könnyen félrevihet minket a valódi, mély megértésben.

A következőkben így összegyűjtöttük közel száz év elméleteit arról, hogy milyen hatások befolyásolhatják az egyént választói viselkedésében. Bemutatjuk az empirikusan bizonyított, és (egyelőre) ingatag lábakon álló elméleteket is, hét fő terület alapján, amelyek: a gyermekkori-fiatalkori szocializáció, a társadalmi környezet, a gazdasági megfontolás, az állampolgári kötelesség, beleszólás, a média, a személyes félelmek és a közvéleménykutatások hatásai. A tanulmánynak végső

oron nem célja, hogy megállapítsa mely elméletek bizonyulnak „igazabbnak”, mint a többiek, csupán összefoglalást és kiindulópontot nyújt a választói viselkedés mélyebb megértéséhez.

Gyermekkori szocializáció, családi örökség

A politikai viselkedés kutatások egyik fő ága a szocializáció hatása a választói magatartásra. Először a gyermek- és serdülőkorra fókuszált a szakirodalom, amikor a család, a kortársak és az iskola is megjelenik az egyének életében, mint attitűdformáló jelenségek. A későbbi években bekövetkezett változásokat alapvetően az ebben a korban megélt formáló tényezőkhöz vezeti vissza. De vajon fennmaradnak-e azok a politikai nézetek, amik ez idő alatt alakultak ki akkor is, amikor az egyének felnőtt korba lépnek?

A korai szocializációs kutatások főként a család fontosságát hangsúlyozták. Az 1950-es években úgy gondolták, hogy a család képes átörökíteni, reprodukálni a közügyekre való érzékenységet, nyitást és végső soron érdeklődést (Hyman, 1959). Bár Hyman is elismerte, hogy más tényezők is befolyásolják a választói magatartás alakulását, mégis, többedmagával azt hangsúlyozta, hogy a családnak kiemelkedő szerepe van. Az elmélet maga a pszichoanalitikus szemléletből építkezik leginkább, de hatással van rá az antropológia és különböző nemzeti karakter vizsgálatok is. Mindemellett természetesen leginkább a szociológia, ezen belül is a szocializáció kutatásban kapott nagyobb hangsúlyt.

Több más kutatás is vizsgálta ezt a kérdést. Renneker (1959) például, Burdick és Brodbeck (1959) által szerkesztett nagyívű, választási magatartást tanulmányozó könyvében többek közt az „apáról fiúra szálló” politikai orientációt tárta fel. Meglátása szerint a fiúk háromféleképpen reagálhatnak apjuk politikai nézeteire: (1) Vak örökösödés, mint az érési kudarc tüneti megnyilvánulása. (2) Teljes elutasítás, mint az apa elleni neurotikus lázadás tüneti megnyilvánulása. (3) A különböző permutációk szembesítése és kipróbálása az én és a külső világ változó valóságának tényeivel (1959: 400). Berelson, Lazarsfeld és McPhee (1954) is arra jutott, hogy a szülők politikai nézetei megegyeznek a gyermekek politikai nézeteivel, amennyiben a pártválasztást vizsgáljuk. Campbell et al. (1960) úgy vélte, hogy a politikai attitűdök már jóval a választási korhatár betöltése előtt kialakulnak, és reflektálnak az általános miliőre, főként a családra. A korai heurisztikus kutatásokat ugyanakkor felülírta az idő, de abban a tudomány

jelenlegi állása szerint is megegyezés van, hogy a korai gyermekkorban szerzett tapasztalatok hatással vannak a későbbi, felnőttkori attitűdök kialakítására, például különböző társadalmi kérdések megítélésében (Jennings et al., 2009). A pártválasztás és a politikai aktivitás tekintetében is fontos lehet a szülők álláspontja, abban az esetben, ha a szülők igen elkötelezettek és aktívak (Jennings et al., 2009; Verba et al., 2005).

A szocializációs kutatások a család után más, a gyermekeket érintő közvetlen környezetben is elkezdtek keresni a politikai attitűdök kialakulását befolyásoló hatásokat. Már az 1960-as években látszólagos egyetértés volt abban, hogy a család szerepe nem lehet egyedülálló a politikai viselkedés kialakításában, hiszen a szocializációban nem csak a család vesz részt, hanem tágabb környezetünk is, így például az iskolai közeg vagy a barátok. Robert Hess és társai (1965) például arra a következtetésre jutottak, hogy a korai iskolai évek jelentős mértékben járulnak hozzá a választói magatartás kialakítására Amerikában. Hess és Torney (1967) 12000 fiatal gyereken vizsgálták, a család szocializációs hatásait. A kutatás legizgalmasabb eredménye, hogy már fiatal korban is jelen vannak azok a tulajdonságok, melyeket a felnőttek politikai viselkedésével kapcsolatba hoznak, az alacsonyabb osztályba tartozó, és kevésbé intelligens gyerekek merevebbek, kevésbé reálisak és jobban ragaszkodnak a status quohoz, mint a magasabb osztályba tartozó vagy intelligenciával rendelkező gyerekek. Ennek előmozdítására a tanterv módosítását javasolták, ugyanis arra a következtetésre jutottak, hogy ahogyan a gyerekek haladtak előre az oktatásukkal egyre inkább hasonlítottak az attitűdjeik a tanárokéhoz.

A szegénység és más társadalmi problémák állampolgári elköteleződéssel kapcsolatos következményeit Pacheco és Plutzer (2008) is hangsúlyozta. Habár Hess és Torney kutatásait a maga korában kétségbe vonták, később születtek olyan kutatások, amelyek hangsúlyozzák az állampolgári ismeret oktatás fontosságát (Niemi – Junn, 1998), valamint hangsúlyozták az olyan szervezetek és tevékenységekben való részvétel hatásait az aktív politikai részvételre, amelyben a diákok részt vehetnek a döntéshozatalban, akár csak az iskola falain belül is (Mitra – Gross, 2009). Sears és Valentino (1997) azt is hangsúlyozta, hogy a jelentős politikai események átélése, és megvitatása is fontos katalizátor lehet a későbbi politikai fejlődésben. Habár korábban a kutatások figyelme elsősorban a gyermekkorra és korai serdülőkorra koncentráltak, az elmúlt két évtizedben a

szakirodalom inkább a késői serdülőkort és korai felnőttkort határozza meg, mint politikai attitűdöt formáló időszakot (Alwin et al., 1991; Sears – Funk, 1999). Ennek oka, hogy ebben az időszakban még nem teljesen érett politikai értékrenddel rendelkeznek az egyének, ekkor alakulnak ki az új “felnőtt célok és identitás”. Ugyanebben az életszakaszban találhatják magukat a fiatalok a felsőoktatásban, aminek szerepét a demográfiai fejezetben is kifejtjük.

A társadalmi környezet

Életkor, nem, iskolai végzettség, lakóhely, vallásosság, vallási felekezet, és még sorolhatnánk az egyének szociodemográfiai ismertető jegyeit. Ezek mind-mind fontos részei egy-egy ember karakterének. A szakirodalom szerint azonban nem csak az egyéniségünk egy részét magyarázzák, hanem azt is, hogy elmegyünk-e és ha igen, mire/kire fogunk szavazni.

Johnston és Pattie (2006) szerint az életkor számít, amikor szavazásra kerül a sor. Az idősebbek nagyobb valószínűséggel szavaznak a konzervatív pártokra, mint a fiatalabbak. Ezt a különbséget a szerzőpáros azzal magyarázza, hogy az idősebbeknek több vagyonuk van, a konzervatív pártok pedig hajlamosabbak megvédeni ezt a vagyont. A skála másik vége, hogy a fiatalok hagyományosan nagyobb valószínűséggel szavaznak a liberális-progresszív pártokra.

Az életkor azonban nem csak a politikai ideológiában és a pártokra leadott szavazatokban meghatározható. Számptalan kutatás mutatja (Pirie – Worchestre, 1998; Marsch – O’Toole, 2007), hogy a fiatalabbak kevésbé vesznek részt a választásokon, melynek egyik okát abban lehet keresni, hogy kevésbé érzik azt, hogy az őket érintő problémákkal foglalkoznak a politikusok (Uo. 2007). A szakirodalom arra is tesz megállapítást, hogy a fiatalabb korosztályokba tartozók máshonnan szerzik a politikai információjukat, a tömeg, és közösségi média (social media) inkább hatással van rájuk, mint az idősebb szavazókra (Holt et al., 2013). Tunéziában például arra jutottak, hogy a fiatalok, habár az utcai és a hagyományos politikai aktivitási formákban felülmúlják az idősebbeket, mégis a szavazáskor kevésbé vannak jelen (Dobb, 2021).

A nemi különbségek szavazási, és politikai viselkedés tekintetében is egy jelentősen kutatott téma. Bár a kezdeti kutatások azt mutatták, hogy a nők kevésbé élnek a szavazás lehetőségével, az elmúlt években ez a különbség eltűnni látszik. Egyes eredmények abba az irányba mutatnak, hogy a nők kevésbé mennek el szavazni

olyan választásokon, amely kevésbé érinti őket közvetlenül (mint például az Európai Parlamenti választások), de a különbség e tekintetben is eltűnni látszik. Fontos különbség azonban, hogy a férfiak hajlamosabbak bevándorlásellenes pártokra szavazni (Van Gent et al., 2013). Ez az eredmény különösen fontos Magyarország szempontjából, hiszen a politikai diskurzus egyik kiemelt témája a bevándorlás és a bevándorlók kezelése. A nők viszont, csak úgy, mint a fiatalok nagyobb valószínűséggel szavaznak progresszív liberális pártokra.

Az iskolai végzettség is meghatározó abban a tekintetben, hogy kire szavaz valaki. A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők nagyobb valószínűséggel voksolnak progresszív-liberális pártokra, mint az alacsonyabb iskolai végzettségűek. Fontos tanulság az is, hogy a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők inkább járulnak az urnákhoz, amely, egyes kritikusok szerint azt eredményezi, hogy rendre az elit érdekei vannak képviselve a politikai életben (Gallego, 2010).

Szorosan összefügg az iskolai végzettséggel és így a választói magatartással, az egyének jövedelme. Van den Burg (2003) arra a következtetésre jut, hogy az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező választók nagyobb valószínűséggel szavaznak szélsőjobbaldali pártokra, mint a magasabb bevétellel rendelkezők.

Az egyéni, szociodemográfiai faktorok szerepe a választói magatartás alakításában sokszor a hétköznapi közbeszédnek is része. Ki ne hallotta volna már a sajtóban megjelenő közvéleménykutatási elemzések alapján, hogy a Fidesz-KDNP szavazói alacsonyabb iskolai végzettségűek, idősebbek és a fővároson kívül élnek. A Jobbikról, hogy főként férfiak szavaznak rájuk, 2006-os indulásukkor pedig leginkább a fiatalokat vonzotta be a párt. Az ilyen cikkekből tudhatjuk azt is, hogy a Momentum szavazói főként a budapestiek közül kerülnek ki, korosztályukat tekintve pedig leginkább fiatalok. De vajon tényleg ezek határozzák meg, hogy ki hova szavaz? Érdekes felvetés például az, hogy sokféle karakterjeggyel bírnak az egyének, a szavazáskor nem tudjuk, hogy az egyén melyik attribútuma fogja felülírni a többit. Vallásosként fog szavazni, vagy inkább az osztályhelyzetéhez viszonyítva? Meghatározza-e a neme, és nagyobb valószínűséggel fog szavazni például arra a pártra, amelynek a nőjogi aspektusok fontosabbak?

A nemzetközi szakirodalom egy kevésbé mainstream vonala arra próbálja felhívni a figyelmet, hogy nem elég a választók egyes demográfiai ismérveit vizsgálni, ennél ugyanis összetettebb a kép. Habár a politikai vezetők karakterét és személyiségét már behatóan vizsgálta a tudomány, többek között Mondak és Halperin (2008),

akik arra hívják fel a figyelmet, hogy a választók tényleges személyiségének kutatásával még adósok vagyunk. Annak ellenére, hogy már az 1950-es években is születtek kutatások bizonyos karakterjegyek politikai viselkedésre gyakorolt hatásáról. A legismertebb ezek közül Adorno (1950) autoriter, tekintélyelvű személyiséggel foglalkozó kutatása. Ezen munka abból a feltételezésből indul ki, hogy az egyének olyan ideológiák felé hajlanak, melyek összhangban vannak a személyiségstruktúrájukkal. Az előítéletek kialakulására helyezte a hangsúlyt, úgy vélte, hogy az autoriter személyiség, amely főként a családi struktúra hatására alakul ki, meghatározza az egyének szélsőségekhez való húzását. Ennek mérésére pedig végsősoron egy úgynevezett F-skálát dolgozott ki, amely először 9, majd többszöri módosítás után már 30 változóval mérte az egyének személyiségét.

A nemzetközi irodalomban a következő lépés a személyiség és az ideológia összekapcsolása volt. McClosky (1958) azzal érvelt, hogy a merev személyiségjegyek meghatározóak a konzervatív szavazók körében. A tanulmány azonban felvet problémákat is az ilyen kutatásokkal kapcsolatban. Elsősorban arra hívja fel a figyelmet, hogy ezen kutatások aggregált adatokon tesztelik az elméletet nem pedig egyéni szinten. Megjegyzik, hogy habár sikerült egy „prototípust” megalkotni, egyéni szinten bizonyos aspektus(ok)ból a konzervatív választók eltérhetnek ettől. Felmerült az is kérdésként, hogy össze lehet-e vetni a magasan informált konzervatív szavazókat azokkal, akik jóval kevesebb információval rendelkeznek. A kutatás során a változókat ugyanis korrelációval vizsgálták, ami összefüggést ugyan mutat, de azt nem tudja megmondani, hogy melyik változó melyiknek az előzménye. A kutatás további hátránya a skálák és meglévő adatokból kiindulás, valamint a liberalizmus szegényes megfogalmazása. Végsősoron arra a következtetésre jutott: nem lehetséges egyetlen aspektusra, ez esetben pedig a személyiségjegyekre redukálni a választói magatartás meghatározását, más aspektusokat is figyelembe kell venni. McClosky eredményeit felhasználva Sniderman (1975) arra jutott, hogy az egyének önbecsülésének eltérései politikai jelentőséggel bírnak. Azt is kiemeli, hogy a személyiséggel foglalkozó kutatások főként azzal foglalkoztak, hogy a személyiség meghatározza az egyének hitrendszerét, de azt nem boncolgatták, hogy hogyan teszik azt. Arra is felhívja a figyelmet, hogy a „politikai személy” nem feltétlenül egyezik meg az „átlagemberrel”. Felveti azt a kérdést is, hogy ugyanazon személyiségjegyek vajon ugyanúgy meghatározzák-e a politikai aktivistákét, mint

az átlagemberekét. Ezek a személyiségjegyek meghatározhatják-e, hogy kiből lesz politikai vezető és ki lesz a vezetett?

Visszatérve Mondak és Halperin (2008) kutatásához, a szerzőpáros mellett érvel, hogy a korai kutatások után a személyiséget, mint választói magatartást meghatározó karakterisztika nem lett explicit módon vizsgálva, ugyanakkor implicit módon a kutatásokban megjelentek a személyiséghez köthető változók. Szerintük főként a toleranciát és a demokratikus értékrendet elemző munkákban jelent meg a személyiségkutatás hatása. Ők viszont úgy látják, hogy mivel az egyének személyisége az emberi viselkedés számtalan aspektusát határozhatja meg, a tolerancián túl is kell jelentőséget tulajdonítani a személyiségjegyeknek. Mindezek tükrében a pszichológiában jól ismert Saucier és Goldberg (1998) által meghatározott BIG FIVE modellt³ alkalmazták és vetették össze a politikai attitűdökkel és hajlamokkal, politikai viselkedéssel és politikai információk való kitettséggel. Míg a személyiség egésze minden egyes aspektusból meghatározó volt, a személyiség egyes aspektusai, amelyek befolyásolták a politikai viselkedést, a kérdéses jelenségektől függően eltértek egymástól. Ugyanakkor a szerző páros is felveti, hogy az ötkategóriás személyiség vizsgálat még finomításra szorul, s remélik, hogy egyre kifinomultabbá válik, de megjegyzik, hogy ezen finomítások vizsgálata érdemes a politikai viselkedés feltárásában.

Gazdasági megfontolások

A gazdasági szavazás alapja a hagyományos büntetés-jutalmazási rendszer, amely azt hangsúlyozza, hogy az egyének számba veszik a kormány gazdasági teljesítményét, és aszerint büntetik (leváltják) vagy jutalmazzák a hatalom lévőket (Key, 1966). Az persze alapvető kérdése ennek a teóriának is, hogy az egyéneknek valójában megéri-e befektetnie az információ összegyűjtésbe, számba vennie az ország gazdasági fejlődését vagy nem. További kérdés, hogy a különböző informáltsági szinteken mi határozza meg az egyének politikai cselekvését: a

³ A BIG FIVE kifejezés az öt alapvető személyiségdimenzióra (nyitottság, lelkiismeretesség, extrovertáltság, barátságosság, érzelmi stabilitás) utal. Eredete Allport és Odbertt (1936) lexikális kutatási programjában gyökerezik. Kutatásukban 4500 szót különböztettek meg, ezen kutatást a későbbiekben gyakran elővették, míg végül Warren Norman szigorúbb kritériumokat alkalmazva leszűkítette a készletet, ez pedig lehetővé tette Lewis Goldberg faktorelemző vizsgálatát, amely az emberi személyiség öt széles dimenziójának fontosságát mutatta be (Ickes, 2009).

közösségi vagy az egyéni érdek? A gazdasági szavazás csak úgy, mint az előzőekben bemutatott elméletek hosszú idő óta vannak a kutatói figyelem középpontjában, így mély szakirodalmi beágyazottsággal rendelkeznek nemzetközi tekintetben. Hazai alkalmazása is elő-előfordul, ám különböző hazai kutatásokban általában csak egy-két aspektust vesznek számba hipotézis alkotáskor, s azt tesztelik, míg más aspektusokat figyelmen kívül hagynak, így érdemes ezt a területet is mélyebben felvázolni.

A korai empirikus kutatások főként azt az álláspontot támasztották alá, hogy az egyének nem a saját pénztárcájukat veszik alapul, amikor egy kormány megítéléséről döntenek, sokkal inkább azt vizsgálják meg, hogy milyen az ország gazdasági helyzete, főként retrospektív szempontból (Fiorina, 1981; Kinder – Kiewiet, 1981). Abban az esetben, ha a kormány teljesítménye gyenge volt, inkább támogatták az ellenzéket a szavazófülkékben. Azonban ameddig számos kutatás erős összefüggést mutatott a gazdasági eredmények és a választások kimenete között, addig mások sokkal gyengébb összefüggést találtak (Kramer, 1971). Ezt az úgynevezett „instabilitási dilemmát” további változók bevonásával, a mérési módszerek finomításával oldották fel.

A későbbi kutatások ugyanis egy másik aspektusból kezdték el vizsgálni a gazdasági szavazást, nevezetesen milyen információi vannak vagy lehetnek az egyéneknek az ország, illetve a kormány gazdasági teljesítményéről. Elsősorban Duch és Stevenson (2008) érvelt azzal, hogy a választók nem biztos, hogy jó információkat használnak fel annak megítélésében, hogy kinek a felelőssége a gazdaság aktuális helyzete. Más kutatások pedig azt hangsúlyozzák, hogy a nyitottabb (nemzetközileg függő) gazdaságokban nehezebb megítélni, hogy konkrétan melyik aktor a felelős (Hellwig, 2001).

Ezt nehezíti továbbá, egy hazai viszonyok között kevésbé hangsúlyozott, ám a nemzetközi szakirodalomban már jelentős figyelmet kapott aspektus is, hogy egy ország képviseleti struktúrájának jellege hogyan függ össze azzal, hogy a választók mennyire hajlandóak megbüntetni a kormányokat a rossz gazdasági teljesítményért. Az államszervezet strukturális jellemzői, amelyek intézményi akadályokként is működhetnek, megnehezíthetik a választók számára, hogy a különböző aktorok tevékenységét reálisan meg tudják ítélni. Mindezek tükrében érdemes a gazdasági szavazást másik kontextusból, az adottságokból kiindulva is vizsgálni. Powell és Whitten (1993) is ezt tette, ők a politikai rendszereket olyanok

tényezők alapján vizsgálták, mint például az egypárti vagy több párti kormányzás, az ellenzéki pártok parlamenti döntéshozatali jogköre, vagy a pártkohézió. Ezek alapján rendszereket két csoportra osztotta: olyanra, amelyben a kormány politikai felelőssége egyértelmű és olyanra, ahol nem. Vizsgálatukban a szavazásra gyakorolt hatás erősebb volt azokban az országokban, ahol a felelősség egyértelmű volt. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a választók azon képessége, hogy a hivatalban lévőköt elszámoltassák gazdasági tevékenységük alapján függ attól is, hogy jelen vannak-e hiteles alternatívák. A felelősség tisztázása ugyanis csak abban az esetben számít, amennyiben a választók úgy érzékelik, hogy a fennálló rendszerrel szemben jelen van másik, hiteles alternatíva (Sanders, 1991). Mind a széttozódott pártrendszerek, mind pedig egy domináns párt által uralt pártrendszerben a választók számára nehezebb a hivatalban lévő kormánnyal szemben egyértelmű alternatíva azonosítása (Anderson, 2000; Paldam, 1991), s az ilyen rendszerekben kisebb valószínűséggel számoltatják el a regnáló rendszert.

Fontos szempont, hogy a gazdasági szavazás szakirodalma évtizedekig abból a feltevésből indult ki, hogy a választók a gazdasági érzékelés alapján ítélik meg a kormányokat, s ennek mentén adják le szavazataikat, míg nem a kutatások megkérdőjelezték az ok-okozat irányát. Vajon valójában objektív módon értékelik az állampolgárok a gazdasági teljesítményt a számukra rendelkezésre álló információk alapján, vagy a szubjektív érzékelés megfordíthatja az irányt? Nevezetesen, amennyiben a választópolgár gazdaságról való megítélése pozitív, azért szavaz az inkumbens pártra, vagy pedig azért érzékeli pozitívnak a gazdasági helyzetet, mert az inkumbens párthoz kötődik (Taber – Lodge, 2006; Gaines et al., 2007). Mindez azt is jelenti, hogy ha az egyén a hozzá közel álló pártra kíván szavazni, annak gazdasági teljesítményét pozitívabbnak szilárdnak ítélni meg, míg fordított esetben amennyiben nem kötődik a párthoz negatívabbnak látja az ország gazdaságát (Fiorina, 1981).

Az állampolgár

A racionális választás elmélet olyan tudást feltételez a választótól, amely szerint minden egyes lehetséges információnak birtokában van, ezek felhasználásával pedig minden egyes választásának a kimenetét számba tudja venni, és pontosan tudja, hogy mennyit ér a szavazata. A racionális választás elmélet legnagyobb problémája, hogy az egyén túl kevés hasznot kap (hiszen tudja, hogy mennyit ér az adott szavazata), túl sok energia befektetésért, vagyis túl költséges számára jó

állampolgárrá válni. Brunk (1980) ezért abból a felvetésből indul ki, hogy a racionális választás elmélet szerint csak kevesek vennének részt a választáson. Kutatása során arra jutott, hogy a legvalószínűbb feloldása a dilemmának az, hogy az egyéneket azzal az információval látják el, hogy a szavazata számít, és a jó állampolgárnak kötelessége az urnákhoz járulnia. Ha a pártok és az aktivisták ezzel a pozitív üzenettel bombázzák a szavazókat egy választás előtt, az egyének kötelességüknek érzik azt, hogy elmenjenek szavazni, ahelyett, hogy kellemesebb időtöltési lehetőséget keresnének a választás napjára. Theiss-Morse (1993) ugyanakkor azzal érvel, hogy a teoretikus munkák meghatározzák, hogy milyennek kell lennie egy jó állampolgárnak és nem veszik figyelembe azt, hogy az egyének mit gondolnak arról, hogy milyen jó állampolgárnak lenni. Tanulmányában arra koncentrál, hogy az egyének felfogása a jó állampolgárságról hogyan befolyásolja a politikai részvételüket. Úgy véli, a feltárt perspektívák a jó állampolgárról pusztán leíró szinten érdekesek, az értékük mégis abban rejlik, hogy megmutatják, hogy az egyének miért választják a politikai aktivitást vagy épp inaktivitást (Kákai, 2004: 66). Úgy véli az emberek sajátos felfogása a jó állampolgári attitűdökről különbözőképpen hat a politikai cselekvéseikre. Az általa végzett vizsgálat négy attitűdrendszert tárt fel, melyek közt a szerző is megjegyzi, hogy vannak átfedések: (1) a képvisleti demokrácia perspektívája a választási politikában a részvétel viszonylag egyszerű eszközeit hangsúlyozza. Az (2) elitista perspektíva a szavazást és tájékozottságot hangsúlyozza, de a szerző szerint túl keveset követel a választótól, míg a (3) polgárság elmélet túl sokat. A (4) politikai lelkesedés perspektívája a politikával kapcsolatos különös izgalmat mutat, azt feltételezi, hogy az egyén minden fontos döntés meghozatalát politikában hozza meg, így a jó polgárnak sokfajta részvételi formában kell megnyilvánulnia. A közvetett érdekek perspektívája szerint nem kell mindenkinek aktívnak lennie, a polgároknak mindig van lehetőségük részt venni, amennyiben akarnak. A képvisleti demokrácia perspektívája azt a meggyőződést támogatja, hogy a jó állampolgároknak szavazniuk kell, hogy a kormánytisztviselőket felelősségre vonják, de a politikai lelkesedés perspektívája azt sugallja, hogy a szavazás nem hatékony módja a meghallgatásnak, a közömbös perspektíva pedig nem tartja szükségesnek a szavazást, mivel a polgároknak amúgy is kevés befolyásuk van a kormányzati döntésekre. A szavazástól való távolmaradás okai nagyon eltérő elképzeléseket tárnak fel a politikai rendszerről és a polgároknak a rendszerben betöltött szerepéről.

Összességében munkája alapján tehát először azt kell megértenünk, hogy miként gondolkodnak az egyének a jó állampolgárokról, s ez segít felfejteni, milyen politikai aktivitási formát választanak.

Média

A választópolgárok a média szemüvegén keresztül ismerhetik meg a politikai *valóságot*. Újságokból, a televízión keresztül, a rádióban manapság pedig az interneten szerezhetik meg az információt a politikusokról, politikai cselekvésekről, kormányzásról.

De hogyan hat a média a választói magatartásra? A témát nagy érdeklődés övezte már az 1900-as évek közepétől. A választói magatartás egyik kulcskérdése a médiafogyasztás tekintetében a televízió megjelenése, és annak választókra gyakorolt hatása volt évtizedekig.

McLeod, Glynn és McDonald (1983) már a nyolcvanas években is arra jutott, hogy a televízióból való tájékozódás a szavazat leadásakor sokkal inkább a képi megformálásra tereli a hangsúlyt, míg, ha az egyének az újságokból szerezték a politikai információikat ők sokkal inkább az ügyekre koncentráltak. Ugyanakkor kutatások arra is rávilágítottak, hogy a televízióból való információszerezés ahhoz is vezethet, hogy a választók egyre kevésbé bíznak a politikában (Robinson, 1976). Becker és Whitney (1980) a televízió fogyasztást a kevesebb politikai információval hozta összefüggésbe, de azt is jelezte, hogy egyre kevesebb a helyi önkormányzatba és a helyi politikusokba vetett bizalom.

A média és politikai attitűdök összefüggésének legismertebb *mítosza* a Nixon-Kennedy vita. A vitát a rádióhallgatók szerint Nixon nyerte, míg a televízió nézői Kennedyt látták jobbnak (Katz – Feldman, 1960). A tanulság egyszerű, a külcsín felülmúlja a tartalmat, a megjelenés minden. A szavazók nem arra figyelnek, hogy ki milyen politikát képvisel, mennyire meggyőzőek az érvei, hanem arra, hogy milyen színű öltönyben jelenik meg, hogy néz ki a stúdióban. Graber (1990) például arra a következtetésre jutott, hogy az emberek nem csak a fizikai megjelenésből, de a különböző mozgásokból is személyiségjegyekre vonatkozó következtetéseket vonnak le. A televízió megjelenése képi alakú politikai környezetet hozott létre, amelyek a jelöltek személyes és megjelenés alapú megítélését hozta önmagával (Lang – Engel 1968, Keeter 1987). Vancil és Pendell (2009) megkérdőjelezték a Kennedy-Nixon vitáról írt első tudományos cikkeket,

arra jutottak, hogy legalább hat kritériumot vesznek figyelembe a nézők: (1) a vita előtti jelölt preferenciát, (2) a témákkal való egyetértést, (3) az érdekérvényesítő képességet. (4) az jelölt személyiségét (ide tartozik az imázs is), (5) a tévedéseket és (6) a média által felagatott címkéket. Azt állítják, hogy a híres tévé-vitában bármelyik felülírhatta a megjelenést. A szerzőpáros alapvetően megkérdőjelezi azt az állítást, hogy míg Richard Nixon a rádióhallgatók számára szimpatikusabb volt, John F. Kennedyt a televízió nézők kedvelték jobban, kizárólag a kinézete miatt. Bár logikusnak tűnik az állítás, és közel húsz évig alig vitatták az eredményt, a szerzőpáros úgy véli, nincsen minden kétséget kizáró bizonyíték arra, hogy a rádióhallgatók Nixon pártját fogták volna. Mindamelllett, hogy Vancil és Pendell érvelése meggyőző, kutatások számos sora igazolta vissza, hogy a médium típusa befolyásolja, hogy a különböző médiumokon át eljuttatott üzenetek máshogyan érnek célba (McKinnon et al., 1993). Ahogyan azt Druckman (2003) megjegyzi, a televízió hatásának vizsgálatára leginkább a kísérleti módszertan lenne alkalmas. Az általa elvégzett kísérlet, melyben hanganyagot hasonlított össze képi anyaggal arra a következtetésre jutott, hogy utóbbiban az alanyok nagyobb mértékben támaszkodnak a személyiségérzékelésre, és ezáltal talán az összmegítélésnél is fontosabb lehet. A képek a politikai tanulást is fokozzák, az eredményei szerint főképp a bizonytalanok körében. Ugyanakkor arra a szerző is felhívja a figyelmet, hogy az eredményeit további kutatásokkal lenne érdemes alátámasztani.

A korai kutatások tehát arra a jelenségre mutattak rá, hogy a televízió megjelenésével a politika sokkal inkább vizuális jelenséggé vált, már nem főként az ügyek, hanem azoknak a reprezentációja határozta meg a választópolgárok attitűdjeit, a szimpátia elnyerésének kulcskérdése lett a fizikális megjelenés.

Az 1990-es évek végén, és a 2000-es években az internet elterjedése után a kutatások elkezdtek a hagyományos média és az internet közötti különbségek felé fordulni. A kutatók a legnagyobb különbséget abban látták, hogy az egyének az internet segítségével sokkal inkább képesek lettek megválogatni azt, hogy milyen politikai híreket, és mennyit fogyasztanak belőle. Az internet megváltoztatta az információáramlást és következőképpen hatással volt a közvélemény politikai viselkedés formálására is (Cavanaugh, 2000). Az internethasználat pozitív hatását először is az érdeklődés növelésével hozták összefüggésbe, az internetfogyasztók nagyobb valószínűséggel keresték fel a jelöltek oldalait (Jacques – Ratzan, 1997; Benoit – Hansen, 2002). Valentino, Hutchings és Williams (2004) arra a

következtetésre jutottak azonban, hogy a politikai elköteleződés mértékétől függ az információkeresés, ugyanis azok, akik magasabb elköteleződéssel bírtak egy adott párt felé, a politikai hirdetések után kevésbé böngésztek az interneten. Az internettel kapcsolatos attitűd kutatások kritikusai azt állítják, hogy nem, hogy érdeklődőbbé, de kevésbé érdeklődővé válnak az egyének a politika iránt. Davis (1999) úgy vélte, hogy csakúgy, mint a televízió megjelenése, az internet megjelenése további demobilizációs erővel bír. A kutatások egy része abba az irányba terelte a diskurzust, hogy mivel az információ kereshetővé válik növelni fogja a politikai részvételt, míg mások arra jutottak, hogy a televízió és újság fogyasztáshoz képest az internet éppenséggel csökkenti azt (Zhang – Chia, 2006). A szakirodalomban egy rövid, reménytelen időszakban az internet sorsfordító, demokráciát megváltó eszközként kezelték. Diamond et al. (2010) például arra hívta fel a figyelmet, hogy az internethasználat, a gyors és könnyen elérhető információs csatornákon keresztül képes megváltoztatni a politikai diskurzust, akár zárt politikai rendszerekben is, az utóbbi években azonban a diskurzus inkább az ellenkező irányba megy, az internet és a social média elterjedése akár stabil demokráciákban is veszélyt jelenthet (Tucker et al., 2017). Ezt az állítást leginkább a közösségi platformokon keresztül gyorsabban és hatékonyabban terjedő hamis hírekkel (fake news) hozzák összefüggésbe (Jung et al., 2020, Li – Chang, 2022).

Ezeken túl talán az egyik legismertebb elmélet a média választói magatartásra gyakorolt hatásai közül a *napirend-elmélet* (agenda). A nyilvános napirend-elmélet McCombs és Shaw (1972) elméletéből építkezik. A tömegmédia által nyilvánosságra hozott információk és az egyének prioritása közötti összefüggést vizsgálta. A napirend-elméletek egyik leginkább kutatott ága a média-napirend meghatározása. A napirend kutatások áttörését az az elmélet hozta meg, amely azt mondja, hogy ahelyett, hogy a média megmondja az embereknek, hogy mit gondoljanak, azt mondja meg, hogy miről kell gondolkodniuk (Cohen, 1963; McCombs – Shaw, 1972).

A napirend kutatások első és talán legismertebb bizonyítékát Berelson és társai (1954) eredményei mutatták, amikor arra a következtetésre jutottak, hogy Truman utolsó pillanatos győzelmét a média által szolgáltatott ügyek jelentették. Pontosabban a tömegmédia hagyományosan olyan ügyekkel foglalkozott, melyek a demokratikus társadalom-gazdaság felé terelték a közbeszédet. McCombs és

Shaw (2006) kimutatták, hogy a bizonytalan szavazókra van leginkább hatással a napirend. Kutatások tehát az elmúlt években összefüggést találtak aközött, hogy miről tudósít a média, és miről gondolkodnak az egyének, mi több, meghatározó, hogy milyen hosszan tudósítanak egy-egy témáról, ezzel elérve, hogy még inkább a közbeszéd figyelmébe és homlokterébe kerüljön.

McCombs és Shaw (2006) szerint azonban a hírek nem csak azt mondják meg, hogy miről kell gondolkodnunk, hanem azt is, hogy hogyan gondolkodjunk azokról. A politikatudomány szakirodalmába *keretezésként ismert elmélet* (framing) alapja, hogy a média keretet tud adni annak, hogy hogyan gondolkodunk különböző kérdésekről. Habár a keretezés szakirodalma igen terjedelmes, a fogalom meghatározása sokáig függőben volt. McCombs, Shaw és Weaver (1997) meglátásai szerint a keretezés csak kiterjesztése a napirendnek. Ennél azonban valamivel többről van szó. A keretezés valójában egy történetet ad el az egyéneknek (narratíva), ugyanis bemutatja, hogyan kell valamiről gondolkodni (Neuman et al., 1992). Ahogyan ebből a két elméletből is látszik, a médiahatás kutatások elsősorban az egyént elszenvedőjeként írták le a politikának. A későbbi keretezéskutatások már többszintű modellekkel operáltak, melyben az egyének ugyanúgy részei a média által eladott sztorinak. Gamson et al. (1992) figyelmeztetett arra, hogy a keretezés elmélet addig figyelmen kívül hagyta a kölcsönhatást az egyén és a média között.

Talán ennél is fontosabb állomás a médiahatás kutatásokban, amikor az egyén szemszögét vizsgáljuk meg. A szakirodalom arra a következtetésre jutott, hogy az egyének saját döntésből fakadóan inkább olyan médiatartalmakat keresnek, amelyek megegyeznek a már amúgy is kialakult attitűdjeikkel (Stroud, 2010). Az egyének ezzel önmagukat terelik szelektív médiafogyasztási szokásokban, melyekben csak megerősítést nyernek a már amúgy is létező attitűdjeik. A közösségi média vizsgálatok egy része ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy ez kevésbé működik a politika iránt aktívan érdeklődők körében, ők ugyanis kevésbé hajlamosak önmagukat úgynevezett visszhangkamrákba terelni. Ezekben a kutatásokban az önbevallás helyett érdemes lehet a webanalitika eszközét felhasználni, amely szintén kimutatta, hogy az érdeklődők sokszínű híreknek vannak kitéve az online média megjelenésével (Webster, 2017).

Félelem és reszketés politikai vonatkozásai

Nehéz nem belátni, hogy a gazdasági szavazás elmélete racionális belátást feltételez az egyénektől és a választópolgároktól, ugyanakkor egy brit kutatás arra is rávilágít, hogy még ezt a racionális választást is beárnyékolják az érzelmek.

A politika tudomány és a pszichológia csak az utóbbi két évtizedben kezdett el azzal foglalkozni, hogy az érzelmek hogyan határozhatják meg a politikai viselkedést. Nem csoda, hiszen valójában nehezebben kutatható, s kevesebb adat áll rendelkezésre, mint például az egyének szocio-demográfiai jellemzőiről vagy adott esetben a gazdasági percepcióiról.

Wagner (2014) a brit gazdasági válságra adott érzelmi reakciókat vizsgálta, egész pontosan a dühöt és a félelmet. A tanulmány felvázolja, hogy a düh alapvetően cselekvésre, akár politikai cselekvésre is készítheti az embert, tehát adott esetben valószínűbb, hogy elszámoltatja a hatalmat éppen birtokló politikai szereplőt. Konklúzióként felveti, hogy amennyiben meg tudjuk határozni, hogy ki a felelős azért, ami történt (ebben az esetben a gazdasági krízis), akkor nagyobb valószínűséggel érzünk dühöt, s ez végső esetben politikai cselekvéssé formálódik. Amennyiben a választók úgy érzik, hogy az általuk megnevezett felelősnek a cselekedetei vezettek az eseményhez, miközben beléjük helyezte a bizalmat. A hibáztatás jellege tehát nagy mértékben befolyásolja az arra adott politikai reakciót. Mindez tehát azt is jelenti, hogy amennyiben nem a politikai aktort tesszük felelőssé, hanem valami egészen más külső tényezőt, az arra adott érzelmi reakció egészen más lesz.

Marcus (2002) szerint az érzelmek segítenek meghatározni, hogy mikor hagyatkozunk heurisztikára és mikor óvatosabb döntésekre. A pozitív érzelmek megerősítik a meglévő attitűdöket és viselkedési formákat, ezzel szemben a negatív érzelmek, aktiválják az egyén félelem, szorongás érzetét ezáltal arra készíti, hogy kevésbé hagyatkozzon a szokásaira. Mindezzel együtt fokozzák az egyénekben az információkeresésre való hajlandóságot, és gondosabb, körültekintőbb döntéshozatalra ösztönzi őket. Wagner (2019) figyelmeztet arra is, hogy a szorongás abban az esetben is ezen cselekvésekre készíti, ha a szorongás tárgya egészen más. Habár a szorongás és az információ keresés közötti kapcsolatot már többen dokumentálták, az még nem teljesen világos, hogy az egyének ezen érzelmektől vezérelve milyen típusú információhoz fordulnak. Brader és társai (2008) például úgy vélik, hogy a szorongástól vezérelt személyek minden

információra és érve nyitottak lesznek függetlenül attól, hogy azok kiállják-e az érvényesség próbáját. Ez persze abban az esetben, ha az elérhető információ kiegyensúlyozatlan vagy pontatlan, veszélyes is lehet. Megint más kutatások inkább arra hajlanak, hogy a szorongó egyének előnyben részesítenek bizonyos típusú híreket, azonban ezen kutatások nem mutatnak egységet. Míg Albertson és Gadarian (2013) arra a következtetésre jut, hogy az egyének ilyenkor hajlamosabbak nagyobb hangsúlyt fektetni a fenyegető információkra, Valentino és társai (2009) szerint inkább a hasznos információkat kutatják fel, Song (2017) szerint ilyenkor a megnyugtató a célja az egyénnek, így inkább pozitív megközelítéseket keres.

Közvélemény-kutatások

A közvélemény-kutatások a mindennapjaink részévé váltak, a választások előtt pedig különösen a figyelem középpontjába kerülnek. Ekkor főként arra fókuszálnak, hogy milyen eredmény várható a választásokon. A lakosság hány százaléka járul majd az urnákhoz, kire fognak szavazni, milyen politikai attitűddel rendelkezik a lakosság. Érdekes felvetés azonban, hogy mi van akkor, amikor fordítunk a kérdésem: hogyan befolyásolják a közvélemény-kutatások azt, hogy hányan szavaznak majd, kire fognak szavazni, milyen politikai attitűddel rendelkezik majd a lakosság?

A *győzteshez húzás* (Gallup – Rae 1940; Lazarsfeld et al., 1944) elméletet szerint az emberek szívesebben választják a győztes pártot. A választások utáni közvéleménykutatásokban egyértelműen felülreprezentáltak azok a választók, akik azt állítják, hogy a győztes pártra szavaztak, de ugyanez fordítva is tud működni, hiszen választások előtt nehezen tudjuk megjósolni, hogy ki kerül ki végül a politikai versenyből győztesen: ennek egyik eszköze lehet a közvélemény-kutatás. Amennyiben az egyik pártot, jelöltet esélyesebbnek mutatják a mérések, a választók hajlamosak a (vélt) győztes felé húzni.

A közvélemény-kutatások hatásait az állampolgárok részvételével összefüggésben is vizsgálták. Downs (1957) elmélete szerint a választók racionális lények és költség-hatékonyság elemzést végeznek minden egyes választás előtt. Hogy mit is jelent ez a valóságban? Minden egyes alkalommal átgondolják, hogy változtat-e az, ha részt vesznek a választáson. Adott esetben pedig a kérdés az, a közvélemény-kutatási eredmények ismerete változtat-e azon a tényen, hogy mennyire érzik a

saját szavazatukat döntőnek a választások során. Amikor egy közvélemény-kutatás egy pártot győztesként kiállt ki a szakirodalom szerint kétféleképpen sülhet el. A közvélemény-kutatási eredmények képesek demobilizálni a választópolgárokat (Carpini, 1984), egyes kutatások szerint. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy amennyiben a választópolgár azt érzékeli, hogy a választott pártja biztosan nyer az ő szavazata nélkül is, akkor talál magának jobb elfoglaltságot, minthogy az urnákhoz járulna. Ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy az összefüggés csekély, és főképpen akkor működik, ha a kutatások egyértelmű győztest hoznak ki a versenyből. A tudományos diskurzus más szereplői éppen ennek az ellenkezőjét vizsgálták, azt, hogy lehet-e mobilizációs hatása a közvélemény-kutatási eredményeknek? Ezzel a témával foglalkozva Taylor és Yildirim megállapította, hogy empirikus kutatások alátámasztják a feltételezést: a választás közelsége pozitívan hat a részvétel növekedésére az ismert adatok tükrében (Taylor – Yildirim, 2010), ugyanakkor a szakirodalom egy másik jelentős része pont, hogy megkérdőjelezi ezt a hatást (Ansolabehere – Iyengar, 2010).

A győzteshez húzás elméletén túl két nagyobb elméleti irányt lehet azonosítani. A választók a költség-hatékonyság elméletén keresztül hajlamosabbak lehetnek az épp hogy csak lemaradt jelölt támogatására (Lavrakas et al., 1991), illetve a közvélemény-kutatások hatása lehet a taktikai szavazás is, melyben az egyének azzal szembesülnek, hogy a választott pártjuk esélytelen, ugyanakkor a második szimpatikus pártnak (pártszövetségnek) van esélye a győzelemre, így megfontolják a kisebbik rossz választását. A kutatások ebben az irányban jelentősen megnövekedtek, a szavazatmaximalizálásról szóló tanulmányok ugyanakkor megjegyzik, hogy leginkább a bizonytalan választópolgárokat tudják a közvélemény-kutatások befolyásolni (Andersson et al., 2006). Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a közvélemény-kutatások választói magatartásra gyakorolt hatását vizsgáló tanulmányok korlátozottak, kis elemszámon vizsgálják, és általában olyan országokban, ahol egyszerű többségen alapuló politikai rendszer működik (Hardmeier, 2008).

A közvélemény-kutatások hatását vizsgáló tanulmányok fontos kérdése, hogy kiket képesek az ismert adatok befolyásolni. Kézenfekvő magyarázat, hogy alapvetően a politika iránt amúgy is érzékeny és érdeklődő állampolgárokat (Zaller, 1992), hiszen ahhoz, hogy közvélemény-kutatási adatok alapján határozza meg a politikai

választását hozzá is kell férnie az adatokhoz, ami informáltságot és tudatosságot feltételez.

Konklúzió

Tanulmányunkban azt a feladatot vállaltuk, hogy feltérképezzük az elmúlt száz év választói magatartás elméleteit, hét fő terület alapján amelyek: a gyermekkori-fiataalkori szocializáció, a társadalmi környezet, a gazdasági megfontolás, az állampolgári kötelesség, beleszólás, a média, a személyes félelmek és a közvéleménykutatások hatásai. Kiindulópontként és elméleti összegzésként kezeljük jelen írást, amely nem arra szolgál, hogy megmagyarázza a választók magatartását, ugyanakkor átgondolandó kérdéseket tesz fel azzal kapcsolatban, hogy mit érdemes vizsgálni mélyebben ahhoz, hogy megértsük őket.

Az előző oldalakon felsorolt kutatások és elméletek mind, mind egy-egy aspektusból próbálják vizsgálni és magyarázni a választói magatartást. Szinte mindegyik talált bizonyítékot arra, hogy a vizsgált jelenség befolyásolja, vagy befolyásolhatja a szavazók viselkedését. Már önmagában ez a tény elegendő bizonyíték arra, hogy a választói magatartás a legösszetettebb emberi viselkedésformák közé sorolható. Mindezek után joggal tehetjük fel a kérdést: biztosan elegendő egy ilyen összetett viselkedést négy kérdéssel felmérni a kutatások során, ahogy azt teszik a ma általánosan használt véleménykutatási, -elemzési módszerek használata során. A mi válaszuk erre, az elméleti háttér részletes feltérképezése után, egy határozott nem. Álláspontunk szerint újra kell gondolni az alapoktól a választói magatartás kutatás, ezáltal a politikai, közéleti közvéleménykutatás jelenleg használatos kutatási, elemzési módszereit.

Irodalomjegyzék

- Adorno, T. W. – Frenkel-Brunswik, E. – Levinson, D. J. – Sanford, R. N. (1950): *The authoritarian personality*. Harpers.
- Albertson, B. – Gadarian, S. K. (2013): Anxiety, Immigration, and the Search for Information. *International Society of Political Psychology*, 35(2): 43–72. DOI: 10.1017/cbo9781139963107.0
- Allport, G. W. – Odbert, H. S. (1936): Trait-names: A psycho-lexical study. *Psychological Monographs*, 47 (1): i–171. DOI: 10.1037/h0093360
- Alwin, D. F. – Cohen, R. L. – Newcomb, T. M. (1991): *Political attitudes over the life span: The Bennington women after fifty years*. University of Wisconsin Press.

- Anderson, C. J. (2000): Economic voting and political context: a comparative perspective. *Electoral Studies*, 19(2-3): 151–170.
- Andersson, P. – Gschwend, T. – Meffert, M. F. (2006): *Forecasting the outcome of a national election: the influence of expertise, information, and political preference*. Conference paper, International Communication Association, Dresden, Germany, June 19-23, 2006.
- Ansolabehere, S. – S. Iyengar (2010): ‘Of Horseshoes and Horse Races: Experimental Studies of the Impact of Poll Results on Electoral Behavior’, *Political Communication*, 11(4): 413–430.
- Becker, L. B. – Whitney, D. C. (1980): *Effects of Media Dependencies*. *Communication Research*, 7 (1): 95–120. DOI: 10.1177/009365028000700105
- Benoit, W. L. – Hansen, G. J. (2002): Issue adaptation of presidential television spots and debates to primary and general audiences. *Communication Research Reports*, 19 (2): 138–145. DOI: 10.1080/08824090209384841
- Berelson, B. R.– Lazarsfeld, P. F.– McPhee, W. F. (1954): *Voting*. University of Chicago Press, Chicago.
- Brader et al. (2008): What Triggers Public Opposition to Immigration? Anxiety, Group Cues, and Immigration Threat. *American Journal of Political Science*, 52(4): 959–978. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2008.00353.x
- Brunk, G. G. (1980): The impact of rational participation models on voting attitudes. *Public Choice*, 35(5): 549–564.
- Campbell, A. – Converse, P. E. – Miller, W. E. – Stokes, D. E. (1960): *The American voter*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Carpini, M. X. D. (1984): ‘Scooping the Voters? The Consequences of the Networks’ Early Call of the 1980 Presidential Race’. *Journal of Politics*, 46(3): 866–885.
- Cavanaugh, J. W. (2000): E-Democracy: Thinking About the Impact of Technology on Civic Life. *National Civic Review*, 89(3): 229–234. DOI:10.1002/ncr.89305
- Cohen, B.C. (1963): *The press and foreign policy*. Princeton University Press, Princeton.
- Davis, S. F. (1999): An examination of internet usage on two college campuses. *College Student Journal*, 33(2), Gale Academic OneFile, <https://bit.ly/3W0tdvR>, utolsó hozzáféré 2022.10.09.
- Diamond, G. – Levy, S. – Bevans, K. B. – Fein, J. A. – Wintersteen, M. B. – Tien, A. – Creed, T. (2010): *Development, Validation, and Utility of Internet-Based, Behavioral Health Screen for Adolescents*. *PEDIATRICS*, 126(1): 163–170. DOI: 10.1542/peds.2009-3272
- Dobb, K. L. (2021): Active on the street but apathetic at the ballot box? Explaining youth voter behaviour in Tunisia’s new democracy. *British Journal of Middle Eastern Studies*. DOI: 10.1080/13530194.2021.1962243
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper, New York.
- Druckman, J. N. (2003): The Power of Television Images: The First Kennedy-Nixon Debate Revisited. *The Journal of Politics*, 65(2): 559–571. DOI: 10.1111/1468-2508.t01-1-00015
- Duch, R. M. – Stevenson, R. T. (2008): *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge University Press, New York.

- Burdick, E. – Brodbeck, A. J. (1959): *American Voting Behavior*. The Free Press, Glencoe, Illinois.
- Fiorina, M. P. (1981): Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 25(3): 543–567. DOI: 10.2307/2110818
- Powell, G. B. – Whitten, Guy D. (1993): A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science*, 37(2): 391–414.
- Gaines, B. J. – Kuklinski, J. H. – Quirk, P. J. – Peyton, B. – Verkuilen, J. (2007): Same Facts, Different Interpretations: Partisan Motivation and Opinion on Iraq. *The Journal of Politics*, 69(4): 957–974. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2007.00601.x
- Gallego, A. (2010): Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective. *Electoral Studies*, 29(2): 239–248. DOI: 10.1016/j.electstud.2009.1
- Gallup, G. – Rae, S. F. (1940): *The pulse of democracy: the public-opinion poll and how it works*. Simon – Schuster.
- Gamson, W. A. – Croteau, D. – Hoynes, W. – Sasson, T. (1992): Media Images and the Social Construction of Reality. *Annual Review of Sociology*, 18, 373–393.
- Kramer, G. H. (1971): Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964. *American Political Science Review*, 71(1): 131-143.
- Graber, D. A. (1990): Seeing Is Remembering: How Visuals Contribute to Learning from Television News. *Journal of Communication*, 40(3): 134–156. DOI: 10.1111/j.1460-2466.1990.tb02275.
- Harmeier, S. (2008): The Effects of Published Polls on Citizens. In: Donsbach, Wolfgang – Traugott, Michael W. (eds.): *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*. SAGE. DOI: 10.4135/9781848607910
- Hellwig, T. T. (2001): Interdependence, Government Constraints, and Economic Voting. *Journal of Politics*, 63(4): 1141–1162. DOI: 10.1111/0022-3816.00104
- Hess, R. D. – Shipman, V. C. (1965): Early Experience and the Socialization of Cognitive Modes in Children. *Child Development* 36(4): 869–886. DOI: 10.2307/1126930
- Hess, R. D. – Torney, J. V. (1967): *The development of political attitudes in children*. Transaction Publishers, Aldine.
- Holt, K. – Shehata, A. – Strömbäck, J. – Ljungberg, E. (2013): Age and the effects of news media attention and social media use on political interest and participation: Do social media function as leveller? *European Journal of Communication*, 28(1): 19–34. DOI: 10.1177/0267323112465369
- Hyman, H. (1959): *Political Socialization*. New York: Free Press of Glen
- Jacques, W. W. – Ratzan, S. C. (1997): The Internet's World Wide Web and Political Accountability. *American Behavioral Scientist*, 40(8): 1226–1237. DOI: 10.1177/0002764297040008019
- Jennings, M. K. – Stoker, L. – Bowers, J. (2009): Politics Across Generations: Family Transmission Reexamined. *The Journal of Politics*, 71(3): 782–799.

- Johnston, R. – Pattie, C. (2006): *Putting voters in their place*. Oxford University Press, Oxford.
- Jung, A. K. – Ross, B. – Stieglitz, S. (2020): Caution: Rumors ahead—A case study on the debunking of false information on Twitter. *Big Data – Society*, 7(2): 205395172098012. DOI: 10.1177/205395
- Ickes, W. (2009): ‘The Big Five’. In: Ickes, William: *Strangers in a Strange Lab: How Personality Shapes Our Initial Encounters with Others*. Oxford University Press, Oxford: 121–141.
- Kaid, L. L. – Postelnicu, M. (2005): Political Advertising in the 2004 Election. *American Behavioral Scientist*, 49(2): 265–278. DOI: 10.1177/0002764205279421
- Kákai, L. (2004): Politikai kultúra és lokalitás. *Századvég*, 33: 65–96.
- Katz, E. – Feldman, J. (1960): The Debate in the Light of Research: A Survey of Surveys. *The Great Debates*, Krause: 173–221.
- Keeter, S. (1987): The illusion of intimacy television and the role of candidate personal qualities in voter choice. *Public Opinion Quarterly*, 51(3): 344–358.
- Key, V. O. (1966): *The responsible electorate: Rationality in presidential voting, 1936–1960*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kinder, D. R. – Kiewiet, D.R. (1981): Sociotropic Politics: The American Case. *British Journal of Political Science*, 11(2): 129–161.
- Lane, R. E. (1959): *Political Life: Why People Get Involved in Politics*. The Free Press, Glencoe, Ill.
- Lang, K. and Engel, G. (1968): *Politics and television*. Quadrangle Books, Chicago.
- Lavrakas, P. J. – Holley J. K. – Miller, P. V. (1991): Public Reactions to Polling News During the 1988 Presidential Election Campaign. In: Lavrakas, P. J. and Holley, J. K. (eds.): *Polling and Presidential Election Coverage*. SAGE, Newbury Park, CA.
- Lazarsfeld, P. (1944): The election is over. *The Public Opinion Quarterly*, 8(3): 317–330.
- Lazarsfeld, P. – Berelson, B. – Gaudet, H. (1948): *The People’s Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign*. Columbia University Press, New York.
- Li, J. – Chang, X. (2022): Combating Misinformation by Sharing the Truth: A Study on the Spread of Fact-Checks on Social Media. *Information System Frontiers (2022)*. DOI: 10.1007/s10796-022-10296-z
- Marcus, G. E. (2002): *The Sentimental Citizen: Emotion in Democratic Politics*. Penn State University Press.
- Marsh, D. – Jones, S. – O’Toole, T. (2007): *Young people and politics in the UK: Apathy or alienation?* Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- McClosky, H. (1958): Conservatism and Personality. *The American Political Science Review*, 52(1): 27–45.
- McCombs, M. – Shaw, D. L. (1972): The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176–187.
- McCombs, M. E. – Shaw, D. L. (2006): The evolution of agenda setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of communication*, 43(2): 58–67.

- McCombs, M. E. – Shaw, D. L. – Weaver, D. H. (1997): Exploring the media's roles in defining reality: From issue-agenda setting to attribute-agenda setting. *Communication and Democracy - Exploring the intellectual Frontiers in Agenda-setting theory*, Routledge: 15-27.
- McKinnon, L. M. – Tedesco, J. C. – Lee Kaid, L. (1993): The Third 1992 Presidential Debate: Channel and Commentary Effects. *Argumentation and Advocacy*, 30(2): 106–118.
- McLeod, J. M. – Glynn, C. J. – McDonald, D.G. (1983): Issues and images: the influence of media reliance in voting decisions. *Communication Research* 10(1): 37–58.
- Mitra, D. L. – Gross, S. J. (2009): Increasing Student Voice in High School Reform: Building Partnerships, Improving Outcomes. *Educational Management Administration and Leadership*, 37(4): 522-543.
DOI: 10.1177/1741143209334577
- Mondak, J. J. – Hibbing, M. V. – Canache, D. – Selingson, M. A. – Anderson, M. R. (2010): Personality and Civic Engagement: An Integrative Framework for the Study of Trait Effects on Political Behavior. *American Political Science Review*, 104(01): 85–110. DOI: 10.1017/s0003055409990359
- Mondak, J. J. – Halperin, K.D. (2008): A Framework for the Study of Personality and Political Behaviour. *British Journal of Political Science* 38(02): 335–362.
- Neuman, W. R. et al. (1992): *Common Knowledge. News and the Construction of Political Meaning. American Politics and Political Economy Series*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Niemi, R. G. – Junn, J. (1998): *Civic education: what makes students learn*. Yale University Press, New Haven.
- Pacheco, J. S. – Plutzer, E. (2008): Political participation and cumulative disadvantage: The impact of economic and social hardship on young citizens. *Journal of Social Issues*, 64(3): 571–593. DOI: 10.1111/j.1540-4560.2008.00578.x
- Paldam, M. (1991): How robust is the vote function? A study of seventeen nations over four decades. *Economics and politics: the calculus of support*, University of Michigan Press, Michigan: 9-31.
- Pirie, M. – Worcester, R. M. (1998): *The Millennial Generation*. Adam Smith Institute, Worcester, London
- Renneker, R. E., M.D. (1959): Some Psychodynamic Aspects of Voting Behavior. *American Voting Behavior*, Greenwood Press, Inc., Westport, Connecticut.
- Robinson, M. J (1976): Public affairs television and the growth of political malaise: the case of selling the Pentagon. *The American Political Science Review*, 70(2): 409–432.
- Sanders, D. (1991): Government popularity and the next general election. *The Political Quarterly*, 62(2): 235–261. DOI:10.1111/j.1467-923x.1991.tb00856.x
- Saucier, G. – Goldberg, L. R. (1998): What is beyond the Big Five? *Journal of Personality*, 66(4): 495–524.

- Sears, D. O. – Funk, C. L. (1999): Evidence of the Long-Term Persistence of Adults' Political Predispositions. *The Journal of Politics*, 61(1): 1–28. DOI: 10.2307/2647773
- Sears, D. O. – Valentino, N. A. (1997): Politics matters: Political events as catalysts for preadult socialization. *The American Political Science Review*, 91(1): 45–65.
- Sniderman, P. M. (1975): *Personality and Democratic Politics*. University of California Press, Los Angeles.
- Song, H. (2017): Why do people (sometimes) become selective about news? The role of emotions and partisan differences in selective approach and avoidance. *Mass Communication & Society*, 20(1): 47–67.
- Stroud, N. J. (2010): *Polarization and Partisan Selective Exposure*. *Journal of Communication*, 60(3): 556–576. DOI:10.1111/j.1460-2466.2010.01497.x
- Taber, C. S. – Lodge, M. (2006): Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3): 755–769. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2006.00214.x
- Taylor, C. R. – Yildirim, H. (2010): Public Information and Electoral Bias. *Games and Economic Behavior*, 68(1): 353–375.
- Theiss-Morse, E. (1993): Conceptualizations of good citizenship and political participation. *Political Behavior*, 15(4): 355–380. DOI: 10.1007/bf00992103
- Tucker, J. A. – Theocharis, Y. – Roberts, M. – Barberá, P. (2017): From Liberation to Turmoil: Social Media and Democracy. *Journal of Democracy* 28(4): 46–59.
- Valentino N. A. – Banks, A. J. – Hutchings, V. L. – Davis, A. K. (2009): Selective Exposure in the Internet Age: The Interaction between Anxiety and Information Utility. *Political Psychology* 30(4): 591–613. DOI: 10.1111/j.1467-9221.2009.00716.x
- Valentino, N. A. – Hutchings, V. L. – Williams, D. (2004): The Impact of Political Advertising on Knowledge, Internet Information Seeking, and Candidate Preference. *Journal of Communication*, 54(2): 337–354. DOI: 10.1111/j.1460-2466.2004.tb02632.
- Vancil, D. L. – Pendell, S. D. (1987): The myth of viewer-listener disagreement in the first Kennedy-Nixon debate. *Central States Speech Journal*, 38(1): 16–27. DOI: 10.1080/10510978709368226
- Van der Brug, W. (2003): How the LPF fuelled discontent: Empirical tests of explanations of LPF support. *Acta Politica*, 38(1): 89–106.
- Van Gent, W. P. C., Jansen, E. F., & Smits, J. H. F. (2014). Right-wing Radical Populism in City and Suburbs: An Electoral Geography of the Partij Voor de Vrijheid in the Netherlands. *Urban Studies*, 51(9): 1775–1794. DOI: 10.1177/0042098013505889
- Verba, S. – Schlozman, K. – Burns, N. (2005): Family Ties: Understanding the Intergenerational Transmission of Participation. In: *The Social Logic of Politics*, Alan Zuckerman. Temple University Press, Philadelphia.
- Wagner, M. (2014): Fear and Anger in Great Britain: Blame Assignment and Emotional Reactions to the Financial Crisis. *Political Behavior*, 36(3): 683–703. DOI:10.1007/s11109-013-9241-5

- Wagner, M. (2019): Anxiety, Fear, and Political Decision Making. *Oxford Research encyclopedia*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.915
- Webster, J. G. (2017). Three myths of digital media. Convergence. *The International Journal of Research into New Media Technologies*, 23(4): 352–361.
DOI: 10.1177/1354856517700385
- Zaller, J. R. (1992): *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge University Press, Cambridge. DOI: 10.1017/CBO9780511818691
- Zhang, W. – Chia, S. C. (2006): The Effects of Mass Media Use and Social Capital on Civic and Political Participation. *Communication Studies*, 57(3): 277–297.
DOI: 10.1080/10510970600666974

Abstract

Theories of voter behaviour: the basics of understanding voter attitudes

One of the most common purposes of political polls is to predict the likely result of an election. Researchers are more or less successful at this. It is therefore essential to consider what is needed to understand and measure voter behaviour, what might influence whether and how people vote. The need for this insight is as old as the institution of any kind of voting. Over time, countless theories and studies have tried to explore this. In this article, we review the theories that have examined non-political systemic influences that directly affect individuals. We have taken on the task of exploring theories of voting behaviour over the last hundred years, based on seven main areas: childhood-youth socialization, social context, economic considerations, civic duty, voice, the media, personal fears, and opinion polls. We treat this paper as a starting point and theoretical summary, not intended to provide a perfect explanation of voter behaviour. But to ask thoughtful questions about what is worth exploring in more depth to understand voters' choices.

Keywords: *electoral behaviour, election, opinion poll*

GABRIELLA THOMÁZY¹

A BEVÁNDORLÓK RENDKÍVÜLI LEGALIZÁLÁSA DÉL-AMERIKÁBAN A COVID-19 PANDÉMIA IDEJÉN

ABSZTRAKT

A bevándorlók rendkívüli legalizálása számos ország bevándorlási politikájában megjelenik, ahogy újabban a dél-amerikai országoknál is előfordul. Ezeknek a programoknak a célja, rövid idő alatt nagyszámú migráns legalizálása. A Covid-19 pandémia alatt a határok hosszú ideig zárva maradtak, a hatóságoknak komoly kihívást jelentett a bevándorlók munkanélkülisége mellett az irreguláris migránsok növekvő száma (tartózkodásra jogosító vízumok lejártja, okmányokkal nem rendelkező bevándorlók). A tanulmány célja hat dél-amerikai ország rendkívüli legalizálási programjának az elemzése és összehasonlítása. A kutatás elsősorban a venezuelai migráció által érintett országokra fókuszál (Chile, Kolumbia, Ecuador és Peru), valamint két másik (Argentína és Brazília) ország is kiválasztásra került a régióban. Az elsődleges források, valamint a rendelkezésre álló statisztikák és egyéb adatok lehetővé teszik a legalizációs programok, a migrációs tendenciák elemzését a Covid-19 pandémia idején, valamint a jövőbeli scenáriókra vonatkozó javaslatok megfogalmazását.

Kulcsszavak: *legalizálás, bevándorlók, Covid-19, Dél-Amerika*

Bevezetés

Az ENSZ becslése alapján a migránsok száma globális szinten 2020-ra elérte a 272 millió főt, a világ lakosságának a 3,5%-át (IOM, 2019a: 2). A Covid-19 világválság az elmúlt évtizedek legsúlyosabb társadalmi-politikai és gazdasági válságát eredményezte, továbbá vitathatatlanul befolyásolta a migrációs folyamatokat (ICMPD, 2021: 2-5). Egyrészt jelentősen csökkent a nemzetközi migráció a határok lezárásával, másrészt a migrációs folyamatok az illegális határátkelőkre összpontosultak. Ugyanakkor megnőtt az irreguláris migránsok

¹ Doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola

ORCID 0000-0001-5851-2541

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.03

aránya: a bevándorlási hivatalok bezárása miatt a benyújtott kérelmek függőben maradtak, a tartózkodási engedélyek megújítása, az új kérelmek beadása is szünetelt, valamint az utazási korlátozások az ország elhagyását ellehetetlenítette. (COM, 2021: 4-5; ICMPD, 2021: 2).

A kutatás a Covid-19 pandémia alatt bevezetett rendkívüli legalizálási² programok elemzésére fókuszál, hat dél-amerikai ország (Argentína, Brazília, Chile, Ecuador Kolumbia és Peru) intézkedéseit elemzi. Általánosságban elmondható, hogy a legalizálási programok fő célja az irreguláris bevándorlók státuszának a legalizálása (Kanics-Rojas, 2021: 4). Ehhez kapcsolódóan a kutatás arra keresi a választ, hogy ezek a programok hatékony választ adnak-e az irreguláris migránsok legalizálására, továbbá milyen hasonlóságok és különbségek, valamint pozitívumok és korlátok (hiányosságok) fedezhetők fel az egyes dél-amerikai országok intézkedéseivel kapcsolatban. A tanulmány a legalizálási programok rövid szakirodalmi áttekintése után, a kutatás módszereit mutatja be, majd a vizsgált dél-amerikai országok migrációs folyamatait és a Covid-19 pandémia alatt bevezetett rendkívüli legalizálási programokat elemzi.

A bevándorlók rendkívüli legalizálása

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM – International Organization for Migration) a migrációt átfogóbb értelemben használja, a szokásos tartózkodási helyről való vándorlásként határozza meg, így országhatáron belüli, vagy azon kívüli vándorlást (migrációt) különböztet meg³ (IOM, n.d.). A migrációnak számos kategorizálása létezik, a téma szempontjából a legális (reguláris), vagy irreguláris⁴ migrációt fontos kiemelni. Míg a legális migráció szabályozott keretek között, az irreguláris migráció a tranzit- vagy a fogadóország szabályozási normáin

² A rendkívüli legalizálás egy olyan rövidtávú program, amely során az állam az irreguláris migránsok státuszát legalizálja. (IOM, 2019: 1).

³ Jelen tanulmány is ezt a meghatározást veszi alapul.

⁴ A dél-amerikai, elsősorban a spanyol nyelvű szakirodalom túlnyomórészt az illegális migráció kifejezést használja, bár egyre inkább terjed az „irreguláris” meghatározás is, ezzel kerülve a migránsok kriminalizálását. További kategóriák: *A motiváció alapján*: munkavállalási, gazdasági migráció, önkéntes- vagy kényszermigráció, valamint tanulási- vagy üzleti célú migráció. *A migráció iránya alapján*: a kivándorlás, bevándorlás vagy remigráció azaz visszavándorlás. *A résztvevők száma alapján*: egyéni vagy csoportos migráció, speciális változata a tömeges migráció (de Haas et al. 2020: 21-40. IOM, n.d., Hautzinger et al. 2014: 5-18).

kívül zajlik (de Haas et al., 2020: 21-40; IOM, n.d.; Hautzinger et al., 2014: 5-18).

A legalizálási programok, amelyek számos nyugati ország bevándorlási politikájában megjelennek, értelmezhetőek egyrészt annak bizonyítékeként, hogy az adott ország nem tudja megakadályozni az irreguláris migránsok beutazását/tartózkodást, vagy épp annak az eredménye, hogy a szuverén államok képesek alkalmazkodni a nemzetközi népességmozgásokhoz (de Haas et al., 2020: 262). A legalizálási program során az állam az irreguláris migránsok jelenlétére reagál úgy, hogy lehetővé teszi az országban tartózkodó bevándorlók státuszának rendezését. Így csökken a migránsok kiszolgáltatott helyzete, növekszik a munkaerőpiaci részvételük és társadalombiztosítási ellátásuk. A legalizálás visszaszorítja a feketegazdaságot, az illegális foglalkoztatást, megteremtve a legális alkalmazás és az adófizetés lehetőségét, valamint információval szolgál az irreguláris migráció alakulásáról (IOM, 2019b: 1, Baldwin-Edwards et al., 2009: 12). A legalizálás során nem csak a bevándorlók életminősége nőhet, hanem fontos szerepet tölthetnek be a befogadó ország gazdaságában is. Fontos megjegyezni, hogy a legalizálási program általában egy olyan speciális intézkedés, amely nem része a szokásos szabályozási normának, és mint ilyen, korlátozottan, rövid ideig érvényes, továbbá főként az irreguláris helyzetben lévő, harmadik országok állampolgárait célozza meg (Baldwin-Edwards et al., 2009: 7, Kanics–Rojas, 2021: 4).

A legalizálások gyakoribbak azokban az európai országokban, amelyek a migránsok kedvelt célpontjai. Németország rendszeresen hirdetett meg különféle legalizációs programokat, Ausztriában 1990 óta van munkavállalási vízum alapján történő legalizálás (Baldwin-Edwards et al., 2009: 7). Kifejezetten a dél-európai országokra jellemző, hogy gyakran nyúlnak ehhez az eszközhöz: 1986 óta Olaszországban összesen 6 ilyen program volt, míg Spanyolország 1985 és 2005 között 12 alkalommal hirdette meg az irreguláris bevándorlók legalizálását. Az Európai Unióba érkező migránsok általában legálisan érkeznek az EU területére, viszont tovább maradnak a tartózkodásra jogosító vízum lejáta után (de Haas et al., 2020: 262). Az állampolgárság megszerzésének nehézségére hívja fel a figyelmet az olasz legalizálási programok gyakorisága, amelynek háttérében a jelenleg hatályos állampolgársági törvény is áll, hiszen kizárja az állampolgárságból az olasz állampolgárság nélküli bevándorlók Olaszországban született gyermekeit

(Takács, 2020: 134). A rendkívüli legalizálás a dél-amerikai országokban kevésbé gyakori jelenség. Chile több ízben is meghirdetett legalizálási programot, például 2008-ban, főként irreguláris bolíviaiak és peruiak kaphattak legális státuszt, legutoljára 2018-ban volt tömeges legalizálás, az új bevándorlási törvény bevezetése előtt (Noticias-Gobierno, 2021).

A legalizálási programok végrehajtása nehézségekbe ütközhet az Európai Unió jogszabályi keretei között, továbbá a tömeges legalizálás komoly adminisztrációs terhet róhat az adott országra, valamint nehézségekbe ütközik az okmányokkal nem rendelkező bevándorlók bevonása a meghirdetett programokba (López-Sala, 2021, Luzes, 2021, Baldwin-Edwards et al., 2009). Ugyanakkor ezek a programok úgynevezett „limitált legalitást” (Del Real, 2022: 24-26) nyújthatnak a migránsok számára, megnehezítve az álláskeresést és a fogadó országban való tartózkodást, mivel a legalizálás során megszerzett tartózkodásra jogosító vízumok gyakran eltérnek a „szokványos” vízumoktól.

A kutatás módszerei és menete

A kutatás vegyes kutatási módszerre támaszkodik: elsősorban a rendelkezésre álló statisztikák másodelemzésére, valamint a vizsgált hat ország rendkívüli legalizálási programjaira és az azokhoz kapcsolódó rendeletek kvalitatív elemzésére fókuszál. A dél-amerikai országok közül a venezuelai migráció által leginkább érintett négy ország került kiválasztásra: Chile, Ecuador, Kolumbia és Peru. Továbbá a régió első és harmadik legnagyobb országa, Brazília és Argentína, ahol bár kevesebb venezuelai bevándorló tartózkodik, kedvelt célpontjai a „déli-déli” irányú migrációs folyamatoknak. Így a kutatás a hat legnagyobb dél-amerikai országot fedi le népességszám és migrációs potenciál alapján. A legalizációs programok kvalitatív elemzése során, a jogi szabályozások képezték az elemzés tárgyát a következő főbb szempontok alapján:

1. A program kihirdetésének ideje;
2. A bevándorlók legális státusza (irreguláris, illegális határátkelőn érkezők);
3. A program időbeli korlátja;
4. Mely országok állampolgáira vonatkozik;
5. Legális státusz érvényességének ideje;

6. Az egyes országok programjainak hasonlóságai és különbségei, valamint pozitívumai és korlátai.

A migrációhoz kapcsolódó információ egyrészt a „Migration Data Portal”, valamint a vizsgált országok bevándorlási hivatalainak oldalán áll rendelkezésre. A venezuelaiak vándorlására vonatkozó információ, a venezuelai migráció koordinálására létrehozott, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) és az IOM által támogatott R4V.info⁵ oldalról érhetőek el, amely fontos információt szolgáltat a venezuelai migrációról és a migráció által érintett országokról. A vizsgálathoz az országok alap gazdasági-, fejlettségi szintjét bemutató adatok is felhasználásra kerültek, így a Statista.com, World Bank adatai, az Humán Fejlettségi Index (Human Development Index – HDI), a Korrupcióérzékelési Index (Corruption Perceptions Index), Születéskor várható átlagos élettartam, illetve a népességhez viszonyított szegénységi arány.⁶

Fontos megemlíteni, hogy a migráció és az irreguláris migrációval kapcsolatos információ a vizsgált országok és a nemzetközi szervezetek becslésein alapul. A különféle alkalmazott módszerek, illetve az adatok frissítésének időpontja miatt szervezettől és/vagy az országtól függően eltérő adatok jelenhetnek meg, ám ennek ellenére a kutatás lehetővé teszi az aktuális helyzet áttekintését, a legalizációs programok és a jövőbeli kihívások elemzését.

Dél-Amerika migrációs folyamatai a közelmúltban

A Dél-Amerikán belül zajló migrációs folyamatokban jelentős változást okozott a 2008-as gazdasági válság, illetve az Egyesült Államok szigorodó migrációs politikája. A kivándorlók új célországokat kerestek Dél-Amerikán belül, így a korábban kibocsátó országok tranzit- és befogadó országokká is váltak.

A régióban a legnagyobb migrációs nyomást a venezuelai kivándorlás jelenti. Az egyre súlyosbodó gazdasági-, társadalmi- és politikai válság következtében jelenleg 6.1 millió venezuelai hagyta el a hazáját, ebből több mint 5 millióan tartózkodnak

⁵ Lásd bővebben: Interagency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (R4V) <https://www.r4v.info/es/home>

⁶ A szegénységi arány megadja a mediánjövedelem 60%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élők arányát a teljes népességre vetítve (KSH).

a régióban (R4V.info, 2022). A legfrissebb adatok szerint Kolumbia a venezuelaiak első számú célországa (lásd. 1. táblázat), 1.8 millióan tartózkodnak az országban. Peruban 1.3 millió, továbbá Ecuadorban 523 ezer, míg Chilében 448 ezerre becsülik a venezuelaiak számát (R4V.info, 2022). Fontos megjegyezni, hogy a chilei adatok a R4V.info oldalán 2020 év végiek, a chilei bevándorlási hivatal 2022 őszén fogja aktualizálni a 2021 évi adatokat, így ennél jóval többen is tartózkodhatnak az andoki országban.

1. táblázat: A vizsgált országok migrációra vonatkozó adatai

	Argentína	Brazília	Chile	Ecuador	Kolumbia	Peru
Népesség	45.2 millió	212.6 millió	19.1 millió	17.6 millió	50.9 millió	33 millió
Bevándorlók száma (2020)	2.3 millió	1.1 millió	1.6 millió	784.000	1.9 millió	1.2 millió
Bevándorlók aránya /népesség (%)	5%	0.5%	8.6%	4.4%	3.7%	3.7%
Venezuelai bevándorlók	170.300 (2022.02)	352.000 (2022.05)	448.100 (2020.12)	513.900 (2022.03)	1.8 millió (2021.08)	1.3 millió (2021.09)
Kivándorlók (2020)	1.1 millió	1.9 millió	643.800	1.1 millió	3 millió	1.5 millió
Menekült státusszal az országban tartózkodók száma (2021)	4050	61956	2065	56603	1504	5790

Forrás: saját szerkesztés a Migration Data Portal, Statista, R4V, és a World Bank (2021a) adatai alapján.

A vizsgált hat ország közül Brazíliában és Argentínában alacsonyabb a venezuelai migránsok száma, míg Argentínába elsősorban a szomszédos országokból (Paraguay, Bolívia) érkeznek a bevándorlók, addig Brazíliába Portugáliából, Japánból és Paraguayból (Datos Macro, 2019a, 2019b). Fontos megemlíteni, hogy Brazília a haitiak egyik fő célállomása volt néhány éve. A 2014. évi labdarúgó-világbajnokság és a Rio de Janeiróban megrendezett 2016. évi nyári olimpiai játékok építkezési munkálatai „felszívta” a kétkezi munkások tömegeit és ideiglenes munkalehetőséget biztosított a haitiaknak. Ám Brazília megváltoztatta a bevándorlási politikáját, így a haitiak továbbvándorlásra kényszerültek, amelynek következtében Argentína, Chile és Ecuador vált a munkát kereső haitiak új célállomásává (Burbano Alarcón, 2017: 23). A 2020-as adatok alapján Chilében a haitiak a harmadik legnagyobb számú kisebbség, a venezuelai és a perui után,

megelőzve a negyedik helyen lévő kolumbiaiakat (Servicio Migraciones, 2020). A vizsgált országok közül Kolumbia és Peru túlnyomórészt a venezuelai migránsok célországa, Ecuadorban jelentős számú kolumbiai bevándorló tartózkodik, valamint az ország kedvező tartózkodásra jogosító engedélyei miatt kedvelt célországa a kínaiaknak is (Cancilleria – Ecuador 2018).

Bár Ecuadorot kivéve mind az öt vizsgált országban a bevándorlók száma meghaladja az 1 milliót, a népességhez viszonyítva Chilében él a legtöbb migráns (8,9 %), míg a több mint kétszáz milliós Brazíliában mindössze 0,5 % a bevándorlók aránya. A bevándorlók számához képest mind a hat országban alacsony a menekült státusszal az országban tartózkodók száma (World Bank, 2021a). Chilét szilárd gazdasága és stabil intézményrendszere teszi kedvelt migrációs célországgá (lásd 2. táblázat). Az európai, elsősorban nyugat-európai országokéhoz hasonló számos gazdasági/társadalmi mutatója úgy, mint a születéskor várható átlagos élettartam, a HDI vagy a Korrupcióérzékelési Index. Mindemellett a régióban Chilében a legmagasabbak a fizetések elsősorban a felsőfokú végzettséget igénylő pozíciókban (Thomázy, 2020: 412).

2. táblázat: A vizsgált országok gazdasági, fejlettségi szintjét bemutató adatok

	Argentina	Brazília	Chile	Ecuador	Kolumbia	Peru
Népesség	45.2 millió	212.6 millió	19.1 millió	17.6 millió	50.9 millió	33 millió
Egy főre jutó GDP \$ (2021)	10 792	7 518	16 502	5 934	6 131	6 692
Emberi fejlettségi index (HDI)	46	84	43	86	83	79
Korrupcióérzékelési index (2021)	96	96	27	105	87	105
Születéskor várható átlagos élettartam	76.81	76.08	80.33	77.22	77.46	76.74
Szegénység	35.5% (2019)	26.5% (2018)	8.6% (2017)	25.0% (2019)	35.7% (2019)	20.2% (2019)

Forrás: saját szerkesztés a Migration Data Portal, Statista, HDI, World Bank (2021b, 2021c) World Population Review (2022) és Transparency International (2021) adatai alapján.

A gazdasági adatokkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a korábbi tendencia alapján csak azok az országok váltak a migránsok célországává, amelyek GDP-je világátlag felett volt (Soltész, 2015: 21, Thomázy, 2021: 62), a vizsgált országok közül Chile tekinthető átlag feletti egyfőre jutó GDP-vel rendelkező

országnak, viszont az OECD országokhoz viszonyítva már nem ilyen kedvezőek a mutatói (World Bank, 2021b). Argentínában és Kolumbiában tartózkodik a legtöbb bevándorló, annak ellenére, hogy minkét ország szegénységi aránya meghaladja a 35%-ot (lásd 2. táblázat). A vizsgált államok közül egyedül Chilében szorult 9% alá a szegénységi arány, bár várható, hogy a bevándorlók számának az emelkedésével a szegénységi arány is növekedni fog az országban, elsősorban a venezuelai rászorulóknak miatt.

A bevándorlók rendkívüli legalizálása Dél-Amerikában

Dél-Amerikában a migráció elsősorban társadalmi- és szociális kérdésként jelenik meg, és nem biztonsági problémaként. A Covid-19 pandémia és a határok 2020 márciusi lezárása hívta fel a figyelmet arra, hogy a nagyszámú irreguláris⁷ migráns jelenléte humánbiztonsági és egészségbiztonsági problémát jelent a vizsgált országok mindegyikében. A határlezárásokkal párhuzamosan a migráció az illegális határátkelőkre összpontosult, növelve a migráció kockázatát, továbbá a migránsok kiszolgáltatottabbakká váltak az emberkereskedelem és a migrációra „rátelepedő” szervezett bűnözéssel szemben is. A vándorlás során, vagy a tranzitorszámban tartózkodók jobban ki vannak téve a fertőzésnek, mivel a szociális távolságtartás betartása nehezebb, valamint az irreguláris migránsok egészségügyi ellátáshoz való hozzáférése limitált (Ardittis, 2021: 2.; Laczkó, 2021: 6).

A Covid-19 pandémia alatt az irreguláris migránsok legalizálása különösen fontossá vált, hiszen ez elsődlegesen az egészségügyi ellátáshoz, a vakcinákhoz nyújtott hozzáférést, továbbá csökkentette a kiszolgáltatottságukat, növelve a hatóságoktól való segítségkérési hajlandóságukat is (Luzes, 2021: 3). A vizsgált hat ország eltérő időben és eltérő módon hirdette meg legalizálási programjait (3. táblázat). Mivel többségük tranzit- és kibocsátó ország volt korábban, ezért nem rendelkeztek tapasztalattal a legalizálási programok létrehozásában. Elsősorban a venezuelai migrációval érintett országoknak kellett megküzdeni jelentős számú,

⁷ Irreguláris migráns: különböző típusait lehet megkülönböztetni, a tartózkodásra jogosító vízumok lejártja miatt irreguláris státuszú migránstól kezdve, az illegális határátkelőkön érkezett, az okmányokkal nem rendelkező bevándorlókon át egészen a „félleg-irreguláris” migránsig, például a turista vízummal rendelkező, aki bár legálisan tartózkodik az országban, ám munkát vállal munkavállalásra nem jogosító turista vízummal (Baldwin-Edwards et al, 2009: 3).

illegális határátkelőn érkező migránssal, így státuszuk rendezése sürgetővé vált a pandémia árnyékában.

A vizsgált hat ország legalizálási programjainak összehasonlítása a jogszabályi háttér kvalitatív elemzésével történt a „Kutatás módszerei és menete” című fejezetben leírtak szerint, a főbb elemzési szempontokat a 3. táblázat tartalmazza. Továbbá a legalizálási programok elemzése kiegészült az egyes országokra vonatkozó további információval is.

Kolumbia és *Chile* mindössze másfél hét eltéréssel 2021 februárjában hirdette meg legalizálási programját. Kolumbia a program meghirdetése idején, az országban tartózkodó megközelítőleg 1 millió irreguláris venezuelai migráns státuszát kívánta legalizálni. Az ország azok számára tette lehetővé a programban való részvételt, akik 2021. január 31-én Kolumbia területén tartózkodtak. Továbbá az illegális határátkelőkön érkezettek is bevonta a programba, tíz évre szóló védelmet nyújtva a bevándorlóknak (Migración Colombia, 2021; Resolución 0971 de 2021). Chile kifejezetten a Covid-19 pandémiához és a 2020 márciusi határlezáráshoz igazította programját, limitálva a résztvevők számát. A korábbi legalizálási programoktól eltérően, csak az országba legálisan érkezettekre vonatkozott, viszont állampolgárságtól függetlenül (Noticias-Gobierno, 2021). A legalizálás igényléséhez állampolgárságtól függően erkölcsi bizonyítvány is szükséges volt (pl. kolumbiaiak, haitiak esetében), illetve érvényes okmányok, megnehezítve ezzel a programban való részvételt. A legális státusz 1-2 éves tartózkodásra jogosít engedélytől függően (Ley N° 21.325, 2021; Chile Atiende, 2021).

3. táblázat: A vizsgált országok legalizációs programjai

Ország	Kihirdetése	Az országban tartózkodás időbeli korlátozása	Illegális határátkelőn érkezők részvétele	Érvényesség	Mely országok állampolgáira vonatkozik
Argentína	2022.05.23	(-)	(-)	3 év	Caricom országok, Kuba, Dominikai Köztársaság és Szenegál
Brazília	2021.06.23	2021.03.18 után	csak illegálisan érkezettek	(?)	(-)
Chile	2021.02.20	2020.03.18 előtt	(-)	1-2 év	(-)
Ecuador	2022.06.03	(-)	(-)	2 év	Venezuela
Kolumbia	2021.02.08	2021.01.31 előtt	(+)	10 év	Venezuela
Peru	2021.06.09	2020.10.22 előtt	(+)	1 év	(-)

Forrás: saját szerkesztés a Migración Colombia (2021); Resolución 0971 de 2021, Ley N° 21.325 (2021); Chile Atiende (2021), Decreto Supremo. N° 010-2020-IN, Portaria N° 655, 2021.06.23; DNM- DI-2022-940-APN (2022), és Decreto No. 436 (2022) alapján.

Peru 2021 júniusában hirdette meg programját, Chiléhez hasonlóan állampolgárságtól függetlenül egy évre jogosító tartózkodást nyújt a 2020. október 22. előtt érkezett bevándorlók számára. Kolumbiához hasonlóan, nem tesz különbséget az illegális vagy legális határátkelőkön érkezett migránsok között, de érvényes okmányok szükségesek a programban való részvételhez (Decreto Supremo. N° 010-2020-IN). Az országba elsősorban venezuelai migránsok érkeznek, az 1. táblázat alapján a számuk megközelítőleg 1.3 millió volt 2021-ben. Peru egyértelműen tranzit ország is, hiszen az országba érkező venezuelaiak gyakran Kolumbiából érkeznek Ecuadoron keresztül, majd tovább vándorolnak Chilébe. A Peruból (nem ritkán a bolíviai határszakaszon keresztül) érkező venezuelai migránsok jelenléte humanitárius krízist eredményezett a Covid-19 pandémia alatt Chile északi részén, több ízben migrációellenes tüntetést is kiváltott (BBC News, 2021.09.26.; SJM, 2021). Nem utolsó sorban az Andokon való határátkelés óriási kockázatot jelent a hideg időjáráshoz nem szokott venezuelaiak számára (Municipalidad de Arica, 2021).

Brazília és *Argentína* majdnem egy év különbséggel hirdette meg legalizálási programját. Bár mindkét országban tartózkodnak venezuelaiak, viszont alapvetően nincs kitéve a venezuelai migrációs nyomásnak (lásd. 1. táblázat). Míg Brazília programjával az illegális határátkelőn érkezetteket kívánta legalizálni, addig Argentína Chiléhez hasonlóan csak a legálisan az országba érkezett migránsokra

koncentrált 3 év tartózkodást biztosítva a Caricom országokból érkezőknek (Caricom: A Karib-tengeri Közösséghez tartozó országok⁸), valamint Kuba, a Dominikai Köztársaság és Szenegál állampolgárainak, kizárva többek között a venezuelaiakat is a programból (Portaria N° 655, 2021.06.23; DNM- DI-2022-940-APN, 2022). A brazil program érdekessége, hogy kifejezetten a határok lezárása után érkezett bevándorlók legalizálhatták a státuszukat. Ezzel párhuzamosan a Venezuela-Brazília határszakaszhoz közel lévő Roraima államban 11 befogadóállomást is létrehoztak, ezzel elsősorban a Venezuelából érkezőket segítik, legális státuszt és egészségügyi ellátást biztosítva (Carranza Jimenez, 2021).

Ecuador új elnökének Guillermo Lassonak (2021) már a 2021-es választási kampányában is megjelent a venezuelaiak széleskörű legalizálására vonatkozó terve, majd kormányra kerülve több alkalommal is bejelentette a program elindítását, viszont közel egy évet kellett várni a rendelet aláírására. Így a vizsgált országok közül Ecuador utolsóként hirdette meg a legalizálási programját (Infobae, 2021. El Telégrafo, 2021). A program lehetővé teszi a széleskörű amnesztiát azoknak az irreguláris venezuelai migránsoknak, akik legális határátkelőkön érkeztek az országba, két év tartózkodásra jogosító speciális vízumot biztosítva számukra (Decreto No. 436, 2022) A felmérések szerint az Ecuadorban tartózkodó venezuelaiak 62%-a nem rendelkezik semmilyen vízummal, lejárt tartózkodásra jogosító engedéllyel, vagy egyéb okok miatt irreguláris (RMRP 2022: 134), így kérdéses, a legalizálásban való tömeges részvétel.

A Covid-19 pandémia során meghirdetett legalizálási programoknak számos pozitív hatása volt, hiszen a vizsgált hat országban jelenlévő irreguláris migránsok lehetőséget kaptak a státuszuk legalizálására és az oltási programokban való részvételre. Néhány pozitívumot külön is fontos megemlíteni, mint pl. a *legalizálás ingyenessé* tétele Ecuadorban, vagy a *venezuelai okmányok érvényességének a meghosszabbítása*. Ezeknek az okmányoknak a megújítása vagy hosszabbítása rendkívül nehézkes, ezért több ország is, (pl. Chile, Ecuador) a lejárt okmányok érvényességét több évvel meghosszabbította a legalizálási programokban való

⁸ Caricom országok: Antigua és Barbuda, Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Dominikai Közösség, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts és Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent és a Grenadine-szigetek, Suriname, Trinidad és Tobago.

részvételhez. További pozitívum, hogy bár Chile a korábbi programoktól eltérően az illegálisan az országba érkezőket kizárta a legalizálásból, viszont állampolgárságtól függetlenül, lehetővé tette a hagyományos tartózkodásra jogosító engedélyek kérvényezését.

A pozitívumok mellett fontos összefoglalni a programok hiányosságait, korlátait is, amely lehetővé teszi a hat ország egyedi megoldásainak mélyebb összehasonlítását.

A programban való részvétel időbeli korlátozása: A vizsgált hat országból négyben az időbeli korlátozás is megjelenik, a megadott határidő előtt, vagy után érkezett bevándorlók vehetnek részt a programban. Kérdéses, hogy az országban való tartózkodás bizonyítása milyen formában történik azokban az országokban, ahol az illegális határátkelőkön érkezetteknek is lehetőséget adnak (pl. Kolumbia, Peru). További korlátozás, hogy a programokban való részvételére csak néhány hónap áll rendelkezésre, amely megnehezíti a megfelelő dokumentumok beszerzését. A résztvevők alacsony száma miatt, több országban (pl. Peru, Chile) is meghosszabbították az eredetileg tervezett határidőt (MMC, 2022: 5-6).

Adminisztrációs költségek, illetve nehézségek: Ecuador ingyenes programot hirdetett meg, viszont, a többi ország esetében jelentős vagy kisebb járulékos költséggel kell számolni. Továbbá egyéb hivatalos dokumentumok beszerzése (erkölcsi bizonyítvány, igazolások) is növeli az anyagi terheket és nehezíti, vagy lehetetlenné teszi a részvételt. Ennek egyik nem várt következménye, hogy Chilében megjelent az irregulárisan tartózkodó haitiak illegális kivándorlása. Mivel a legalizáláshoz szükséges okmányok beszerzése komoly nehézségekbe ütközött a haitiak számára, a határlezárások idején illegális határátkelőkön távoztak az országból (Mohor, 2021). Az adminisztrációhoz kapcsolódóan a fogadó országoknak jelentős terhet jelent a nagy számú migráns legalizálása. Gyakori a hosszadalmas ügyintézés, annak ellenére, hogy a legtöbb ország digitalizálta a legalizálási folyamatát. Kolumbia 2021 év végéig 800 ezer ideiglenes védelmet nyújtó engedélyt kívánt átadni, viszont 2022. január 31-ig alig több mint 143 ezren kapták meg az engedélyüket. Az átadás folyamatát meggyorsítva március végéig sikerült 600 ezer főle „feltornászni” az ideiglenes védelmet nyújtó tartózkodásra jogosító engedélyek számát (MMC, 2022: 5-6).

Korlátozott programok és integráció: Kolumbia az egyetlen a vizsgált országok közül, amely 10 év védelmet nyújt a venezuelaiaknak, a többi ország jelentősen korlátozza

a programok érvényességi idejét, illetve annak meghosszabbítását. Chile kivételével a vizsgált országok mindegyike a hagyományos tartózkodási engedélyektől eltérő legális státuszt biztosít a programban résztvevőknek, amely megnehezíti a munkaerőpiacon való részvételt és a bevándorlók integrációját.

A migránsok korlátozott részvétele: A vizsgált országok közül háromban csak bizonyos országok állampolgárainak biztosítják a programban való részvételt (Argentína, Ecuador, Kolumbia). Míg Kolumbia esetében a bevándorlók jelentős része venezuelai, addig pl. Ecuadorban többek között jelentős számú kolumbiai és haiti is tartózkodik, kizárva őket a legalizálásból. Ugyanakkor csak Kolumbia és Peru nyújt részvételt az illegális határátelőkön érkezetteknek.

Regionális kooperáció: A vizsgált országok egymástól függetlenül hirdették meg a legalizálási programjukat nélkülözve a regionális kooperációt. Mivel a venezuelai migráció további emelkedésére lehet számítani, nélkülözhetetlen, hogy az érintett országok koordinálják a programjaikat, hiszen a korlátozások továbbvándorlásra ösztönzik a migránsokat, vagy akár egyszerre több országban is legális státuszért folyamodhatnak. A 2011-ben Chile, Kolumbia, Peru és Mexikó részvételével létrehozott Csendes-óceáni Szövetség (Alianza del Pacifico) alkalmas lehet a regionális kooperációra, hiszen hamarosan Ecuador is a szövetség tagja lesz (Observatorio Parlamentario, 2022). 2018-ban 13 ország részvételével kezdeményezett Quitói-folyamat⁹ 2022. július 1-jén közös nyilatkozatot írt alá a venezuelai válság enyhítésére (Proceso de Quito, 2022). Továbbá Gabriel Boric, Chile új elnöke (2022), kifejezetten az európai mintán alapuló kvótarendszerben látja a migrációs válság megoldásának a kulcsát (Rivas Molina, 2022). A regionális kooperáció szükségességét sürgeti a „Tren de Aragua”-ról (Venezuela legnagyobb bűnszervezetéről) szóló legfrissebb jelentések is. A bűnszervezet tagjai a venezuelai migránsok kizsákmányolásával többek között kábítószer-kereskedelmet folytatnak, a fizetőképes kereslettel bíró Chiléig eljuttatva a drogot (Rojas, 2022; Ávila, 2022). Fontos kiemelni, hogy a regionális kooperációt jelentősen

⁹ A Quitói-folyamat (Quito Process) 13 latin-amerikai és karibi ország regionális technikai munkacsoportja, amely 2018-ban Ecuador kezdeményezésére jött létre, az UNHCR és az IOM támogatásával. A Quito-folyamat keretében a résztvevő országok (Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Mexikó, Panama, Paraguay, Peru, a Dominikai Köztársaság és Uruguay) összehangolt válaszokat dolgoznak ki a Venezuelából érkező menekültek kezelésére (Proceso de Quito, 2022.07.01).

megnehezíti az érintett országok, akár a gyarmati időkig visszanyúló, a 21. században is jelenlévő határítváai és diplomáciai konfliktusai (Deák, 2021; Lilón, 2015).

4. táblázat: A legalizációs programok legfontosabb pozitívumai és korlátai

Pozitívumok	Korlátok (hiányosságok)
1. Irregularis migránsok rendkívüli legalizálása (társadalombiztosítás, adózás, munkaerőpiaci részvétel)	1. A migránsok részvételének korlátozása állampolgárság alapján (pl. Argentína, Ecuador, Kolumbia)
2. Irregularisan érkezettek részvétele (pl. Kolumbia, Peru)	2. Irregularis határátkelőkön érkezettek kizárása (pl. Chile, Ecuador, Argentína)
3. A venezuelai okmányok érvényességének a meghosszabbítása (pl. Chile, Ecuador)	3. Adminisztrációs nehézségek (pl. lejárt okmányok)
4. A hagyományos tartózkodásra jogosító engedélyek kérvényezése (pl. Chile)	4. A hagyományostól eltérő engedélyek, amelyek nehezítik az integrációt (pl. Peru, Ecuador, Kolumbia)
5. Több ország is meghosszabbította a programban való részvételt (pl. Peru, Chile)	5. A programban való részvétel időbeli korlátozása
6. Ingyenes legalizálás (pl. Ecuador)	6. Adminisztrációs költségek
7. Pozitív kezdeményezések a regionális kooperációra (pl. Quito-folyamat)	7. Regionális kooperáció hiánya
8. Részben vagy egészben digitalizált legalizálás	8. Adminisztrációs teher: a tartózkodásra jogosító engedélyek átadása késik
9. Elősegíti az integrációt, csökkenti a kizsákmányolást, az illegális munkát.	9. Az elégtelen program továbbvándorlásra ösztönöz, növeli a migránsok kiszolgáltatottságát (pl. Tren de Aragua bünszervezet megjelenése Chilében)

Forrás: saját szerkesztés az egyes országok nyilvános elérhető információi alapján.

A vizsgált hat ország legalizációs programjairól összességében elmondható, hogy a pozitívumok ellenére, mindegyik programnak vannak korlátai (hiányosságai). A legfontosabb pozitívumokat és hiányosságokat a 4. táblázat tartalmazza. Az elemzett programok közül, a kolumbiai, a migránsok széles tömegeit szólítja meg, hiszen kiterjed az illegális határátkelőkön az országba érkezettekre is, továbbá az adminisztratív kritériumok teljesíthetőek. A program első szakaszában, 2021. augusztus 31-ig 1.233.366-an jelentkeztek a legalizálási folyamatban való részvételre (Idm.presidencia.gov.co, 2021). A Chilében meghirdetett programot pedig nevezhetjük az egyik legszigorúbbnak, hiszen számos adminisztratív és időbeli korlátot állít az országban tartózkodó migránsok elé.

Összegzés

A Covid-19 pandémia idején meghirdetett rendkívüli legalizációs programok elengedhetetlenek voltak, hiszen jelentősen emelkedett az irregularis bevándorlók száma. Ezzel az intézkedéssel a migránsok nem csak a státuszukat tudták legalizálni, hanem a pandémia alatt részt vehettek az oltási programokban is. A Nemzetközi Migrációs Szervezet is kiemelte a programok jelentőségét, hiszen

hozzájárulnak a migránsokat sújtó kizsákmányolás és az emberkereskedelem csökkentéséhez, valamint a bevándorlók munkaerőpiaci jelenlétének emelkedésével, növekszik az érintett országok adóbevétele is (Bueno Aguirre, 2021: 36).

A kutatás hat dél-amerikai ország (Argentína, Brazília, Chile, Ecuador Kolumbia és Peru) rendkívüli legalizálási programjait elemezte, amelynek során egyértelmű, hogy a meghirdetett programoknak jelentős a pozitív hatása, ám számos hiányosságai is vannak (adminisztrációs költségek és nehézségek, korlátozott részvétel állampolgárság alapján, az integráció nehézsége, regionális kooperáció hiánya). A kutatás eredményeiből jól látható, hogy a meghirdetett legalizációs programok többsége, jelentősen korlátozza a migránsok részvételét, így nem nyújt megfelelő megoldást az irreguláris migránsok helyzetére. Amennyiben a vizsgált országok nem hirdetnek meg a migránsok széles rétegei számára elérhető programokat, növekedni fog az irreguláris migránsok száma. A programok elégtelensége, a részvétel ellehetetlenítése továbbvándorlásra ösztönzi a migránsokat, egy másik államra hárítva az irreguláris migrációhoz kapcsolódó probléma megoldását.

A regionális összefogás hiánya sarkalatos kérdés a régióban, hiszen megnehezíti és akár lehetetlenné is teszi a venezuelai migrációs válság megoldását, amely a legégetőbb probléma a régióban. A vizsgált hat ország mindegyike egymástól függetlenül hirdette meg a saját programját, nélkülözve a migránsokra vonatkozó adatok egyeztetését, vagy a lehetséges jó gyakorlatok közös alkalmazását. Bár pozitív kezdeményezések és lehetőségek vannak a régióban, a konkrét megoldás és a valódi együttműködés még várat magára.

A növekvő migrációs nyomás újabb terheket róhat a régió országaira, akik saját gazdasági-, társadalmi- és politikai stabilitásukért is küzdenek. Regionális kooperáció és nemzetközi támogatás hiányában az érintett országok aligha tudják majd megoldani a legnagyobb nyomást jelentő, venezuelai migrációs krízist. Az ENSZ felhívta a figyelmet arra, hogy az előrejelzések szerint a 2022 végére 8,9 millióra emelkedhet a venezuelai migránsok száma, amelyből több mint 6 millió várhatóan a latin-amerikai országokban fog menedéket keresni, becslések szerint 8,4 millió venezuelai tekinthető majd rászorulóknak, amely kihívások elé állítja a venezuelaiakat befogadó országokat (RMRP 2022: 10, 18).

Irodalomjegyzék

- Ardittis, Solon – Laczkó, Frank (2021): Migration Policy Practice XI, (1). <https://bit.ly/3PsXHIM>, utolsó hozzáférés: 2022.07.10.
- Ávila, Laura (2022.07.25): Chile: el destino final de migrantes venezolanos víctimas del Tren de Aragua. <https://bit.ly/3QLhoGm>, utolsó hozzáférés: 2022.08.09.
- Baldwin-Edwards, Martin – Kraler, Albert (2009): *Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the European Union*. ICMPD. Viena.
- Bueno Aguirre, Sergio (2021): La inclusión de personas refugiadas y migrantes en la respuesta al Covid-19. <https://bit.ly/3vZWIIb>, utolsó hozzáférés: 2022.04.15.
- Burbano Alarcón, Mauricio (2017): Los haitianos en Ecuador: una aproximación desde el acceso a derechos. In: Níolas Rojas – José Koechlin (eds.): *Migración Haitiana hacia el sur Andino*. Lima, OBIMID: 15-41.
- Carranza Jimenez, Diego Camilo (2021.06.29): Oposición venezolana asegura que Brasil aprueba proceso de 'regularización' para migrantes indocumentados. AA.com.tr. <https://bit.ly/3C9yLg7>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10.
- Chile: la marcha contra migrantes que terminó con la quema de pertenencias y carpas de extranjeros. BBC News, 2021.09.26. <https://bbc.in/3dyx0z3>, utolsó hozzáférés: 2021.11.07.
- COM 590 final (2021): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, <https://bit.ly/3bRBrUW>, utolsó hozzáférés: 2022.08.07.
- Cancillería – Ecuador (2018): Plan Nacional de Movilidad Humana Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <https://bit.ly/2vXehV8>, utolsó hozzáférés: 2020.06.12.
- Chile Atiende (2021): Regularización Migratoria 2021 <https://bit.ly/3Pjnywl>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10.
- Chile: la marcha contra migrantes que terminó con la quema de pertenencias y carpas de extranjeros. BBC News, 2021.09.26. <https://bbc.in/3bPEqNP> utolsó hozzáférés: 2021.11.07.
- Datos Macro-Inmigración (2019a): Inmigración en Argentina. Aumenta el número de inmigrantes en Argentina. <https://bit.ly/2KgRee7>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Deák, Máté (2021): Közép- és Dél-Amerika országainak határvitái a 21. században. *Pólusok*, (2): 27-49. DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.02
- Datos Macro-Inmigración (2019b): Inmigración en Brasil. Aumenta el número de inmigrantes en Brasil. <https://bit.ly/3Ptjo53>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Decreto Supremo. N° 010-2020-IN (2020): Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras. <https://bit.ly/3C6tPsr>, utolsó hozzáférés: 2022.05.06.
- Decreto No. 436 (2022.06.01): Regularización. <https://bit.ly/3PosQGU>, utolsó hozzáférés: 2022.08.06.

- de Haas, Hein –Castles, Stephen –Miller, Mark J. (2020): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 6th Edition, Red Globe Press, London.
- DNM- DI-2022-940-APN (2022). Regímenes Especiales de Regularización Migratoria. <https://bit.ly/3c0ju6B>, utolsó hozzáférés: 2022.08.06.
- Ecuador impulsará la regularización de inmigrantes venezolanos. El Telégrafo, 2021.06.17. <https://bit.ly/3dqIZhU>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- HDI-Human Development Index (2021) <https://bit.ly/3bR380j>, utolsó hozzáférés: 2022.08.07.
- IOM (2019a): World Migration Report – 2020 <https://bit.ly/3STz0SG>, utolsó hozzáférés: 2022.07.10.
- IOM (2019b): Regularización. <https://bit.ly/3AvnSnT>, utolsó hozzáférés: 2022.06.15.
- IOM (n.d.): Key Migration Terms, <https://bit.ly/3JXxvPg>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Infobae (2021.04.13): Guillermo Lasso anunció que hará una „amplia regularización” de la migración venezolana en Ecuador. <https://bit.ly/3SRDZDi>, utolsó hozzáférés: 2021. 05.20.
- Hautzinger, Zoltán – Hegedüs, Judit – Klenner, Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Rendészettudományi Kar: Budapest.
- Kanics, Jyothi – Rojas Coppari, Pablo (2021): Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. OSCE/ODIHR. <https://bit.ly/3CmpEZR>, utolsó hozzáférés: 2022.04.16.
- KSH: Szegénységi arány. <https://bit.ly/3SPVmUN>, utolsó hozzáférés: 2022.08.14.
- Laczkó, Frank (2021): COVID-19 and migration in 2020: Five key trends. Migration Policy Practice XI. no. 1. 5-10. <https://bit.ly/3w6goVz>, utolsó hozzáférés: 2022.07.10.
- Lilón, Domingo Antonio (2015): Latin-Amerika politikai térképe a 21. században. *Acta Scientiarum Socialium* (45), Kaposvári Egyetem: 133-159.
- Ley N° 21.325. (2021.04.20): Ley de migración y extranjería. <https://bit.ly/3bRmbaA>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10.
- López-Sala, Ana (2021): Luchando por sus derechos en tiempos de Covid-19. Resistencias y reclamaciones de regularización de los migrantes “Sinpapeles” en España. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 29(61): 83-96. DOI: 10.1590/1980-85852503880006106
- Idm.presidencia.gov.co (2021.08.31): Más de 1’233.300 personas registradas para acogerse al Estatuto Temporal. <https://bit.ly/3Alf7fK>, utolsó hozzáférés: 2022.04.19.
- Luzes, Marta et al. (2021): Inmigración Venezolana en el Perú: Regularización Migratoria y el Sistema de Refugio. Equilibrium-CenDE. <https://bit.ly/3pjHAMY>, utolsó hozzáférés: 2022.04.15.
- Migración Colombia (2021.02.08): En un hecho sin precedentes, Colombia busca darle la mano a más de dos millones de venezolanos. <https://bit.ly/3phtafY>, utolsó hozzáférés: 2022.07.01.

- Migration Data Portal (2020): Total number of international migrants at mid-year 2020 (Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Colombia, Peru) <https://bit.ly/3bUI0Gk>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- MMC-Mixed Migration Centre (2022): Quarterly Mixed Migration Update: América Latina y el Caribe <https://bit.ly/3QJwf4h>, utolsó hozzáférés: 2022.05.04.
- Mohor, Daniela (2021.10.14): Una crisis migratoria sin precedentes se dispara en América Latina. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/14/una-crisis-migratoria-sin-precedentes-se-dispara-en-america-latina/> utolsó hozzáférés: 2021.11.06.
- Municipalidad de Arica (2021.10.14): Alcalde de Arica se reunió con Unicef y OIM para abordar la crisis migratoria ante la falta de liderazgo del Gobierno., <https://bit.ly/3QzsYVc>, utolsó hozzáférés: 2022.08.09.
- Observatorio Parlamentario (2022.06.07): El ingreso de Ecuador a la Alianza del Pacífico y su impacto para Chile. <https://bit.ly/3Cmp9ir>, utolsó hozzáférés: 2022.08.09.
- Proceso de Quito (2022.07.01): Brasil lidera los avances de la 8a declaración conjunta del capítulo Brasilia. <https://bit.ly/3QplN2a>, utolsó hozzáférés: 2022.08.09.
- Portaria N° 655 (2021.06.23): Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. <https://bit.ly/3bShayH>, utolsó hozzáférés: 2022.07.30.
- Rivas Molina, Frederico (2022.03.14): Gabriel Boric propone un plan global para resolver la crisis migratoria venezolana. El País. <https://bit.ly/3dwGGKf>, utolsó hozzáférés: 2022.08.09.
- Noticias-Gobierno (2021.04.20): Gobierno inicia hoy segundo proceso extraordinario de regularización migratoria 100% digital. <https://bit.ly/3pjWgvq>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10
- R4V (2022.07.05): Refugiados y migrantes de Venezuela <https://bit.ly/3SQks5V>, utolsó hozzáférés: 2022.08.03.
- RMRP (2022): Regional Refugee and Migrant Response Plan - January - December 2022. R4V. <https://bit.ly/3SREg9i>, utolsó hozzáférés: 2022.08.02.
- Rojas, Tamara (2022.06.18): “Tren de Aragua” estaría vinculado a extorsiones a dueños de locales en Santiago: hay 15 denuncias. BioBio Chile. <https://bit.ly/3QHT3RT>, utolsó hozzáférés: 2022.08.02.
- Servicio Migraciones (2020): Estimaciones de personas extranjeras en Chile. <https://bit.ly/3w4vomW>, utolsó hozzáférés: 2022.07.10.
- Soltész, Béla (2015): Politikai átmenetek – migrációs átmenetek? Kelet-Európa és Latin-Amerika migrációs folyamatainak összehasonlítása. *Tér és Társadalom*, 29. (4): 5-26. DOI: 10.17649/TET.29.4.2710
- SJM - Servicio Jesuita a Migrantes – Chile (2021): Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico. <https://bit.ly/3JRYrj6>, utolsó hozzáférés: 2021.11.05.
- Statista: Statistics & Facts by country. <https://bit.ly/3K0Zpd1>, utolsó hozzáférés: 2022.08.04.

- Takács, Lili (2020): Ius soli: Vezet-e út Rómába? *Hadtudományi Szemle*, 13(1): 131-145. DOI: 10.32563/hsz.2020.1.10
- Thomázy, Gabriella (2021): Migrációs stratégiák: Dél-Amerika vs. Európa Ecuador, Kolumbia, Magyarország és Spanyolország összehasonlító elemzése. *Hadtudomány*, 31(2): 58-74. DOI: 10.17047/HADTUD.2021.31.2.58
- Thomázy, Gabriella (2020): Tendencias actuales y nuevos desafíos de los migrantes en Chile. *Acta Hispanica*, (II): 409-421. DOI: 10.14232/actahisp.2020.0.409-421
- Transparency International (2021): Corruption Perceptions Index <https://bit.ly/3QGkoUD>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- World Bank (2021a): Población de refugiados por país o territorio de asilo. <https://bit.ly/3SOL3Ay>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10.
- World Bank (2021b): GDP per capita (current US\$) – OECD members. <https://bit.ly/3dtOQ62>, utolsó hozzáférés: 2022.08.06.
- World Bank (2021c): GDP per capita (current US\$). <https://bit.ly/3QM7yEbL>, utolsó hozzáférés: 2022.08.06.
- World Population Review (2022): Poverty Rate by Country – 2022. <https://bit.ly/3JXt1rF>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.

Abstract

Extraordinary Regularization of Migrants during Covid-19 in South America

Extraordinary regularization of migrants' processes is always exceptional but often appears on the agenda of many countries, as it has been recently in South American countries. The main objective of these processes is to legalize a large number of migrants in a short period of time. During the Covid-19 pandemic, the borders remained closed for a long period of time, and the authorities faced a serious challenge from the growing number of irregular migrants (expiry of visas, undocumented migrants) in addition to the unemployment of migrants. The study aims to provide an analysis and comparison of the extraordinary regularization programmes of six South American countries. The analysis focuses mainly on the countries affected by Venezuelan migration (Chile, Colombia, Ecuador, and Peru), with two other countries (Argentina and Brazil) selected in the region. The primary sources as well as the available statistics and other data allow the analysis of the regularization processes and migration trends during the Covid-19 pandemic, and suggestions for future scenarios.

Keywords: *regularization, migrants, Covid-19, South America*

URBANOVICS ANNA¹

A MESTERSÉGES INTELLIGENCIÁVAL KAPCSOLATOS SZAKPOLITIKAI FEJLEMÉNYEK LATIN-AMERIKÁBAN

ABSZTRAKT

A latin-amerikai országok is megkezdtek nemzeti szintű, mesterséges intelligenciával kapcsolatos stratégiáik kidolgozását. A tanulmány célja, hogy összehasonlító elemzést nyújtson a stratégiafejlesztési folyamatokról öt latin-amerikai országban: Argentínában, Brazíliában, Chilében, Kolumbiában és Peruban. A kvantitatív elemzéshez az OECD AI Policy Observatory (Artificial Intelligence Policy Observatory) adatait, valamint más nemzetközi adatbázisokat, míg a kvalitatív elemzéshez a nemzeti stratégiákon végzett dokumentum elemzést használtam. A vizsgált államok eltérő utakat járnak a nemzeti stratégiáik elkészítésében, közös pont, hogy mindegyik esetében a stratégia egy nagyobb digitalizációs programba illeszkedik. Bár a régió országainak mesterséges intelligencia stratégiái még kezdeti fázisban vannak, a nemzeti szándék meglete lehetővé teszi a továbblépést mind a nemzeti, mind a regionális szabályozást tekintve, mellyel lehetőség nyílik ezen országok számára, hogy mesterséges intelligencia hatalommá váljanak.

Kulcsszavak: *Latin-Amerika, mesterséges intelligencia, stratégia elemzés, MI szakpolitikai fejlesztések*

Bevezetés

A mesterséges intelligenciára máig nem született egységes definíció, mivel egy igen sokszínű, hibrid – köz- és magánszféra által is – számos módon használt technológiákra alkalmazott gyűjtőfogalom. A mesterséges intelligencia (MI) első említése a dartmouth-i egyetem nyári gyakorlatán történt 1956-ban, ma már mintegy 70 különböző definíciót találhatunk rá (Newman, 2019). Az egyik szerint „a mesterséges intelligencia az a tevékenység, amely a gépek intelligenssé tételére

¹ Doktorandusz, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

ORCID 0000-0003-2163-7273

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.04

irányul, az intelligencia pedig az a minőség, amely lehetővé teszi, hogy az entitás megfelelően és előrelátóan működjön a környezetében” (Nilsson, 2010). Az OECD szervezet hivatalos fogalma a következő: „A mesterséges intelligencia gépi alapú rendszer, amely az ember által meghatározott célok adott halmazához képes előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket hozni, amelyek befolyásolják a valós vagy virtuális környezetet. Gépi és/vagy emberi alapú bemeneteket használ a valós és/vagy virtuális környezetek érzékelésére; az ilyen észleléseket képes modellekké absztrahálni (automatikusan, pl. gépi tanulással vagy manuálisan); valamint modellkövetkeztetést használ információ- vagy cselekvési lehetőségek megfogalmazására. Az MI-rendszereket úgy tervezték, hogy különböző szintű autonómiával működjenek” (OECD, 2019).

A 21. század a mesterséges intelligencia kora, a nemzetközi közösség e technológiához köti a legújabb technológiai forradalmat, amely egy versenyképesebb, jobban teljesítő nemzetgazdasághoz segítheti hozzá az azt alkalmazni képes államot. Épp ezért a mesterséges intelligenciát mára a legújabb „űrversenyként” szokták hivatkozni, „ahol a világ superhatalmai küzdenek azért, hogy meghatározzák a technológia következő generációit” (Gershgorn, 2018). A mesterséges intelligencia egy dinamikusan változó terület, mely technológia alkalmazásának terén nagy a verseny az országok között (Miller–Stirling, 2019). A verseny óriási, de a továbblépés az MI felhasználását illetően még mindig bizonytalan (Miller – Stirling, 2019). Habár az MI jövője egyelőre kiszámíthatatlan, de legnagyobb előnyét, a költségek csökkenését már most érzékelik az államok. A latin-amerikai államok is felzárkózni igyekeznek a mesterséges intelligencia nyújtotta hatalom megszerzéséért zajló versenyben, így az utóbbi években hét ország is megalkotta saját nemzeti stratégiáját (Montoya – Rivas, 2019).

A tanulmány öt latin-amerikai állam – Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia és Peru – mesterséges intelligencia stratégiáját és szakpolitikáját hasonlítja össze egyes módszertanra támaszkodva. Az elemzés célja, hogy képet adjon ezen államok aktuális MI helyzetével és szabályozási környezetével kapcsolatban. Magyarul ez idáig ilyen témájú nem jelent meg a régióra fókuszálva, habár stratégiai dokumentumelemzéssel már több téma is feldolgozásra került (Thomázy, 2021; Urbanovics – Guajardo, 2022).

Jelen bevezető után a mesterséges intelligenciával kapcsolatos stratégiák szerepének, majd a kutatás módszertanának áttekintésére kerül sor. Ezt követően előbb a kvantitatív, majd kvalitatív elemzés eredményeit mutatom be. Végül következtetések és továbblépési kutatási lehetőségek zárják a tanulmányt.

Mesterséges intelligencia stratégiák szerepe és elemei

A mesterséges intelligencia a fejlődő régiók számára kiugrási lehetőséget is jelenthet a társadalom életminőségének javítása és az elmaradottságból való kitörés érdekében (Sanchez-Pi et al., 2021). A technológia használata jelentős változásokat hozhat mind a társadalmak, mind a nemzetgazdaságok, mind pedig a közszolgáltatások számára (Veronese – Nunes, 2021). Élve a lehetőséggel, a latin-amerikai országok is csatlakoztak a mesterséges intelligencia versenyhez, prioritásként kezelve az állami kapacitások fejlesztését, a nemzeti stratégiák megalkotását, a helyi tehetségek oktatását, a kutatás-fejlesztést, valamint az adat infrastruktúra és az MI etikai keretrendszerének kidolgozását (TMG Riport, 2020). Tim Dutton (2018) ezt a trendet a globális MI hatalommá válás versenyeként írta le. Andrés Ortega ezt a stratégia alkotási folyamatot a negyedik ipari forradalom geopolitikájaként határozta meg.

Az UNESCO szakértői az MI stratégiák feltérképezése során az utóbbi időszakot az „MI stratégiák özönének” aposztrofálta (Dutton, 2018). Az MI területe számos szabályozási kérdést vet fel, így számos regionális, nemzeti és határokon átívelő szabályozás is született. A transznacionális internetes peres eljárások exponenciális növekedése, a joghatósági terek megosztása és a Big Data struktúrákban való nemzetközi együttműködés által már teremtett lehetőségek mellett a találmányok, alkalmazások, valamint a mesterséges intelligencia területén automatizált és számítógépes mechanizmusok keresésének versenyfutása megteremti az érdekek összefonódását, a jog és a technológia közötti interfészekkel kapcsolatos területek állami és nem állami szereplőinek koordinált együttműködését (Polido, 2019). Érdemes kiemelni azonban, hogy minden állam saját tapasztalatai és értékrendszere mentén alakítja ki nemzeti MI stratégiáját, így azok körében jelentős eltérések és hangsúlyeltolódások figyelhetők meg (Polido, 2020). Általában a szempontok a következők (Dutton, 2018):

- tudományos kutatás szerepe az MI területen,
- szakmai fejlődés, munkaerőpiac felkészítése az MI alkalmazásra,

- állami kapacitás fejlesztés és oktatási intézményrendszer kialakítása,
- a köz-és magánszféra együttműködése az MI területén,
- szabványok, előírások, valamint adat- és digitális infrastruktúra kialakítása.

Az eltérő súlypontok miatt a már teljes stratégiák is nagyban különbözhetnek az fejlettségi szintjüket tekintve.

A latin-amerikai régióban Argentína, Kolumbia és Uruguay is azon országok közé tartoznak, melyeket az OECD elismer, mint az MI területén aktívan jelenlévő államok. Habár a régióban számos kezdeményezés zajlik a nemzeti stratégiák összehangolása érdekében, máig ez nem valósult meg (Veronese – Nunes, 2021). Ilyen nemzetközi kezdeményezés például Egyesült Nemzetek Latin-Amerika és Karib-térség Gazdasági Bizottsága (ECLAC) által életre hívott mozgalom is. Az ECLAC igyekszik a térség államait vezető MI hatalmakká tenni, illetve a nemzeti szakpolitikákat a globális kontextusba ágyazni. Az ECLAC integrációs törekvéseinek jelenlegi szakaszában az EU mintájára a „nyílt regionalizmust” igyekszik megvalósítani az államok körében, ez a fázis a technológiai integrációt tűzte ki célul. Ehhez kapcsolódóan két jelentést is kiadtak „Ipari és technológiai szakpolitikák Latin-Amerikában” (CEPAL, 2017), valamint „Emberi erőforrás a digitális átállásért Latin-Amerikában” címmel (Katz, 2018). Ebben a tekintetben az MI egy mind a gazdaságra, mind a társadalmi folyamatokra hatást gyakorló szakpolitikává vált, mellyel összehangoltan az ECLAC a „digitális regionális piacot” (digitális közös piac) kívánja létrehozni.

A mesterséges intelligenciát specifikus tevékenységi körökben is alkalmazzák, mint például az Amerikai Államok Szervezetének (AÁSZ) kezdeményezésére a korrupció elleni küzdelemben (Moss, 2019). Az AÁSZ támogatja a latin-amerikai és karibi országok e-kormányzati hálózatát” (RedGEALC, mely hálózat teljes mértékben az MI-re támaszkodik (RedGEALC, 2021). Ezek mellett van néhány nem kormányzati kezdeményezés is, mint például az IA Latam, amely vállalkozások és kutatók hálózata (IA Latam, 2021). Utóbbiak mellett az Amerikai-közi Fejlesztési Bank (IADB) is támogatta a Fair LAC által készített jelentést, amely átfogóan lefedi a régió tizenkét országának politikáját (Gómez Mont et al., 2020).

Módszertan

Jelen elemzés vegyes módszertanra épül, a kvantitatív és kvalitatív eszközökkel történő regionális összehasonlítások biztosítják a tanulmány legfontosabb eredményeit. Bolgov (2020) szerint egy adott ország szakpolitikai célkitűzéseinek és stratégiáinak eredményessége a globális indexek és rangsorok révén mérhető, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ezen rangsorok eltérő módszertanuk miatt más-más képet adhatnak egyes államok helyzetéről. Az elemzés a bevezetésben bemutatott általános indikátorokon túl az interneten nyíltan elérhető adatbázisokra támaszkodik, a legfrissebb adatokra fókuszálva.

Az államok mesterséges intelligenciára való felkészültségi indexe (Government AI Readiness Index) biztosítja az elemzés fókuszát. Az index alapvetően az állami szervezetek mesterséges intelligencia technológia használatára való felkészültséget méri, összesen 160 országban, 10 dimenzióban és 42 indikátor mentén. Az elemzést Oxford Insights évente frissíti és publikálja.

A Government AI Readiness riport elkészítéséhez más komplex indexek is hozzájárulnak, melyek közül érdemes kiemelni a Globális Innovációs Indexet (Global Innovation Index), melyet évente ad ki a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO), és amely 81 indikátor mentén méri 132 nemzetgazdaság innovációs potenciálját.

Hasonló módszertanra épül az IMD Globális Digitális Versenyképességi Index (IMD World Digital Competitiveness Index), mely az országokat digitális felkészültségét méri három pillér mentén: tudás, technológia és a jövőre való felkészültség. A 2021-es riport rávilágít arra, hogy azok az országok versenyképesebbek, amelyek magasabb pontszámot értek el a jövőre való felkészültség tekintetében, tehát, azok, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a változó technológiai környezethez.

Ezek mellett a kiberbiztonság is kiemelt tényező a fejlődő technológiák – mesterséges intelligencia – tudatos és biztonságos bevezetésének feltételeként. A kiberbiztonsági tudatosságot és felkészültséget kettő nemzetközi rangsor, a Globális Kiberbiztonsági Index (Global Cybersecurity Index) – mely a Nemzetközi Távközlési Unió (ITU) rangsora- és a Nemzeti Kiberbiztonsági Index (National Cyber Security Index; NCSI) adatai alapján mérjük. Az előbbi rangsor öt szempontot vizsgál: jogi, technikai, szervezeti intézkedések, kapacitás fejlesztés és együttműködés, míg az utóbbi három dimenzióban, összesen 46 indikátort

monitoroz. Az NCSI országspecifikus adatbázisa Argentínáról (2019. június 25.), Brazíliáról (2019. szeptember 24.), Chiléről (2020. december 3.), Kolumbiáról (2019. február 13.), míg Peruról (2019. augusztus 28.) rendelkezik adatokkal.

A kormányzat technológiai érettségét méri és hasonlítja össze a GovTech Maturity Index, melyet a Világbank 198 országban, 4 dimenzióban 46 indikátorra támaszkodik. A dimenziók a következők:

1. Alapvető kormányzati rendszerek index
2. Közszolgáltatások nyújtása index
3. Állampolgárok bevonása index
4. GovTech ösztönző index

A kvalitatív elemzéshez az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) AI Policy Observatory (mesterséges intelligencia szakpolitikai megfigyelő) felületét használjuk. Ez egy olyan platform, amely összegyűjti és monitorozza a mesterséges intelligenciával kapcsolatos nemzeti szakpolitikák alakulását. Ebben a tagállami részvétel önkéntes alapú, célja, hogy az államok nemzetközi szinten összehangoltan alakíthassák szabályozás hátterüket.

Az OECD tagállamai 2019 májusában határozták meg azokat a mesterséges intelligenciával kapcsolatos elveket, melyek mentén aktívan alakítják szakpolitikájukat. Ezek a következők:

1. inkluzív növekedés és fenntarthatóság,
2. emberközpontú értékek és igazságosság,
3. átláthatóság és magyarázhatóság,
4. stabilitás és biztonság,
5. elszámoltathatóság,
6. MI K+F befektetés,
7. MI digitális ökoszisztéma fejlesztés,
8. MI szakpolitikai környezet fejlesztés,
9. Humán erőforrás fejlesztés,
10. MI nemzetközi együttműködés.

A vizsgált államok mindegyike részt vesz az OECD kezdeményezésében. A kvalitatív dokumentum elemzés a következő nemzeti szintű stratégiák mentén történt:

- Argentína: Mesterséges Intelligencia Nemzeti Tervezet (2019)
- Brazília: Brazil Mesterséges Intelligencia Stratégia (2021)
- Chile: Mesterséges Intelligencia Nemzeti Szakpolitika (2019)
- Kolumbia: Mesterséges Intelligencia Nemzeti Stratégia (2019)
- Peru: Nemzeti Mesterséges Intelligencia Stratégia (2021)

Itt érdemes megjegyezni, hogy Chilében és Argentínában nem stratégiaként hivatkozzák a nemzeti szintre vonatkozó szabályozást.

Latin-amerikai digitális felkészültség

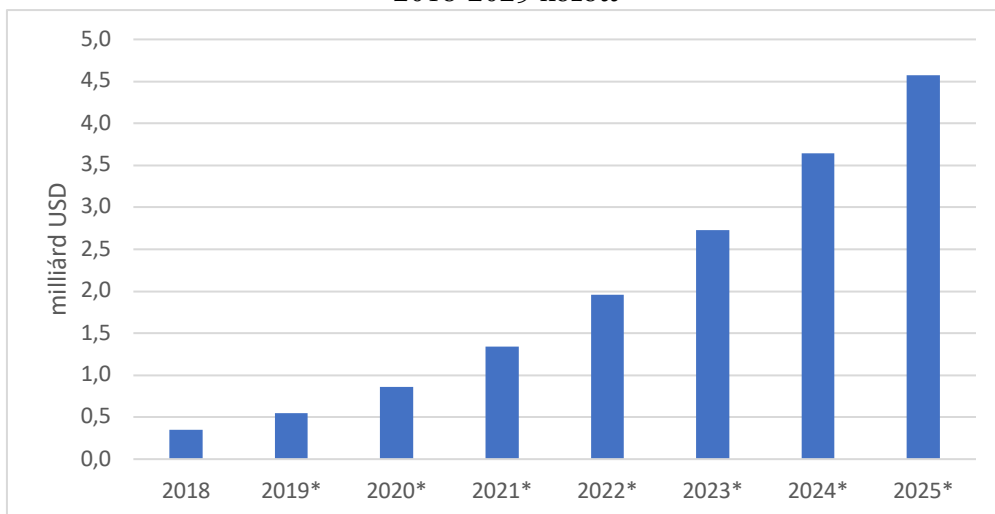
A mesterséges intelligencia nemzeti stratégiák elemzése és kontextusba helyezése érdekében érdemes néhány, a vizsgált államok digitális felkészültségével kapcsolatos mutatóit is áttekinteni.

Az IMD Világ Digitális Versenyképességi Indexe alapján (2021) Chile a 39., Brazília az 51., Peru az 57., Kolumbia az 59., Argentína pedig a 61. helyen szerepel. Ha a rangsort alkotó pilléreket alapján láthatjuk, hogy a legtöbb országban a technológiai pillér fejlett, míg Chilében és Peruban a digitális tudás és készségek pillére emelkedik ki.

A vizsgált államok innovációs potenciálját tekintve a legfrissebb adatok alapján láthatjuk, hogy Chile kiemelkedik (2021-ben 53. helyen), majd Brazília (57.) és Kolumbia (67.) következnek. Az elmúlt években (2017-2021 között) ugyanakkor Argentína és Brazília előrébb, míg Chile, Kolumbia hátrébb került a rangsorban, Peru pedig megtartotta a 70. helyét (Globális Innovációs Index, 2021).

A mesterséges intelligencia piacot tekintve erőteljes növekedést jósolnak a vizsgált régióban.

1. ábra: A latin-amerikai mesterséges intelligencia piac várható bevételei 2018-2025 között

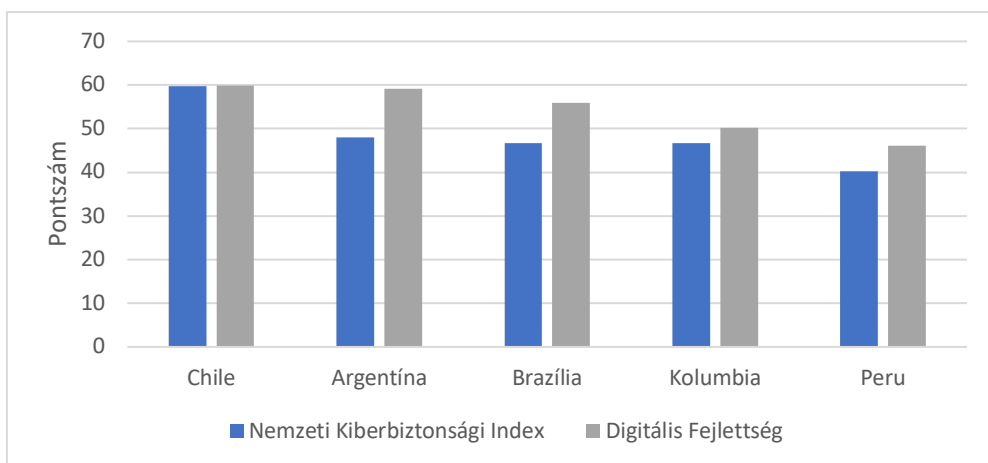


Forrás: saját szerkesztés, Statista, 2019, utolsó hozzáférés 2022.08.10.

A Statista (2019) adatai alapján a latin-amerikai régió 2025-re elérheti a 4,57 milliárd dollár bevételt. 2021-ben egyébként a régió mesterséges intelligencia piaca elérte az 1,34 milliárd dollár bevételt, melyben számos feltörekvő technológiai vállalat és szervezet szerepet vállalt, ideértve a gépi tanulást és a természetes nyelvfelismerés ágazatokat is.

Ugyanakkor érdemes azt is kiemelni, hogy ezzel párhuzamosan a kiberbiztonság is folyamatosan fejlődik, elsősorban a kiberbiztonsági tudatosság szempontjából. A Globális Kiberbiztonsági Index alapján Brazília a 18., Chile a 74, Kolumbia a 81. helyen szerepel, míg az észak-és dél-amerikai régiót tekintve Brazília a 3., Chile a 7., Kolumbia pedig a 9. helyet foglalja el. A Nemzeti Kiberbiztonsági Index két mutatója alapján szerzett pontokat az alábbi ábra szemlélteti.

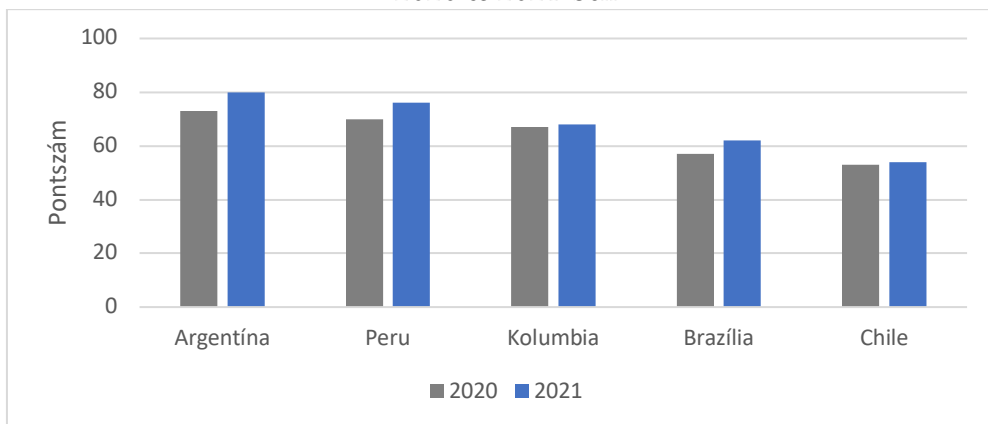
2. ábra: A vizsgált államok a Nemzeti Kiberbiztonsági Index és Digitális Fejlettség szerint elért pontszámai 2021-ben



Forrás: saját szerkesztés, NCSI, utolsó hozzáférés 2022.08.10.

Felmérésük alapján Chile tűnik ki mind a Nemzeti Kiberbiztonsági Index, mind a Digitális Fejlettség pontszámait tekintve, majd Argentína és Brazília következnek. Azt azonban érdemes kiemelni, hogy a 60 pont körüli eredmény (a megszerezhető 100 pontból) még a fejlődő kiberbiztonsági hatalmak csoportjába sorolja a vizsgált államokat.

3. ábra: A vizsgált államok GovTech érettségi pontszámainak alakulása 2020 és 2021-ben



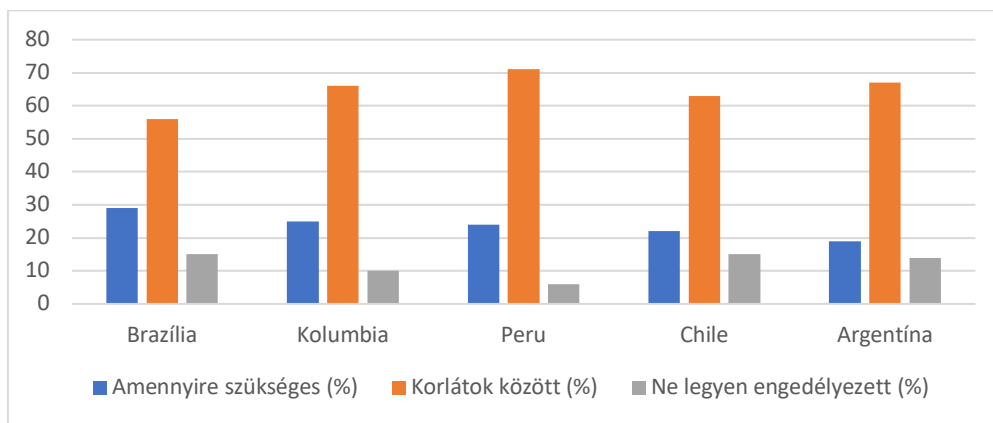
Forrás: saját szerkesztés, GovTech Maturity Index, 2021, utolsó hozzáférés 2022.08.10.

A mesterséges intelligenciára való állami felkészültség kapcsán érdemes vizsgálni a Govtech érettségi indexet is, melynek általános pontszámainak alapján láthatjuk, hogy Argentína, Peru és Kolumbia tűnnek ki. Az indexet alkotó három pillér közül

Argentína, Brazília és Peru a kormányzati, míg Kolumbia és Chile az adat és infrastruktúra pillérben szerezte a legmagasabb pontszámot. A kormányzati pillérben Brazília, a technológia, valamint az adat és infrastruktúra pillérben egyaránt Kolumbia emelkedik ki.

A mesterséges intelligencia állami igénybevételével kapcsolatban 2019-ben készült felmérés az lakosság körében (Statista, 2019). Brazíliában és Chilében egyaránt a megkérdezettek 15%-a szerint az államnak nem szabadna ezen technológiákat használni, ugyanakkor Brazíliában a legmagasabb (29%) azoknak az aránya, akik szerint a kormány ezen technológiákat korlátozások nélkül használhatja, amennyire a helyzet megkívánja. A kérdőív a mesterséges intelligencia és arcfelismerés használatára kérdezett rá a közrend fenntartásával összefüggésben. A pontos eredményeket a 4. ábra foglalja össze.

4. ábra: A vizsgált államok közvélemény felmérésének eredménye az állam mesterséges intelligencia és arcfelismerés alkalmazásának elfogadásával kapcsolatban a közrend fenntartása érdekében



Forrás: saját szerkesztés, Statista, 2019, utolsó hozzáférés 2022.08.10.

Nemzeti mesterséges intelligencia stratégiák összehasonlítása a vizsgált országokban

Habár jelen tanulmány keretein túlmutat a vizsgált államok mesterséges intelligencia stratégiájának tartalomelemzése, ugyanakkor érdemes az implementációjukra vonatkozó szempontok alapján összevetni őket.

Az egyik ilyen szempont a pontos *időkeret* meghatározása, amely a következőképp alakul: Argentína (2019-2029, 10 éves keret), Chile (2021-2030, 9 éves keret), Kolumbia (2019-2022, 3 éves keret), Peru (2021-2026, 5 éves keret). Brazília nem rendelkezik pontos időkerettel, ezáltal a stratégia megvalósítása sem számonkérhető. További szempont a *koordináló szervezet* is, itt a legtöbb esetben a tudományos és technológiai minisztériumokat találjuk. Ettől eltérő Kolumbia, ahol az Információ és Technológiai Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Tudományos, Technológiai és Innovációs Minisztérium, Kolumbia elnöki hivatala, és a Nemzeti Tervezési Osztály is részt vesz a koordinációban, valamint Peru, ahol a Kormányzati és Digitális Transzformációs Hivatal, illetve a Miniszterek Tanácsának Hivatala a felelős szervezet.

A kitűzött célokat vizsgálva láthatjuk, hogy a legkomplexebb stratégiával Argentína, Brazília és Kolumbia rendelkezik. A leggyakrabban előforduló célok a következők:

- inkluzív és fenntartható gazdasági növekedés elérése a mesterséges intelligencia által (Argentína, Chile, Kolumbia, Peru),
- kutatás-fejlesztés, oktatás és innováció a mesterséges intelligencia felhasználásával (Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia),
- mesterséges intelligenciához kapcsolódó etikai és kiberbiztonsági keretrendszer megteremtése (Brazília, Chile, Kolumbia),
- társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése a mesterséges intelligencia használatával (Kolumbia, Peru),
- latin-amerikai regionális mesterséges intelligencia „hatalommá” válás (Argentína, Peru).

A számszerűsített – operatív – célkitűzéseket vizsgálva, sem Peru, sem Brazília stratégiája nem tartalmaz ilyen elemeket, ezáltal a két ország stratégiája inkább szándéknyilatkozatként fogható fel. E két ország nemzeti stratégiája általános jelleggel fogalmaz meg célkitűzéseket, és nem kapcsol hozzájuk mérhető indikátorrendszert. A brazil stratégiában egyetlen kivételt találunk, mely szerint 2022-re legalább 12 állami kormányzatnak szükséges a mesterséges intelligenciát adaptálnia munkafolyamataiba. Argentína és Chile akciótervvel biztosítja a mérhetőséget, míg a kolumbiai stratégiában a célkitűzések megfogalmazásukat tekintve is jól mérhetőek. A leggyakrabban előforduló *érintett szakpolitikai*

területek a kormányzat (minden vizsgált államban), az ipar és üzlet (Argentína, Brazília, Kolumbia, Peru), valamint az oktatás (Brazília, Chile, Kolumbia, Peru). A védelmi szakpolitika ugyanakkor csak a brazil stratégiában jelenik meg.

Az *OECD elvek* alapján is érdemes vizsgálnunk a stratégiákat annak tekintetében, hogy mennyi és milyen elveket tartanak szem előtt a stratégia alkotás során.

1. táblázat: A vizsgált államok mesterséges intelligencia stratégiájának elemzése az OECD elvek alapján

OECD elvek	Argentína	Brazília	Chile	Kolumbia	Peru
Inkluzív növekedés és fenntarthatóság	X			X	X
Emberközpontú értékek és igazságosság	X	X			X
Átláthatóság	X	X			X
Stabilitás és biztonság	X				
Elszámoltathatóság	X				X
MI K+F befektetés	X	X			X
MI digitális ökoszisztéma	X	X	X	X	X
MI szakpolitikai környezet fejlesztés	X	X	X	X	X
Humán erőforrás fejlesztés	X	X	X	X	X
MI nemzetközi együttműködés	X	X			X

Forrás: saját szerkesztés, OECD AI Policy Observatory, utolsó hozzáférés 2022.08.12.

Ez alapján Argentína mutatja a legkomplexebb képet, mivel a 10 OECD mesterséges intelligencia elv közül mindegyiket beillesztette a stratégiaalkotásába, majd Peru következik 9 ilyen elvvel. Chilében ugyanakkor mindössze háromra fordítottak figyelmet, melyek a mesterséges intelligencia digitális ökoszisztémájának fejlesztése, a mesterséges intelligencia szakpolitikai környezetének kialakítása, valamint a humán erőforrás fejlesztése.

A stratégiákban meghatározott, mesterséges intelligenciával kapcsolatos legjelentősebb *társadalmi kihívások* kapcsán a vizsgált államokban a leggyakrabban a társadalmi egyenlőtlenség és a foglalkoztatási bizonytalanságok szerepelnek. Ezek mellett a környezeti fenntarthatóság és klímaváltozás, valamint a technológiai forradalom hatásai is megjelennek, mint potenciális kockázati tényezők.

Ezek mellett foglalkoznunk szükséges azzal is, hogy a mesterséges intelligencia nemzeti stratégia milyen *szabályozási környezetben*, és milyen előzmények alapján

született meg a vizsgált államokban. Az adatok rávilágítanak arra, hogy az MI stratégia minden esetben egy nagyobb állami, digitális fejlesztésre vonatkozó program részeként jelent meg (OECD AI Policy Observatory, 2022). Argentína, Brazília és Kolumbia a közszféra digitális átállásával kapcsolatos törekvések kapcsán, Peru a közszféra mint stratégiai prioritás, Chile pedig az oktatás és kutatás-fejlesztés kapcsán fogalmazta meg a mesterséges intelligencia jelentőségét. Argentínában az MI stratégia az Argentína Digitális Agenda 2030 program részeként, valamint az Innovatív Argentína Stratégia 2030 egyik nemzeti kihívásaként jelenik meg. Brazíliában az utóbbi években az E-Digital nevű stratégia (Brazil Stratégia a Digitális Átállásért), valamint az Általános Adatvédelmi Törvény mentén kerültek az intézkedések meghatározásra. A jelenlegi MI stratégia egy kétéves, több mint ezer résztvevővel zajló konzultáció eredménye, elsőként fókuszált az MI-re szövetségi szinten. Chilében az MI stratégia közzétételét 2020 áprilisra tervezték, de a COVID-19 járvány és az országban 2019 őszén kezdődő tüntetés sorozatok késleltették a munkát (a tüntetések okairól bővebben Pólyi-Thomázy írtak 2019-ben), így végül az csak 2021 elején jelent meg. A hosszabb periódus lehetővé tette egy még szélesebb körű konzultáción alapuló stratégia alkotási folyamat megszervezését. A stratégia leginkább a chileiek MI használatára fókuszál, bevonva őket a jogi, etikai, társadalmi és gazdasági szabályozók megalkotásába. Kolumbiában 2019 novemberében született meg a digitális átállásért felelős stratégia, melynek része az MI stratégia is. Peruban az 1412-es számú rendelet, valamint a digitális kormányzásról szóló törvény fektette le az MI stratégia alapjait.

Következtetések és lehetőségek

A Covid-19 pandémia idején meghirdetett rendkívüli legalizációs programok elengedhetetlenek voltak, hiszen jelentősen emelkedett az irreguláris bevándorlók száma. Ezzel az intézkedéssel a migránsok nem csak a státuszukat tudták legalizálni, hanem a pandémia alatt részt vehettek az oltási programokban is. A Nemzetközi Migrációs Szervezet is kiemelte a programok jelentőségét, hiszen hozzájárulnak a migránsokat sújtó kizsákmányolás és az emberkereskedelem csökkentéséhez, valamint a bevándorlók munkaerőpiaci jelenlétének emelkedésével, növekszik az érintett országok adóbevétele is (Bueno Aguirre, 2021: 36).

A kutatás hat dél-amerikai ország (Argentína, Brazília, Chile, Ecuador Kolumbia és Peru) rendkívüli legalizálási programjait elemezte, amelynek során egyértelmű, hogy a meghirdetett programoknak jelentős a pozitív hatása, ám számos hiányosságai is vannak (adminisztrációs költségek és nehézségek, korlátozott részvétel állampolgárság alapján, az integráció nehézsége, regionális kooperáció hiánya). A kutatás eredményeiből jól látható, hogy a meghirdetett legalizációs programok többsége, jelentősen korlátozza a migránsok részvételét, így nem nyújt megfelelő megoldást az irreguláris migránsok helyzetére. Amennyiben a vizsgált országok nem hirdetnek meg a migránsok széles rétegei számára elérhető programokat, növekedni fog az irreguláris migránsok száma. A programok elégtelensége, a részvétel ellehetetlenítése továbbvándorlásra ösztönzi a migránsokat, egy másik államra hárítva az irreguláris migrációhoz kapcsolódó probléma megoldását.

A regionális összefogás hiánya sarkalatos kérdés a régióban, hiszen megnehezíti és akár lehetetlenné is teszi a venezuelai migrációs válság megoldását, amely a legégetőbb probléma a régióban. A vizsgált hat ország mindegyike egymástól függetlenül hirdette meg a saját programját, nélkülözve a migránsokra vonatkozó adatok egyeztetését, vagy a lehetséges jó gyakorlatok közös alkalmazását. Bár pozitív kezdeményezések és lehetőségek vannak a régióban, a konkrét megoldás és a valódi együttműködés még várat magára.

A növekvő migrációs nyomás újabb terheket róhat a régió országaira, akik saját gazdasági-, társadalmi- és politikai stabilitásukért is küzdenek. Regionális kooperáció és nemzetközi támogatás hiányában az érintett országok aligha tudják majd megoldani a legnagyobb nyomást jelentő, venezuelai migrációs krízist. Az ENSZ felhívta a figyelmet arra, hogy az előrejelzések szerint a 2022 végére 8,9 millióra emelkedhet a venezuelai migránsok száma, amelyből több mint 6 millió várhatóan a latin-amerikai országokban fog menedéket keresni, becslések szerint 8,4 millió venezuelai tekinthető majd rászorulóknak, amely kihívások elé állítja a venezuelaiakat befogadó országokat (RMRP 2022: 10, 18).

Irodalomjegyzék

Bolgov, Rodomir (2020): The UN and Cybersecurity Policy of Latin American Countries. 2020 *Seventh International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)*, 259-263. DOI: 10.1109/ICEDEG48599.2020.9096798

- Cussins Newman, Jessica (2019): Toward AI Security. Global Aspirations for a More Resilient future. <https://bit.ly/3PrzJHD>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Gershgorn, Dave (2018): Ai is the new space race: Here's what the biggest countries are doing. <https://bit.ly/3C7OPiv>, utolsó hozzáférés: 2022.07.30.
- Gómez Mont, Constanza et al.(2020): *Artificial Intelligence for Social Good in Latin America and the Caribbean: The Regional Landscape and 12 Country Snapshots*. IADB, C Minds: Washington, DC
- Katz, Raúl (2018): Capital Humano para la Transformación Digital en América Latina,” Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3SSV93q>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Miller, Hanna – Stirling, Richard (2019): Government artificial intelligence readiness index 2019. Oxford Insights, <https://bit.ly/3Ap1MDu>, utolsó hozzáférés: 2022.07.30.
- Montoya, Laura, és Pablo Rivas (2019): Government AI Readiness Meta-Analysis for Latin America And The Caribbean. *2019 IEEE International Symposium on Technology and Society (ISTAS)*: 1–8. Medford, MA, USA: IEEE. DOI: 10.1109/ISTAS48451.2019.8937869.
- Moss, Loren (2019): Organization of American States Redoubles Efforts to Combat Corruption with Big Data, Artificial Intelligence & Analytics,” Finance Colombia. <https://bit.ly/3R1PvdF>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01
- Nilsson, Nils J. (2010): *The Quest for Artificial Intelligence: A History of Ideas and Achievements*, Cambridge University Press: Cambridge
- Ortega, Andrés (2019): Geopolítica de la Cuarta Revolución Industrial. *Economistas*, 165 (October): 21-24, <https://bit.ly/3PqH9ei>, utolsó hozzáférés: 2022.08.10.
- Polido, Fabrício Bertini Pasquot (2019): *Direito Internacional Privado nas Fronteiras do Trabalho e da Tecnologias: ensaios e narrativas na era digital*. 1ª ed. Lumen Iuris: Rio de Janeiro:
- Polido, Fabrício Bertini Pasquot (2020): Inteligência artificial entre estratégias nacio nais e a corrida regulatória global: rotas ana líticas para uma releitura internacionalista e comparada. *Rev. Fac*, 76, (jan/jun): 229-256.
- Pólyi, Csaba – Thomázy, Gabriella (2019): A chilei tünetések háttérében álló tényezők. *Nemzet és Biztonság*, 12(3): 79-103. DOI: 10.32576/nb.2019.3.8
- Sanchez-Pi, Nayat – Martí, Luis – Bicharra Garcia, Ana Cristina –Baeza Yates, Ricardo –Velasco, Marley et al. (2021): A Roadmap for AI in Latin America. Side event AI in Latin America of the Global Partnership for AI (GPAI) Paris Summit, GPAI Paris Center of Expertise: Paris.
- Thomázy, Gabriella (2021): Migrációs stratégiák: Dél-Amerika vs. Európa Ecuador, Kolumbia, Magyarország és Spanyolország összehasonlító elemzése. *Hadtudomány*, 31(2): 58-74. DOI: 10.17047/HADTUD.2021.31.2.58
- Tim Dutton, “An Overview of National AI Strategies,” Medium, n.p., (July 28, 2018), <https://bit.ly/3T1QZGy>
- Urbanovics, Anna – Guajardo Santana, Rodrigo (2022): Estrategias de ciberseguridad en los países latinoamericanos – un análisis comparativo. *Acta Hispanica*, (IV): 89-104 DOI: <https://doi.org/10.14232/actahisp.2022.0.89-104>

Veronese, Alexandre – Nunes Lopes Espiñeira Lemos, Amanda (2021): Trayectoria normativa de la inteligencia artificial en los países de Latinoamérica con un marco jurídico para la protección de datos: límites y posibilidades de las políticas integradoras. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, 2 (agosto): 1-31. DOI: 10.53857/MZBU2371

Stratégiák:

- Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial Brazil (2021). Online: <https://bit.ly/3SSSbvC>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial Colombia (2019). Online: <https://bit.ly/3w4wChZ>, utolsó hozzáférés: 2022.08.05.
- Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial Peru (2021). Online: <https://bit.ly/3PucnkC>, utolsó hozzáférés: 2022.08.04.
- Plan Nacional de Inteligencia Artificial Argentina (2019). Online: <https://bit.ly/3QLrwza>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Política Nacional de Inteligencia Artificial Chile (2019). Online: <https://bit.ly/3bZ2Gx2>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.

Adatbázisok és riportok:

- „Overview of AI Policies and Developments in Latin America”, TMG Riport. 2020.
Link: <https://bit.ly/3Pqlinl>, utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- CEPAL. “Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina,” CEPAL (CEPAL, Santiago, November 2017). <https://bit.ly/3JV8sMw>. utolsó hozzáférés: 2022.08.01.
- Global AI Readiness Index (2021). Online: <https://bit.ly/3PucGvM>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- Global Cybersecurity Index (2020). <https://bit.ly/3JW3yPh>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- Global Innovation Index (2021). <https://bit.ly/3bYcKGr>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- GovTech Maturity Index (2021). <https://bit.ly/3QoxCFK>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- IA Latam, “About us,” (2021), <https://ia-latam.com>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- IMD World Digital Competitiveness Index. <https://bit.ly/3dx2zZZ>, utolsó hozzáférés: 2022.07.28.
- International Telecommunications Union (ITU) Ranking. <https://bit.ly/3zWLiRs>, utolsó hozzáférés: 2022.07.29.
- National Cybersecurity Index. Online: <https://bit.ly/3pl5aZA>, utolsó hozzáférés: 2022.07.29.
- OECD AI Policy Observatory. Online: <https://bit.ly/3dx3zgH>, utolsó hozzáférés: 2022.07.29.
- OECD, Artificial Intelligence in Society, (2019), <https://bit.ly/3STn8zK>, utolsó hozzáférés: 2022.07.25.

Statista. Public opinion on the governmental use of artificial intelligence (AI) and facial recognition in selected countries in Latin America in 2019. Online: <https://bit.ly/3Am2xwJ>, utolsó hozzáférés: 2022.07.29.

Statista. Revenues from the artificial intelligence (AI) software market in Latin America from 2018 to 2025 (in billion U.S. dollars). Online: <https://bit.ly/3plOX6w>, utolsó hozzáférés: 2022.07.29.

Abstract

Artificial Intelligence-Related Policy Developments in Latin America

Latin American countries begin to develop their national-level artificial intelligence strategies. The paper aims to provide a comparative analysis of the strategy development processes in five Latin American countries including Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru. For the quantitative analysis, the OECD AI Policy Observatory data were used in alignment with other databases, while for the qualitative analysis a document analysis was carried out on the national strategies. We can see different paths of the countries in preparing their national strategies, however, all of them incorporated the AI strategy into a wider national digital transformation program. While these countries are still in initial phase regarding the AI developments, but the national intention points out the future potential both at national and regional level to become AI powers.

Keywords: *Latin America, artificial intelligence, strategy analysis, AI policy developments*

TÖRÖK VIRÁG¹

A VISEGRÁDI CSOPORT ORSZÁGAINAK FÖLDGÁZPOLITIKAI ÁTTEKINTÉSE²

ABSZTRAKT

Kutatásom aktualitásait a vizsgált államok új stratégiai dokumentumai és a 2019 decemberében megjelent európai uniós Green Deal kezdeményezéscsomag (és annak végrehajtása) jelentették. A publikációban áttekintem a négy állam biztonságpercepcióját általánosságban összegző nemzeti biztonsági stratégiákat – különös tekintettel azok energetikai fókuszára –, majd olyan mérhető mutatókat összegzek, melyek áttekinthetővé és összehasonlíthatóvá teszik a V4 államokat energiapolitikai tekintetben. Ugyancsak szeretném kiemelni majd azokat az energetikai sajátosságokat, melyek a V4-ek energiamixét és szakpolitikáját egyedivé teszik a témában. Mindezek alapján bemutatom azokat a nemzeti szakpolitikai irányokat, melyek az egyes államok egyedi földgázpolitikai sajátosságait figyelembe véve igyekeznek teljesíteni az EU sztenderd környezetpolitikai célkitűzéseit. A vizsgált államok energetikai törekvéseit a legkönnyebben a következő három tényezővel írhatjuk le: az ellátás biztonságának garantálása, a piaci versenyképesség javítása, környezeti fenntarthatóság elérése.

Kulcsszavak: V4, energiabiztonság, földgáz

Bevezetés

A V4 államok 1991-ben élesztették újjá azt a történelmi szövetséget, mely a regionális (biztonságpolitikai) érdekeket egyeztetve, a tagok fórumaként szolgált az európai uniós retorikába való bekapcsolódáshoz. A négy állam, Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország sok tekintetben hasonló történelmi tapasztalatokkal, és geopolitikai elhelyezkedésükből adódóan megfeleltethető biztonsági percepciókkal rendelkezik. Nemzetközi beágyazottságuk is hasonló,

¹ Doktorandusz, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola
ORCID 0000-0003-0708-107X

² A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.05

mindannyian 2004-ben csatlakoztak az Európai Unióhoz, valamint a négyből három állam egyszerre, 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz.³

Bár számos együttműködési területe van a visegrádi országoknak, saját kutatási témám elsősorban az energia, és azon belül is a földgáz változó szerepére irányítja jelen vizsgálódás fókuszát. A következőkben áttekintem a négy állam biztonságpercepcióit általánosságban összegző nemzeti biztonsági stratégiákat – különös tekintettel azok energetikai fókuszára –, majd olyan mérhető mutatókat összegzek, melyek a V4 államokat energiapolitikai tekintetben áttekinthetővé és összehasonlíthatóvá teszik. Ugyancsak szeretném kiemelni majd azokat az energetikai sajátosságokat, melyek az egyes államok energiamixét és szakpolitikáját egyedivé teszik a témában. Jelen elemzés egy hosszabb kutatás első fele, mely általánosságban vizsgálja a V4 államok földgázpolitikai-adaptációs képességeit az EU törekvések fényében. Az anyag a 2017-2021 közötti időszakot vizsgálva rögzíti azt az energetikai előzménysorozatot, mely alapjául szolgál majd a későbbi (jövőbeli kitekintéssel záródó) elemzésnek. A kézirat jelzett időszakra koncentrálva, érintőlegesen beszél a 2022-ben bekövetkezett eseményekről: ezek hatásainak feldolgozása a következő tanulmány tematikájába illeszkedik. A kézirat 2022 júliusában került lezárásra.

Kutatásomat alapvetően a szekunder forrásokra alapozom, melyek közül legfontosabbak az egyes államok hatályos nemzeti biztonsági stratégiáiban rögzítettek, az EU vonatkozó szabályzói, valamint a térségről és az egyes államokról információkat tartalmazó nyílt, nemzetközi adattáblák (OECD,⁴ IEA,⁵ EuroStat⁶).

Ezirányú vizsgálódásomat a 2019 decemberében megjelent Green Deal kezdeményezéscsomag (és annak végrehajtása) adja, mely többek között deklarált céljaként tűzte ki 2050-re az Európai Unió (EU) klímasemlegessé tételét. A széndioxidkibocsátás csökkentése régóta az EU napirendjén volt, de konkrét célszámot a korábbiakban nem határoztak meg. A kezdeményezés pontos tartalmi

³ Szlovákia a következő körben, 2004-ben vált NATO tagállammá.

⁴ Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)

⁵ Nemzetközi Energia Ügynökség (International Energy Agency)

⁶ Az Eurostat az Európai Unió statisztikai hivatala.

elemei a következő – témánk szempontjából releváns célokat határozzák meg: az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ig további 55%-kal való csökkentése, 2050-re a teljes karbonsemlegesség elérése (European Commission, 2019). A cél elérése érdekében a földgáz, mint híd-technológia szerepe korábban már elismerésre került több hiteles forrás által (EU, IEA), hiszen az alapvetően szénközpontú energiatermelésre berendezkedett államok átállását a széndioxid-csökkentett ipar megteremtésére nagyban megkönnyíti az átmenetileg magasabb arányú földgáz és atomenergia bevonása a termelésbe (Straczyński, 2021).

Az Európai Zöld Megállapodás végrehajtása azért is nagyon érdekes a tárgyalt térségben, mert a hagyományos ipart működtető közép-európai államok jórészt a fosszilis energiahordozók fogyasztásából elégítik ki energiaszükségletüket, így a jövőben közép és hosszútávon alapvetően meg kell majd változtatniuk energiaszerkezetüket és nemzeti energiamixük arányait.

A vizsgált régió földgázkitettségről

Közös elem a térség államainak energetikai kitettsége, mely a kontinens nyugati felével ellentétben jórészt egy forrásból, az Oroszországi Föderációból fedezi földgázszükségeit.

A régió egészének földgázkitettségről azért is érdemes beszélni, mert a 2017/1938/EU-rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2017) deklarálta, hogy a földgáz a továbbiakban is az Unió energiaellátásának alapvető eleme marad, és ezen energiahordozó jelentős részét az Unió harmadik országoktól szerzi be. Ezzel összefüggésben a szabályzó alapvető célja, hogy adott helyzetben biztosított legyen minden szükséges intézkedés, mely garantálja a folyamatos gázellátást Európai Unió egész területén, különös figyelemmel „a védett felhasználóknak és a nehéz éghajlati viszonyok vagy gázellátási zavarok esetén nyújtott szolgáltatásra” (Uo.). A korábbi orosz-ukrán gázviták keserű tapasztalatai alapján a Közösség számos mérést és stressztesztet végzett a gázrendszer ellenállóképessége vizsgálata érdekében, melyek keretei között megállapítást nyert, hogy „a kizárólag nemzeti megközelítések nem kellőképpen eredményesek az ellátás súlyos zavara esetén, mert a hatókörük – jellegükönél fogva – korlátozott” (Uo.). Ezzel szemben „a tagállamok fokozottabb együttműködésére épülő

megközelítés jelentősen csökkenthetné a beszerzések súlyos zavarainak hatását a legkiszolgáltatottabb tagállamokban.” Ugyanezen rendelet gondoskodott arról is, hogy az egyes államok által szolgáltatott (2 éves ciklusokban frissített) nemzeti értékelések alapján kockázati csoportokat hozzon létre fölgáz-ellátásbiztonsági tekintetben, mely megkönnyítette az egyes szereplők helyzetének felmérését. „A regionális együttműködés megvalósíthatósága érdekében a tagállamoknak minden kockázati csoporton belül meg kell állapodniuk egy együttműködési mechanizmusról” (Uo.). A leírt együttműködési mechanizmus alapvető eleme egy közös kockázatértékelés készítése, mely számba veszi az összes releváns kockázati tényezőt, különös tekintettel annak eshetőségét, hogy „zavar keletkezik a legnagyobb szállítótól érkező gázellátásban” (Uo.).

A közös kockázatértékelések elkészítésére azért is van nagy szükség, mert az egymással összefüggő kockázatokat közösen értékelve átfogóbb és pontosabb eredményeket kaphatunk. Az ellátásbiztonság terén alkalmazott előzetesen egyeztetett és összehangolt eljárás csökkenti a kizárólag nemzeti szintű intézkedések nyomán a szomszédos tagállamokban jelentkező esetleges negatív továbbgyűrűző hatások kockázatát (Uo.). Összességében ezzel elérhető, hogy a tagállamok jobban fel legyenek készülve egy esetleges válsághelyzetre (Uo.). Az ily módon elkészült közös (és a nemzeti) kockázatértékelések eredményeit fel kell használni az EU egyik parlamenti és tanácsi határozata (Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata, 2013) szerinti, valamennyi veszélyre vonatkozó kockázatértékelésben is.

A közös kockázatértékelések ciklikus bevezetése mellett azért is nagyon lényeges szabályzó a korábban hivatkozott 2017-es tanácsi határozat, mert létrehozta az EU-n belüli szolidaritási mechanizmust. Ez „a szolidaritás garantálja a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő tagállamokkal való együttműködést. Mindezzel együtt a szolidaritás csak végső esetben igénybe vehető intézkedés, amelyet kizárólag vészhelyzetben és szigorú feltételek mellett lehet alkalmazni. Ezért, ha egy tagállam vészhelyzetet hirdet ki, a gázellátás biztonságának garantálása érdekében fokozatos és arányos megközelítést kell alkalmazni.” Amennyiben a veszélyeztetett állam által bevezetett nemzeti intézkedések nem hozzák meg a kívánt eredményt, a nevezett országgal közvetlen gázinfrastrukturális összeköttetésben álló tagállamoknak – amennyiben a veszélyeztetett tagállam kéri – szolidaritási intézkedéseket kell meghozniuk, annak érdekében, hogy a

veszélyeztetett tagállam védett felhasználóinak gázellátását biztosítsák. Ennek értelmében saját államuk területén a nem védett fogyasztók (pl. ipari szereplők) számára a gázellátást csökkentik vagy megszüntetik, és az így felszabaduló mennyiségeket a másik tagállam rendelkezésére bocsátják (Uo.).

A kockázatértékeléseket a korábban jelzettek szerint kétévente frissítik, az időközben lezajlott infrastrukturális és kereskedelmi-normatív változások fényében. A földgáz tekintetében ezen kétéves jelentést a Földgázpiaci Szállítási-rendszer-üzemeltetők Európai Hálózata (ENTSOG)⁷ készíti, a tagállamok adatszolgáltatásai alapján. Az ENTSOG első uniós szintű szimulációja a 2017. október 1-jén a különböző gázfolyosók mentén működő gázinfrastruktúrát vette figyelembe. 2020 októberében az ENTSOG a Gas Coordination Group kérésére a 2017. évi uniós szintű szimulációhoz egy kiegészítést tett közzé, amely a közelmúltban üzembe helyezett több jelentős infrastruktúra-elemek hatásának értékelésére irányult. A jelenleg hatályos kiadvány a fent említett uniós szintű szimuláció első teljes körű felülvizsgálata. Ezen jelentés megállapítja, hogy a 2017-es riport legtöbb feltevése érvényesnek bizonyult az elmúlt időszakban (ENTSOG, 2021). A kézirat lezárása idején aktuális összefoglaló alapján a 2021-es percepciókról tudunk csak az EU tekintetében írni, habár a 2022-es év elején megkezdett orosz-ukrán háború hatására a földgázellátás kérdése vélhetően átrendeződést fog kiváltani a kontinensen, amely azonban csak a következő jelentés tükröz majd, 2023-ban.

A 2021-es vizsgálat földrajzi alapon négy csoportba osztja a kockázati köröket: keleti, északi-tengeri, észak-afrikai és dél-keleti ellátási irányokra. A vizsgálatom szempontjából releváns keleti ellátási irány a következő kockázati csoportokat tartalmazza: Ukrajna (#1), Belorusszia (#2), Balti-tenger (#3), Észak-kelet (#4) és a Transz-Balkán (#5) (Uo., 9). Az általam választott országgyűttes tehát a kelet felől érkező gázellátás szempontjából releváns csoportok közé tartoznak, államai egyszerre több csoport tagjai közé is besorolhatók. Az említett országokat egyöntetűen az „Ukrajna” csoport fedi le, de bizonyos tagjai megtalálhatók a „Belarusz”, „Balti-tenger”, „Észak-kelet” és „Transz-Balkán” csoportokban is.

⁷ European Network of Transmission System Operators for Gas

Az #1 kockázati csoport esetén a szimuláció szerint az ukrainai tranzit teljes megszűnésével a tárolók felhasználása az elmúlt 20 év alapján kiválasztott két hét esetében (mindkét hét február 15-től 28-ig szimulálva) várhatóan 19 terrawattórával (TWh) nőne, hogy ellensúlyozza az Ukrajnán keresztül történő orosz szállítás csökkenését. A csővezetékes és LNG-ellátást illetően, a hipotetikus 2 hetes hideg időszak alatt a készleteket maximálisan kihasználnák. Az orosz gáz kontinensre áramlását ebben az esetben a Beloruszon keresztül Lengyelországba irányuló vezetékek (2023-tól csökkentett kapacitások), az Északi Áramlat 1 és 2 (a technikai maximumig kihasználva), illetve a Török Áramlat (minden útvonal a technikai maximumig kihasználva) biztosíthatná. Ezek a kapacitásai azonban korlátozottak lennének, így az orosz import csökkenését azonban az LNG-ellátás és a tárolók kihasználása pótolhatná. Mindezek mellett mindkét héten szükséges volna extra LNG kapacitás biztosítása. Mindemellett egyetlen ország sem volna rákényszerülve fogyasztása visszafogására. A vizsgálat kimondja, hogy a Török Áramlat üzembe helyezésével és a régióban végrehajtott egyéb beruházásokkal összességében javult a biztonsági helyzet ebben a kockázati csoportban. Megemlítik még azt is, hogy Románia nincs kitéve keresletkorlátozásnak, mivel a Bulgária és Románia közötti határkapacitások növekedtek. Mindezen tényezők mellett az Ukrajnába irányuló export és a kalinyingrádi tranzit fenntartható volna. (Érdekesség, hogy a dokumentum az Északi Áramlat 2 (NS2) érzékenységevel is számol, mely alapján nem jelez változást, habár a 2022-es, közelmúltbeli események rámutattak, hogy az ukrán reláció igenis markáns hatásokkal bír az NS2 üzemelésére (Uo., 26).

Az általános kockázati elemzés alapján a térség vizsgált államai jól felkészültek egy esetleges szállítási anomáliára: nemzeti földgáz-ellátottságuk a tárolói kapacitások, valamint a forrás és útvonaldiverzifikációs megoldások bevonásával biztosítottak tekinthető. A következőkben áttekintem a stratégiai szinten íródott irányelveket, melyek aktualizált jellegüknel fogva jó kiindulási alapot adnak a jövőbeli szakpolitikai fejlődési irányok és preferenciák azonosítására.

Stratégiai dokumentumok bemutatása

A következőkben sorra veszem tehát a V4 államok nemzeti biztonsági stratégiáinak az energiapolitikát illető részeit. Ahogy korábban is jeleztem, ezen dokumentumok

vizsgálata alapvető fontossággal bír, hogy általános képet kapjunk az egyes országok nemzeti energetikai irányultságáról.

A legújabb dokumentummal Szlovákia rendelkezik – stratégiája a 2021-es évben frissült. Lengyelország és hazánk 2020-ban adta ki aktuális Nemzeti Biztonsági Stratégiáját (NBS), míg Csehország legutóbbi stratégiája 2015-ben látott napvilágot. Szlovákia Biztonsági Stratégiája (Bezpečnostná Stratégia Slovenskej Republiky, 2021) egy 23 oldalas dokumentum, mely összesen hét fejezetből áll, az energiakérdésekben pedig meglepően szűkszavúan nyilatkozik. A 3. fejezetben kerülnek összegzésre a Szlovák Köztársaság biztonsági érdekei, melyben elismeri a gazdasági nyomásgyakorlás létező problémáját, amelyre politikai érdekérvényesítési technikaként tekint. Az anyag kimondja, hogy a nemzeti gazdasági stabilitás biztosítása érdekében fontos a strukturális reformok végrehajtása és a digitális fejlesztések ösztönzése (Uo., 18). A dokumentumot áttekintve első alkalommal az energetikai terminológiával a 84. pontban találkozunk, a „Rugalmasság és fenntartható fejlődés” témakörében. A címszó alatt hivatkozással az Európai Zöld Megállapodásra (Green Deal), kijelentésre kerül, hogy a „Szlovák Köztársaság elkötelezte magát amellet, hogy 2050-re szén-dioxid-semlegességet ér el” (Uo., 17). Ebből levezetve tehát elköteleződik a széndioxid kibocsátás csökkentése, a megújuló energiaforrások és az atomenergia használatának fejlesztése, valamint általánosan az energiahatékonyság növelése mellett. A 89. pontban a nyersanyag és energiabiztonság körülményei kerülnek ismertetésre: ilyenek az energiarendszerek ellenállóképességének növelésének igénye, valamint a tény, hogy a forrásdiverzifikációval megnőtt az országban rendelkezésre álló felhasználható energiahordozó (forrásdiverzifikációs lépésként értékelhető a megújuló energiaforrások fokozottabb bevonása, valamint a tranzitútvonalak számának növelése). A szlovák energiabiztonság garantálásánál fontos a költséghatékonyság és az ipar versenyképességének fokozása, ezt stratégiai dokumentumuk is deklarálja. A földgázzal, mint energiahordozóval kapcsolatban kijelenti, hogy számít az ukrajnai tranzitra, valamint aktív energiadiplomáciát folytatva kétoldalú energetikai kapcsolatait a jövőben igyekszik továbbfejleszteni (Uo., 19).

Lengyelország nemzeti biztonsági stratégiája (National Security Strategy of the Republic of Poland, 2020) egy majd 40 oldalas dokumentum, mely cizelláltan összegzi az ország biztonságpolitikai irányultságát. A négy pilléres szerkezet

negyedik, „szociális és gazdasági növekedés, környezetvédelem” tárgykörű egysége egymás utáni pontokban tárgyalja a gazdaságbiztonság és energiabiztonság témáját, egyenrangú prioritássá emelve azokat. A gazdasági biztonságot illető rész szűkszavúan összegzi azokat a célkitűzéseket melyek a stabil és ellenálló lengyel gazdaság megteremtéséhez szükségesek (Uo., 33). Az energiabiztonság garantálása a hagyományos energiaforrások felhasználásával egyértelműsíti a lengyel szénipar nagyon is számottevő szerepét (mindemellett csak másodlagosként jelenik meg az alternatív energiaforrások fejlesztése). Általánosságban látható, hogy az energiarendszerek ellenállóképességének fokozása lengyel szempontból is elsődleges. Ugyancsak célként fogalmazódik meg a fosszilis energiahordozók forrásdiverzifikációjának folytatása, illetve az ország földgázimport portfóliójának bővítése az LNG terminálok bevonásával (Gdansk, Świnoujście). A földgáz témájához kapcsolódó kezdeményezés mindezekén túl a szállító és tárolórendszerek bővítésének igénye, valamint az észak-déli gázfolyosó kialakításának támogatása. Általános és egyértelműsített cél az Oroszországi Föderációtól való mindennemű függőség csökkentése (Uo., 34).

Magyarország energiabiztonsági percepciói egybecsengenek gazdasági érdekeivel és azonosított kockázataival, melyek a 2022-ben hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiájában is megjelennek. A Magyar Kormány 2020-ban fogadta el a dokumentumot, mely a 2012 óta hatályos elődjét váltotta. Az NBS áttekinthetően egyértelműsíti a hazánk szempontjából releváns kockázatokat, nemzeti érdekeinket, valamint az azonosított kihívásokra adható válaszokat, és az érdekeink elérését szolgáló gyakorlati célokat. Az anyagban deklarációra kerül, hogy Magyarország mind földrajzi, mind gazdasági értelemben nyitott ország. Geopolitikai adottságai sebezhetővé teszik az energiabiztonság és az ellátási útvonalak biztonságának garantálása területén is. Az eredendően aggályos földrajzi nyitottságot tovább súlyosbítja az a globalizációs hatás, melynek következménye a nemzetközi gazdasági környezetbe való beágyazottság, mely erőteljes függőségi viszonyt alakított ki hazánk környezetével minden gazdasági téren (Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 2020, 33. és 46. pontok). Az NBS bevezetőjében egyértelműsíti, hogy az új típusú biztonsági kockázatok háttérében azok változó arculata áll – ilyenek például az említett nemzetközi összefonódásból eredő

függőségek, vagy akár a klímaváltozás által generált (nem hagyományosan katonai) fenyegetések.

A stratégia hangsúlyozza, hogy az energiabiztonság kulcsfontosságú Magyarország számára. Energiaellátási útvonalaink történelmileg és geopolitikailag is determináltak: az infrastruktúra „egy irányban kialakított”, mely a hazai energiaellátást még mindig kiszolgáltatottá teszi (Uo. 40. pont). Az erős importfüggőség, illetve a földgáz és egyéb fosszilis energiahordozók forrás- és útvonal-diverzifikáltságának viszonylag alacsony szintje ugyancsak kiemelt kockázatot jelentenek, derül ki a dokumentumból. Mindezekkel összefüggésben Magyarország legfontosabb energiapolitikai célkitűzése az energiaszuverenitás elérése és ezen keresztül az energiabiztonság garantálása. Akár a lengyel esetben, a magyar stratégia is számol a 2019-ben kiadott – nemzetközi szinten is meghatározó – Európai Zöld Megállapodás (Green Deal) kezdeményezés végrehajtásával, mely kapcsán a dekarbonizációs törekvések részeként a nemzeti energiamix nukleáris energiatermelési hányadának növelését kínálja alternatívaként (Uo. 102. pont). Mindezek alapján az importfüggőség az útvonal és forrásdiverzifikációs kezdeményezésekkel lehet enyhíthető, amennyiben sikerül az orosz gáz mellett további exportálókat (tranzitálókat) találni, akik akár az új LNG terminálok, akár új vezetékrendszeren keresztül képesek régiókba juttatni a földgázt. Másfelől az ukrajnai – instabil – tranzitútvonal mellett Oroszországnak is érdeke volna, hogy megbízható szállítóként ne legyen a teljesítése kitéve a köztes, tranzitállamoknak. Többek között ez az igény motiválta eredetileg a Németországgal közvetlen összeköttetést biztosító Északi Áramlat I és Északi Áramlat II vezetékpárok megépítését.

A célkitűzéseket illetően továbbra is uniós keretben vizsgálva a kérdést, megfogalmazódik az integrált (európai és regionális) belső energiapiac létrehozásának igénye (Uo. 102. pont), mely könnyen megfeleltethető az uniós retorikából ismert energetikai liberalizációs folyamatoknak (Európai Parlament, 2021) valamint az energiaunó (Az energiaunió, é.n.) megvalósulásához szükséges alapvető feltételeknek.

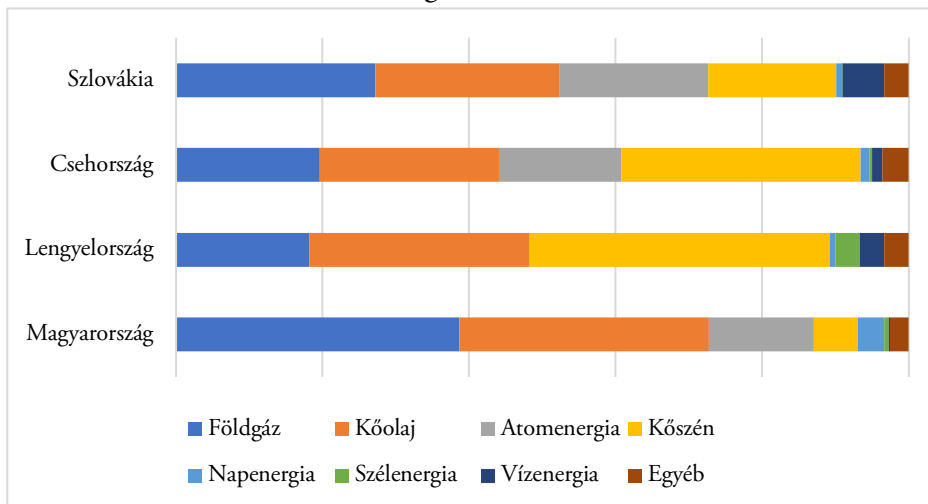
A négy vizsgált állam közül Csehország stratégiája (Security Strategy of the Czech Republic, 2015) a legkorábbi, 2015-ben jelent meg. Hazánkhoz hasonlóan

Csehország is extrém módon nyitott gazdaságként definiálja sajátját, mely kiemelt módon kitett a külső hatásoknak, többek között az energiaforrásokhoz való hozzáférés tekintetében is (Uo., 6). A gazdaságbiztonság garantálása és a piac versenyképességének fokozása az ország stratégiai érdekei között külön nevesítésre kerül (Uo., 8), a gazdasági nyomásgyakorlás és a kritikus infrastruktúrák működtetése pedig egyike az ország által percepcionált elsődleges kockázatoknak (Uo., 13). Ugyancsak ide kapcsolódik (külön pontban) a stratégiai nyersanyag- vagy energiaellátás megszakadásának kockázata. A cseh NBS kimondja, hogy mivel a stratégiai nyersanyagforrásokhoz való hozzáférésért folytatott verseny egyre inkább a nemzetközi kapcsolatok szerves részévé válik, a diverzifikált energiaellátás biztosítása prioritássá lépett elő (Uo., 14). Az ország a nyersanyag és ebből fakadóan saját energiabiztonsága biztosítása érdekében gondoskodik a forrásterületek és tranzitterületek lehető legnagyobb mértékű diverzifikációjáról.

Adottságok és lehetőségek

Az áttekinthetőség érdekében az 1. ábrán szemléltetem a nemzeti energiamixek változó arányú összetételét. Az alábbi ábra kapcsán fontosnak tartom kiemelni, hogy míg hazánk és Szlovákia alapvetően a földgáz (38,33% és 26,99%) és kőolaj (33,6% és 24,89%) felhasználást részesíti előnyben, addig Lengyelország és Csehország esetében a kőszén (42,38% és 32,4%) áll első helyen. Az atomenergia arányait tekintve Szlovákia jár élen (20,09%-kal), míg Lengyelország a tavalyi évben egyáltalán nem használt nukleáris forrásból származó energiát. A megújulók esetében nem beszélhetünk jelentős részarányokról: a szélenergiát Lengyelország használ „kiemelhető” mértékben, (3,44%) míg a vízenergia Szlovákia mixét erősíti már mérhető módon (5,61%).

1. ábra: A V4 államok energiámixeinek összehasonlítása, 2021



Forrás: Ritchie, Hannah – Roser, Max – Rosado, Pablo (2020).

Az egyes államok energetikai törekvéseit a legkönnyebben a következő három tényezővel írhatjuk le: az első az ellátás biztonságának garantálása (energy security), mely által a tárgyalt államok képessé válnak jelenlegi és jövőbeli energiaigényük biztosítására, valamint a rendszer ellenállóképességével reagálni a tudnak a felmerülő sokkokra és anomáliákra. A második cél a piaci versenyképesség javítása (energy equity), mely képessé teszi az államokat egyetemes szolgáltatás nyújtására, illetve arra, hogy hozzáférést biztosítsanak a minden felhasználó számára bőséges és kiszámítható energiához. Végezetül a harmadik képesség pedig az energiafelhasználás paradigmaváltásával és a környezetvédelmi hatékonyság előnyeinek kihasználásával (energy sustainability) írható le, amely révén enyhíthetővé válik a környezeti pusztulás és éghajlatváltozás hatásai (World Energy Council, 2020). Általánosságban elmondható, hogy a régió az energia fenntarthatóságára és megfizethetőségére különös figyelmet fordít, míg a hosszú távú energiabiztonság garantálása és az uniós és nemzeti jogszabályok harmonizációja továbbra is kihívást jelent. A COVID-19 járvány által előidézett gazdasági válság kapcsán előrejelezték, hogy sok országban várható drasztikus változás az index pontszámaiban (Uo., 43). Az Index 3 dimenzió alapján rangsorolja az országokat a fenntartható energiaellátásra való képességük alapján: energiabiztonság, energiaegyenlőség (hozzáférhetőség és megfizethetőség), környezeti fenntarthatóság. A rangsor a szakpolitikák fenntartható kombinációjának megvalósításában elért általános teljesítményt méri, az

egyensúlyi osztályzat pedig azt mutatja meg, hogy egy ország mennyire jól kezeli a trilemma kompromisszumait, az „A” pedig a legjobbat jelenti. A World Energy Trilemma 2020-as jelentése szerint Magyarország a vizsgált négy állam közül a legjobb eredményt érte el, és 12. lett az index rangsorában. Öt szorosán követi Csehország 13.-ként, majd Szlovákia 20.-ként, végül Lengyelország jócskán lemaradva 41.-ként (Uo., 44). Érdekes összehasonlítani ugyanezen rangsort a 2021-ben kiadott energiatrilemma index kapcsán, mely a következő változásokat hozta: hazánk megtartotta vezető pozícióját a 12. helyen, ám besorolása romlott (AAB-ről ABB-re). Csehország visszacsúszott a 19. helyre, a trilemma egyensúlyát megtartva (ABB). Szlovákia is rontott, tavaly a 22. helyet kapta, az egyensúlya változatlan (ABA). Lengyelország nagy meglepetést okozva feljavított a 30. helyre, az egyensúlyi állapota továbbra is BBC (Energia Trilemma Index, 2021).

A jelenlegi állapotok szerint különösen kritikus a helyzet Szlovákiában, mely 2017-ig földgázimportjának 100%-át Oroszországból importálta (IEA, 2018). Összességében szintén kijelenthető volt, hogy a kelet-közép-európai országokban a gázárakat évtizedek óta az egyes tagállamok orosz gáztól való relatív függősége határozta meg. Ebben a kérdésben nagy változást hozott Lengyelország, mely a 2020 májusában lejárt orosz importgáz szerződését nem hosszabbította meg (Soldatkin – Barteczko, 2020), ahelyett más konstrukcióban kötött új megállapodást. A jelenlegi orosz-lengyel gázszállítási szerződés 2022. december 31-én jár le, mely kapcsán a lengyel gázvállalat, Polskie Gornictwo Naftowe i Gazowe, már jelezte orosz partnerének, hogy a lejáró szerződés helyett nem szándékoznak újat kötni, teret engedve ezzel az LNG-nek és norvég forrásból érkező gáznak (The Oxford Institute for Energy Studies, 2020). A szerződés sorsa azért kiemelten lényeges, mert bár a lengyel energiaszerkezetben a földgáz nem kap hangsúlyos szerepet, Lengyelország mégis az orosz gáz legnagyobb vásárlója a közép- és kelet-közép-európai térségben: az elmúlt időszakban évente mintegy 10 milliárd köbmétert vásárolt (Temizer, 2022).

A földgáz regionális elérhetőségét nagyban befolyásolja Moszkva és az európai államok viszonya, különös tekintettel a kiépített infrastruktúra minőségére és a fennálló politikai-gazdasági kapcsolatok színvonalára. Ennek eredményeképpen a gázárak összességében magasabbak a kelet-európai országokban Európa többi részéhez viszonyítva (24.hu, 2018). Ezzel együtt manapság már a terület fogyasztói

egyre inkább érezhetik a gázinfrastruktúrába történő befektetések előnyeit, hiszen az országok közötti árkülönbségek csökkenni kezdtek (Liubov, 2018).

A közép- és kelet-európai gázpiacok kiépítettsége még mindig viszonylag alacsony, és jelenleg még nem épült ki az Észak- és Nyugat-Európában működő csomópontokhoz hasonló gázhálózat. Ezzel együtt jár, hogy a gázpiaci verseny is alacsony a térségben. A háztartások, valamint a kis- és középvállalkozások árszabályozása a régióban az általános nemzeti szabályok alapján alakul. A V4-es országok közül eddig csak Csehország liberalizálta teljesen a gázárait a piac minden szegmensében. Ennek eredményeképpen vizsgált államokban a kiskereskedelmi piacokon a fogyasztók átállási aránya is elhanyagolható, kivéve Csehországot (Karakas, 2011). Fontos megjegyezni, hogy ez az arány csak V4 körben számottevő: az EU egészét tekintve még mindig nem beszélhetünk versenyképes földgázpiacról a térségben (melyet plasztikusan szemléltet, hogy a kontinens nyugati felén még a cseh példánál is nagyobb a lehetőség a szabad szolgáltatóválasztásra). Ennek eredményeképpen a gázkereskedőkre nehezedő versenynyomás sem olyan erős, és ezért sok kereskedő magasabb áron kínálhatja szolgáltatásait, mivel ügyfelei elfogadják a gázszolgáltatást az emelt árakon is (ERU, 2019).

Fontos kiemelni, hogy a nemzeti piacok nagysága és energiafogyasztása jelentősen eltér – ezáltal a biztosítandó földgáz mennyisége és felhasználás területi eloszlása is. Ebből azokat az alapvetéseket vezethetjük le, hogy Lengyelország egyedül több energiát fogyaszt, mint Csehország, Magyarország és Szlovákia együtt. Szlovákiának kiegyensúlyozott energiamixe van, Lengyelország és Csehország inkább támaszkodik a szénre, míg Magyarország a többihez képest nagymértékben az atomenergiától függ.

A régióban egyértelműen megoszlik az importfüggőségi tényező. Lengyelországban és Csehországban az elérhető bőséges és viszonylag olcsó hazai energiaforrások (főként a kőszén) miatt az import általában csak az energiafogyasztás mintegy harmadát fedi le. Szlovákia és Magyarország esetében éppen fordított a helyzet: az importfüggőség mindkét esetben nagyjából 50% -os, ami meghaladja az EU átlagát (Portfolio, 2017). Sajnos, az elmúlt években az Unió általános energetikai import függősége tovább növekedett, a 2020-as évre elérve az 57,5%-ot. Földgáz tekintetében az orosz export a meghatározó, mely évről évre, százalékosan kimutatható módon erősödött a kontinensen. Pontos

számadatokat tekintve a 2011 és 2020 közötti időszakban az importált orosz gázmennyiség átlagosan 3,7%-kal nőtt éves szinten, mely egyértelmű térnyerés a kontinens évi 2.5%-os gázimportnövekedése mellett (Kacziba, 2021: 9). Ugyancsak közös vonás, hogy az utóbbi években az EU általános tendenciáit követve valamennyi közép-kelet-európai ország energetikai import-függősége fokozatosan növekedett. Általánosságban kijelenthető ezzel együtt, hogy az Európai Unió által a 2020-as évre kitűzött 20%-os energiahatékonysági cél elérésével csökkent a Közösség energiafelhasználása (Eurostat, 2022) (ez igaz a földgázra is) – és az adatok szerint a gázfogyasztás Lengyelországot kivéve minden V4 országban mérséklődött. A Lengyelországban a 2020-as évektől várható földgázigény növekedését egyértelműen a gázüzemű erőművek építésének előkészítése okozta (GAZ-System, 2018).

A KK-EU régió 2015-től kezdve nyugati irányból (tehát az EU belső kereskedelméből) is vásárolt gázt és így legalább szerződéses szempontból csökkentette a régió orosz gázfüggőségét (tehát nem a molekulák fizikai eredete szempontjából).⁸ Az említett gázpiacok jórészt tranzit jellegűek, köszönhetően földrajzi elhelyezkedésüknek és az infrastruktúra történelmi fejlődésének. A meglévő gázinfrastruktúra még mindig főként kelet-nyugati irányú, ami a hidegháborús időkből származó örökség, míg az észak-déli tengelyen lévő tranzitlehetőségek korlátozottak és főként csak vészhelyzeti kapcsolatokként használatosak (az észak-déli földgázinfrastruktúra műszaki összekapcsolása kivitelezés szintjén felkerült az Unió közös érdekű projektjeit összegző listájára, mely nagy szó a Green Deal végrehajtása okán hosszútávon visszaszorulóban lévő földgázipari befektetések fényében). A 2009-es orosz-ukrán gázvita óta az Európai Unió több, a régiót érintő stressztesztet is készített, melyek azonosították a hiányzó infrastrukturális kapcsolatokat. Ezen gázösszeköttetések pótlására a politikai döntéshozók regionális ütemterveket készítettek, amelyek megvalósulásával a közép- és kelet-európai gázpiacok összekapcsolódhatnak majd az EU többi

⁸ Érdemes megemlíteni, hogy Ukrajna a legszembetűnőbb példa az orosz gáz elhagyására. A Gazprom 2014-ben még 14,5 milliárd m³ gázt szállított Ukrajnába és az EU-ból 5,1 milliárd m³-et vásárolt. Az arányok 2015-ben megfordultak: az EU 10,3 milliárd m³-t, míg Oroszország 6,1 milliárd m³-t szállított. Ezek után Ukrajna 2015 végén teljesen leállította az Oroszországból származó gáz behozatalát, és jelenleg csak a belföldi termelésből és az EU-ból származó behozatalból biztosítja az ellátását.

részeivel. A négy kiemelt, Oroszországból Európába tartó gázvezeték-rendszer közül kettő érinti a V4 régiót: a Testvériség (Oroszország–Ukrajna–Szlovákia–Csehország), és a Yamal-Európa (Oroszország–Fehéroroszország–Lengyelország–Németország) (Götz, 2005).

Az import és az infrastruktúra mellett szót kell ejteni a tárolói kapacitásokról is: a közép- és kelet-európai régió gáztárolási infrastruktúrája egyenetlen. A térség államainak közös tároló kapacitása majdnem 23 milliárd m³/év, melyek közül a legfejlettebb rendszerek Magyarországon (6.1 milliárd m³) és Csehországban (közel 4 milliárd m³) vannak (Langvad, 2017).

Elért eredmények

A 2006-ban és 2009-ben bekövetkezett gázellátási zavarokat követően a V4-országok jelentősen megerősítették gázhálózatukat és fokozták az összekapcsolhatóságot mind regionális szinten, mind más uniós országokkal. Lengyelország 2015-ben fejezte első LNG-terminál projektjét, ami megteremtette az előfeltételeket ahhoz, hogy egy teljesen új gázforrást csatornázzanak be Közép-Európába (European Commission, 2017). Emellett lehetővé tette az ellenirányú áramlásokat a fő tranzitvezetéken, a Jamal-Európán, amely így elérhetővé teszi számukra a Németországból származó gázimportot is (Favasuli, 2022). Csehország és Szlovákia ugyanezt tette a Testvériség csővezetékeiben (Inventingeurope.eu, é.n.). Magyarország az eltelt időben új összeköttetéseket létesített szinte minden szomszédjával: Horvátországgal (2010), Romániával (2011) és Szlovákiával (2014). Mindezek a beruházások nagymértékben javították a gázrendszer rugalmasságát a potenciális ellátási zavarokkal szemben, és ezen intézkedésekkel az összes V4-ország teljesítette az infrastrukturális biztonsági előírásokat.⁹

A közép- és kelet-európai régió egyik legfontosabb kihívása a gázszállítási rendszerek hatékonyságának és jövedelmezőségének fenntartása, különösképpen a Gazprom Északi Áramlat II projektjének fényében, melynek megvalósításával hosszú távon teljes mértékben leállíthatta volna az Ukrajnán keresztül Európába érkező gáztranzitot. Tisztán pénzügyi szempontból vizsgálva az eshetőséget, ez jelentős bevételecsökkenést jelentett volna (Ukrajnának és ezzel együtt)

⁹ A biztonsági előírások jelen esetben az európai uniós N-1 képletnek való megfelelést jelentik.

Szlovákiának, mivel a mai fő gázellátási útvonalak (Testvériség és a Jamal-Európa)¹⁰ jórészt okafogyottá váltak volna (Sziklai et al., 2018). Egyes előrejelzések szerint nem mellesleg az Északi Áramlat 2 korlátozta volna az Európába irányuló ellátási folyosók számát és hosszú távon az európai fogyasztóknak szánt orosz földgázexport elosztóhelye átkerülhetett volna Németországba, ezzel megkerülve nemcsak Ukrajnát, hanem egész Közép- és Kelet-Európát is.¹¹ A vezeték üzembeállításával a kelet-közép-európai országok még inkább ráutalódnának az orosz gázra, amelyet keletről és nyugatról is meg lehetne ily módon vásárolni (CEEP, 2016). Ezen kezdeti percepciókkal szemben fontos látnunk, hogy az elmúlt években milyen világméretű események formálták Európa gázpolitikáját. Először a Covid19 világjárvány nyomán kialakuló globális gazdasági visszaesés drágította meg az energiahordozók árát, majd a 2022 februárjában kirobbant orosz-ukrán háború kapcsán bevezetett uniós szankciók vetettek véget az Északi Áramlat 2 beruházásnak, annak üzembe állítása előtt. Pontosabban, az év elején – szinte egy időben az ukrajnai konfliktus kibontakozásával – vonta vissza Németország szövetségi minisztériuma a 2021 októberében kiadott szakvéleményét, amely szerint az Északi Áramlat 2 nem jelent veszélyt az ellátásbiztonságára. Ezen dokumentum megléte előfeltétele volt a gázvezeték tanúsítási folyamatának megkezdésének, mely hitelesítés nélkül a vezeték üzembe állítása nem folytatódhatott. Párhuzamosan az Amerikai Egyesült Államok gazdasági szankciókat jelentett be az Északi Áramlat 2 AG ellen (maga a vezeték orosz tulajdonú, de anyavállalata svájci székhelyű, vezetője német állampolgár). Az amerikai kormány vízumtilalmat rendelt el a vállalat vezetőivel és tisztségviselőivel szemben (Belkin et al., 2022). A gazdasági ellehetetlenítés nyomán a májusi bírósági ítélet alapján az Északi Áramlat 2 AG csődeljárását 2022 szeptemberéig felfüggesztették (TASS, 2022).

A térség másik kihívását jelentik a hiányzó kapcsolatok kiépítése és pótlása saját a regionális infrastruktúrájukban. A hiányosságok felszámolása kiemelten fontos, ennek megoldásában pedig Lengyelország említhető jó példaként: a korábbi hiányosságok leküzdésére két szomszédja felé is építkezések indultak melynek

¹⁰ Ide sorolható még a Transz-Balkáni vezetékrendszer is, ám annak nincs közvetlen hatása Szlovákia földgázellátására.

¹¹ Egyes vélemények szerint a projekt aláássa a szolidaritás elvét és az EU-n belüli bizalmat, és károsíthatja az EU és Ukrajna közötti partnerséget.

nyomán Szlovákia esetében 2022 nyarán kezdődött meg az interkonnektor tesztidőszaka (European Commission, 2022), míg Litvánia felé a 2022-es év tavaszán helyeztek üzembe vezetéket (Sieniawski, 2022). Fontos azonban, hogy ezen hiányosságok a már meglévő interkonnektortorok (vezetékek határátlépési pontjai) kétirányúsítával is javíthatók (pl. Horvátország-Magyarország (Kormany.hu, 2018), Románia-Magyarország) (GIE, 2018). Ezekkel a lépésekkel a kínálat diverzifikációja szélesíthető, valamint az intézkedés javítja a regionális energiapiacok töredezettségét is.

Egyebek mellett a komplex szabályzási környezet is rányomja bélyegét a térség infrastrukturális kezdeményezéseire. Jogszabályok által akadályoztatott projekt volt például az új lengyel-cseh összekötő rendszer (STORK2) építése, melynek megvalósítását tovább hátráltatta az erős piaci érdek hiánya is (GAZ-System, 2018). A projekt végül három év alatt készült el: a beruházás 2014. szeptember 1-jén kezdődött és 2017. december 29-én fejeződött be (Action CEF Energy, 2019). Ezzel szemben Csehország az elmúlt években jelentős mértékben fektetett be saját nemzeti gázinfrastruktúrájába, emiatt jelenleg az új beruházások iránt kevésbé érdeklődő (CEER, 2011). Hasonlóképpen Magyarország törekvései elsősorban a meglévő infrastruktúra jobb kihasználására irányulnak, az új nagyszabású projektek tekintetében meglehetősen szkeptikus (REKK Country Paper, 2017).

A térségben jelenleg zajló támogatott projektek közül fontos megjegyeznünk a lengyelországi Northern Gate projektet és a swinoujscie-i LNG-terminált (LNG Terminal in Swinoujscie, é.n.) együtt, melyek olyan folyamatban lévő kezdeményezések, amivel tovább lehet majd diverzifikálni a Közép-Európába irányuló ellátási forrásokat és útvonalakat, és valamint lehetőség nyílna a norvég gáz lengyelországi és közép- és kelet-európai importjára (Gotev, 2016). Ugyancsak fontos lehet a későbbiekben az Eastring (Eastring, 2014) nevű vezetéktervezet, mely a tervek szerint Szlovákia, Magyarország, Románia és Bulgária között fut majd és elősegíti a kapcsolatteremtést a nyugati gázközpontok és a Balkán között.

A Balkán-félszigetet említve meg kell jegyezni a 2021-es év elején üzembe állt Balkáni Áramlatot, mely a Török Áramlat északi szakaszaként Szerbián keresztül szállít földgázt többek között Magyarországra is (Portfolio, 2021).

Végezetül a legfontosabb jelenlegi kihívás a piaci reformok fenntartása és a verseny ösztönzése. Széleskörű egyetértés van abban, hogy még a gázinfrastruktúra esetében sem működnek a piacok megfelelően és nem tudnak kellő mértékben

fejlődni, hacsak nincs átlátható, stabil és harmonizált szabályozás a régióban. A Visegrádi Csoport ebbe az irányba tett lépéseket a regionális gázpiac 2013-as „útitervének” elfogadásával (Visegradgroup.eu, 2013), amely – az infrastruktúrafejlesztések mellett – közös kockázatértékelések és vészhelyzeti tervek elkészítését, a hálózati előírások harmonizált végrehajtását és a lehetséges megvalósításról szóló megbeszéléseket tervezte. Mindazonáltal e területeken eddig nagyon kevés előrelépés történt. A balti példa mintáján egy új, határokon átívelő, közös piac létrehozása lehetővé tenné a földgáz könnyű és szabad kereskedelmét egy közel 64 millió ember által lakott területen. A négy ország egyetlen makrorégióba történő egyesítése lehetővé tenné a határokon átnyúló kapcsolatok tarifaköltségeinek optimalizálását, növelné a földalatti gáztárolók rendelkezésre állását és megkönnyítené a hozzáférést olyan országok potenciális üzemanyag-beszállítóihoz, amelyekkel a V4 résztvevői nem állnak közvetlen kapcsolatban (Kumor – Porada, 2020). Ezen közös piac létrehozásának esélyeit vizsgálta Michał Kumor és Stanisław Porada, a fent említett Roadmap alapjaiból kiindulva. Tanulmányában rámutat, hogy a V4 csoport résztvevőinek a nem uniós országokkal való határokon átnyúló kapcsolatainak teljes importtechnikai kapacitása meghaladja az egész csoport átlagos földgázkeresletének szintjét, valamint, hogy az EU-tagokkal való határkeresztesző kapcsolatok kapacitása szintén magasabb, mint a csoporton belül tapasztalható átlagos kereslet, és ez egy nagyon kedvező helyzet, mivel megfelelő szintű ellátásbiztonság mellett képes az ellátási irányok diverzifikációját is biztosítani. A V4-csoporton belüli meglévő és tervezett határokon átnyúló kapcsolatok lehetővé tennék a Cseh Köztársaság és Szlovákia gázfogyasztási igényeinek teljes kielégítését. A piac ilyen irányú összenyitása hozzáférést biztosíthatna a magyarországi tárolókhoz a Cseh Köztársaságból és Lengyelországból érkező szállítók és piaci szereplők számára is. A potenciális V4 földgázpiac csökkenthetné a rendelkezésre álló gáztermékek árát Lengyelországban és Magyarországon, melyek a teljes V4 földgázmennyiség 70%-át fogyasztják a régióban.

Összegzés

A tanulmányban vizsgált államcsoport egyértelműen tett az elmúlt időszakban a saját és regionális ellátásbiztonság javítása érdekében. Alapvetően elmondható, hogy mivel az államok egymásól függetlenül nem képesek energiaszuverenitásukat szavatolni, így nagyban ráutaltak az EU és a szomszédos államok energiapolitikai

sikerére. A tanulmányban számba vettük a regionális adottságokat és bemutattuk az elmúlt időszakban eszközölt tagállami fejlesztéseket. Bár a fejlesztések eredményei néhol már látszanak, még hosszú út áll a V4 tagállamok előtt, hogy a saját és EU által kitűzött energia (és klíma) céljaikat teljesítsék. Az európai klímapolitikák összehangolása, valamint az ezekből fakadó tagállami kötelezettségek a jövőben várhatóan új feladatokat és megoldási metódusokat keletkeztetnek az egyes államok számára, mely kapcsán izgalmas lesz összehasonlítani, hogy az adott célok implementációja hogyan valósul meg tagállami szinten. Ez a téma, bár a földgázpolitikai érintettségéből adódóan építkezik a fentebb leírtakra, már egy másik elemzés tárgya lesz.

Irodalomjegyzék

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat melléklete, Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, <https://bit.ly/3Dn56jY>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- 24.hu (2018): Drágul az energia Európában: ezek az okok állnak a háttérben, <https://bit.ly/3F90U8z>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Action CEF Energy (2019): Preparatory studies for the Poland-Czech Republic interconnection [known as Stork II] between Libhošť (CZ)- Hať (CZ-PL) – Kędzierzyn (PL), Connecting Europe Facility – ENERGY, <https://bit.ly/3sf99bH>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Az energiaunió (é.n.), <https://bit.ly/3z3bgTF>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2017. október 28., <https://bit.ly/3SpqVUa>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2017. október 28., <https://bit.ly/3TIbqYL>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) Az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT-vonatkozású szöveg, 2013. december 20., <https://bit.ly/3MWxix3>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Belkin, Paul – Ratner, Michael – Welt, Cory (2022): Russia's Nord Stream 2 Natural Gas Pipeline to Germany Halted, Congressional Research Service, <https://bit.ly/3shGHFV>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Bezpečnostná Stratégia Slovenskej Republiky, <https://bit.ly/3MUjX8s>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- CEEP (2016): Energy security quest in Central and Eastern Europe. Achievements and challenges, 2016. december 15., <https://bit.ly/3MTAQjw>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.

- CEER (2011): The Czech Republic's National Report on the Electricity and Gas Industries for 2010, <https://bit.ly/3sk4mpm>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- REKK Country Paper (2017): Energy Research, Development and Innovation in Hungary, 2017. november. REKK Foundation for Regional Policy Co-operation in Energy and Infrastructure, <https://bit.ly/3slnPpu>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Eastring (2014): New Pipeline Project for Central and South-Eastern Europe, <https://bit.ly/3MSANET>, utolsó hozzáférés 2022.07.31
- Energia Trilemma Index, 2021 Country rankings, <https://bit.ly/3slqZd8>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- ENTSO (2021): Union-wide Security of Supply simulation report 2021, <https://bit.ly/3F6coK3>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- ERU (2019): National Report of the Energy Regulatory Office on the Electricity and Gas Industries in the Czech Republic for 2019, <https://bit.ly/3sj5mKh>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Európai Parlament (2021): Ismertető az Európai Unióról: A belső energiapiac, <https://bit.ly/3gAflZi>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- European Commission (2017): Poland's liquefied natural gas terminal increases Europe's energy security, 2017. január 25, <https://bit.ly/3ToxJ5S>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- European Commission (2019): EU climate action and the European Green Deal, <https://bit.ly/3VPYgkt>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- European Commission (2022): Poland – Slovakia Gas Interconnection: gas transmission systems under test, European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency, <https://bit.ly/3TIRq81>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Eurostat (2022): Energy efficiency statistics, <https://bit.ly/3DuIZIt>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Excerpt (2016): Development plan for satisfying the current and future transmission demand for natural gas for 2016-2025, 2016. április 6., Varsó, <https://bit.ly/3MRyHFj>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Favasuli, Silvia (2022): How reverse flows are changing European gas. Interfaxenergy.com, <https://bit.ly/3MVnS4P>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- GAZ-System (2018): The Polish-Czech interconnector, <https://bit.ly/3VO3vuD>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- GIE (2018): The ROHU project and the CEE gas market opportunities, 2018. június 14., Bukarest, <https://bit.ly/3gtumvK>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Gotev, Georgi (2016): Poland puts hopes in 'Northern Gate' gas pipeline, <https://bit.ly/3F4E4yQ>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Götz, Roland (2005): Russia and the Energy Supply of Europe – The Russian Energy Strategy to 2020. Working Paper, Research Unit Russia/CIS, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 2005. október <https://bit.ly/3gldY0c>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- IEA (2018): Energy Policies of IEA Countries, Slovak Republic, 2018 Review. Natural Gas Supply by Source, 1973-2017, <https://bit.ly/3MTScgd>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.

- Inventing Europe (2010): Energy "Brotherhood" reversed after 1989, <https://bit.ly/3TLcwm0>, <https://bit.ly/3MTScgd>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Kacziba, Péter (2021): Gas Discoveries in Cyprus: The Limits of Russian Influence. *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 14(2): 3–38
- Karakas, Pavel (2011): Impacts of the Czech natural gas market liberalization. *Institute of Economic Studies*, Faculty of Social Sciences, Charles University, Bachelor Thesis, Prague.
- Kormany.hu (2018): The transport of natural gas via the Hungarian-Croatian interconnector could begin in 2019, <https://bit.ly/3DlDAmL>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Kumor, Michał – Porada, Stanisław (2020): A common gas market for Visegrad Group countries. *Eastern Review* 2020, 9: 131–148.
- Küpper, Herbert (2017): Kelet-közép-európai és posztszocialista jogrendszer. *Institut für Ostrecht München*, <https://bit.ly/3F59d5q>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Langvad, Elias (2017): Hungary and the Czech Republic's Approach to Gas Security, T-2017/8, KKI Studies, Institute for Foreign Affairs and Trade, <https://bit.ly/3TLZ29O>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Liubov, Georges (2018): The Gas Revolution in Central And Eastern Europe, Oilprice.com, 2018. szeptember 26., <https://bit.ly/2QcazOX>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- LNG Terminal in Swinoujscie, <https://bit.ly/3CW2Crd>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Mező Ferenc (2001): Közép-Európa fogalmi változása térben és időben. *Tér és Társadalom*, 15(3-4), 81–103.
- National Security Strategy of the Republic of Poland (2020), <https://bit.ly/3VSdYFq>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Portfolio (2017): Csökkent Magyarország energiatüggősége, <https://bit.ly/3VQDAIP>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Portfolio (2021): Megnyitották a Balkáni Áramlatot Szerbiában, <https://bit.ly/3gv19AK>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- REKK Country Paper (2017): Energy Research, Development and Innovation in Hungary, 2017. november. REKK Foundation for Regional Policy Co-operation in Energy and Infrastructure, <https://bit.ly/3slnPpu>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Ritchie, Hannah – Roser, Max – Rosado, Pablo (2020): Hungary: Energy Country Profile. OurWorldInData.org, <https://bit.ly/3eUJe5W>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Security Strategy of the Czech Republic (2015), <https://bit.ly/3gzRKHO>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Sieniawski, Bartosz (2022): Poland opens new gas pipeline from Lithuania, Euractiv, <https://bit.ly/3MRv9Tv>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Soldatkin, Vladimir – Barteczko, Agnieszka (2020): Poland, Russia to cut decades-old gas transit ties, <https://reut.rs/3DltyC3>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Strączyński, Pawel (2021): EU Taxonomy: Gas as a transition fuel needs Green Deal support too. Energypost.eu, <https://bit.ly/3Tq7ZWN>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.

- Sziklai Balázs – Kóczy László – Csercsik Dávid (2018): The geopolitical impact of Nord Stream 2, MT-DP – 2018/21. Discussion Paper, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, <https://bit.ly/3sjOLWI>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- TASS. (2022): Swiss court suspends bankruptcy of Nord Stream 2 AG until September 2022, <https://bit.ly/3Srfifx>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Temizer, Murat (2022): Poland ready to survive without Russian gas, but Bulgaria needs support, <https://bit.ly/3VQLLP3>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- The Oxford Institute for Energy Studies (2020): Russia-Poland gas relationship: risks and uncertainties of the ever after, <https://bit.ly/3MWKIJr>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- Visegradgroup.eu (2013): Road Map towards the regional gas market among Visegrad 4 countries, <https://bit.ly/3F8Sv50>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.
- World Energy Council (2020): World Energy Trilemma Index 2020, <https://bit.ly/3F3oZh2>, utolsó hozzáférés 2022.07.31.

Abstract

Natural gas policy overview of the member countries of the Visegrad Group

My research was inspired by the new strategy documents of the countries covered by the study and the EU Green Deal initiative package (and its implementation) published in December 2019. In this publication, I review the national security strategies summarising the security perceptions of the four states in general - with a special attention to their energy focus - and then summarise measurable indicators that make the V4 states transparent and comparable in terms of energy policy. I will also highlight the energy specificities that set the energy mix and policies of the V4 countries apart. On this basis, I will present national policy orientations that aim to meet the EU's standard environmental policy objectives, taking into account the specificities of each country's natural gas policy. The energy ambitions of the countries under review can be best described in terms of three factors: guaranteeing security of supply, improving market competitiveness, achieving environmental sustainability.

Keywords: *V4, energy security, natural gas*

A. GERGELY ANDRÁS¹

A JOGÁLLAM SORSÁRÓL FLECK ZOLTÁN ÚJ KÖTETÉRŐL

KÖNYVISMERTETÉS

Fleck Zoltán (2022): Rendszerhiba. A jogállam halála és újjászületésének lehetőségei Magyarországon. Progress könyvek, Noran Libro, Budapest, 127 oldal.

Referáló írásom címe részben megtévesztő. Nem lévén szakjogász, a merésznél is hajmeresztőbb vállalás lenne részemről – hát még egy reflexió ürügyén! – magáról a jogállamiság sorsáról, létének módjairól vagy jelen állapotáról értekezni. De úgy vélem, a jogelmélet, jogi kultúra és jogtörténet éppen most van abban a figyelemkiterjesztő státuszban, amelyben nem (kizárólagosan, vagy nem okvetlenül) az állam- vagy alkotmányjogi kérdések értelmező közegbe vonása, s nem az alkotmányozás vagy a büntetőjog kulcsproblémái kerülnek a joggyakorlat előterébe, hanem szerepet kapnak a jogi kultúra olyan alapkérdései is, mint jogállamiság, demokrácia, közösségi jogok, állampolgári szabadságjogok, civilitás, önkormányzatiság, jogmonopóliumok, nemzetközi kapcsolatok, kiberbiztonság, médiajog és társaik. A jogfelfogások és alkotmányos eljárások jogrendszeri kérdései ugyan egyfelől „felpárologtak” egy jogfüggetlen rendszer magasságába, sőt, elbeszélhetők lettek a jogintézmények működésbiztonsági állapotai felől vagy az Alkotmánybíróság szerepvállalásai mentén is, de éppen ezek miatt elemi szükséglet támadt a rendszerszintű bizonytalanságok, vagy a jogállam értelme és kulturális megerősítésének elmaradása terén válaszokra lenni, messze nem függetlenül az alkotmányosság demokrácia felőli garanciáit számonkérő törekvésektől és nézőpontoktól sem.

Fleck Zoltán könyve, mely *Rendszerhiba. A jogállam halála és újjászületésének lehetőségei Magyarországon* címre hallgat, épp ez utóbbi problematikák felé vezet

¹ Címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Társadalomtudományi Kar, valamint Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola.

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.06

olvasóit. Már címében is előfeltételez, vagy találó vádiratot komponál. Kiindul abból, hogy egy működő valami nem úgy működik, ahogy optimális, jogszerű, rendszerléptékű lenne, sőt, már megtörténtnek, bekövetkezettnek veszi/minősíti a jogállam halálát, s mint halottkém terjeszti elő a prófétikusnak tetsző újjászületés teóriájának lehetőségeit. Erős állítás ez, a Szerző rászorul a bizonyítás kényszerére.

Mellette szól azonban több aspektus is, miközben bizonyít. Egyfelől a kiadványsorozat, mely Progress könyvek címen sok éve immár a rendszerszintű elemzések és ismeretközlési elszántság közötti tudástartományban, de elsősorban is a közérdeklődésre számító tudásminőségben keresi megértő partnereit. A sorozat maga esszé-értékű kiadványokkal látja el a politikai társadalom legkülönbözőbb kulcskérdéseit érintő érdeklődési kört – s ebbe Fleck írásműve is szervesen beleillik –, ám a „jelenleg a jövő felélése folyik” nyitó fülszöveg is jelzi: nem nagymonográfia komponálása a cél, hanem kisebb, mégpedig népszerűen tudományos rálátás felkínálása, melyben a releváns szakirodalom ismeretében a szerzői beszédmód az értelmező esszé műfajába tagolja közlendőit. Másfelől – mert az nem kérdés, hogy a sorozat kötetei a szakterületek kiválóságainak munkáit kínálja kihívó címekkel és gondolkodásra készítő tartalmakkal (lásd Andor László, Balázs Péter, Ágh Attila, Kiss Ambrus, Radó Péter, Mellár Tamás, Bod Péter Ákos, Oross Dániel – Szabó Andrea, Antal Attila stb.) – ez a tematikus vállalás valójában egyetlen autonóm jogterületnek nem lehetne kizárólagos tárgyköre, így sem a jogszociológia, sem az alkotmánytan, sem az államtudományok, sem a politológia vagy a politikai szociológia nem vállalná magára a rendszerléptékű leíró szemlézést. A „progress” sorozat ráadásul a célul kitűzött progresszió képzetét részben egy európai környezetben megmaradni próbáló kis állam belső dimenziói között taglalja, részben útkereső szándékkal az alternatívákat keresi, társadalmi rálátással bíró kutatók és egyetemi-akadémiai szakemberek részvételével próbálja a közérdeklődést is serkenteni, de egyben vitairatok sorával járja körül az egészségügy, a nemzetpolitika, a civilizációs problematikák, a korosztályi sorskérdések, az oktatás, a pártválasztások vagy politikai tagoltság dilemmáit, melyek körébe Fleck most a jogállamiság kulcskérdését vezeti be. Továbbá nemcsak bevezeti, de diszkurzív közelítésben valósággal funkcionális egységként tekinti, s nem tompítja azt a felhangot sem, mely a fennálló politikai rendszerminőség alapvető problémájának tekinti a jogállam felszámolásának folyamatát. Sőt alapszinten számít a fordulatra, mely utóbb helyreállításnak, „újjászületésnek” adhat(na) feltételeket, melyek között a

jogállamiság belső korlátai mögötti működéslogika újragondolása, a részvételi demokrácia garanciáinak kimunkálása szerepel, és egy autokratikus legalizmust a jelenkori dezintegrált társadalom, továbbá a hazugságra épülő rendszerek logikáit meghaladó szemléletmóddal látja újraformálhatónak.

Az is kétségtelen végül, hogy Fleck – bár művének tárgya éppúgy lehetne a politikai rendszer egésze, mint a társadalom joghézagos reflexiója magára a jogállam elhalásának folyamatára – egyszerre tekinti társadalmi intézménynek azt a jogot, mely közhasznú funkcióját a társadalom érdekében látja el, s nem önmaga fennmaradásának legitimációs játszójaként, ám közben értékelő szempontja éppúgy politikatudományi, mint szociológiai, s a jogintézmény elemeinek helyenként aprólékosabb részletrajzával jogelméleti is. Végző mérlegeként egy progresszív rendszerintegrációs gyakorlatot, folyamat-ábrát, rendszerlogikát vázol föl, melynek az elkülönült jogintézmények nem tárgyai, hanem résztvevő alanyai és felelős megformálói inkább. Más kifejezéssel: a részletes és leíró közjogi fogalomrendszerbe (*Mi az a jogállam?; Jogállami jótétemények, Az alkotmányozásról* stb. – lásd első fejezet) jogszociológiai aspektus mellett olyan politikatörténeti, jogfilozófiai, hermeneutikai, politikai szocializációs és integráció-elméleti kérdéseket is bevon, mint hogy *lényegileg vitatott fogalom-e a jogállam*, mitől lesz bizonytalan a demokrácia, *mik a jogállami működés feltételei és alkotmányozási velejárói* egy válság idején, s melyek a kor kihívásai a *demokrácia totalitárius hajlama* terén, mik a jogállam belső korlátai és milyenek a hatalomgyakorlási mechanizmusok egy *új típusú autokrácia* idején, ha kedvezőtlen *társadalmi dezintegráltság* veszi körül az ellensúlyok rendszerét, stb. (lásd második fejezet). A jog koherenciájának elvesztését megidézve a legitimációs ideológiaként megmaradó demokrácia-értelmezést ezek után a *hazugságra épülő rendszerek* bemutatásával példázza, majd (a 3.-4. fejezetben) az *Orbán-rendszer kiépítése és működése*, a *rezsím természete* szerinti működésmódok következnek elemzésében, hogy megkockáztassa a szakmai kérdésként is sokszorosan vitatott „*Milyen egy alkotmány és mi az Alaptörvény?*” (kontinentális jogi kultúra mentén leírható) provokatív kihívást. Erre következik egy progresszió-gondolatnak nevezhető okfejtés az állapotrajzból fakadó kérdéssel: mi lehet a megoldás, miként érdemes szemlélnünk „a jogrendszer megromlását?”, melyet analízise szerint „*kétszakaszos újjáépítés*” követhet, amennyiben „*demokratikus innovációk*” mozgósíthatók, avagy még lehetséges a „*részvételi demokrácia megosztott társadalomban*” képze, melyet meghatároz az Offe-féle leosztás szerinti preferencia-formálás és ennek kifejeződési

módjai közötti állapot: „...egyáltalán nem biztosítottak a megalapozott, informált véleményformálás mechanizmusai. Autokráciákban súlyos manipuláció terheli ezt, de makulátlan demokráciák is egyenlőtlen mintázatok hatásai alatt, szélsőségesen egyenlőtlen hozzáféréssel biztosítják a tanulás és a vita, érdekegyeztetés lehetőségeit. Jelentős társadalmi csoportok el vannak vágva a lényeges kommunikatív és asszociációs erőforrásoktól, vagyis a tényleges választási lehetőségektől. Az alapkérdés tehát, hogy miként javítható a részvétel minősége deliberatív (tanácskozó, vitázó) intézményekkel? A preferenciaformálás javítása azért lényeges, mert csak akkor tudom igazán, hogy mit akarok és akarhatok, ha ismerem a többiek szándékait, érdekeit és érveit. Minden olyan kísérlet, amely ebben a szellemben született (deliberatív közvéleménykutatás, társadalmi gyűlés stb.) azzal az eredménnyel járt, hogy a résztvevők jobban informáltak lettek, jobban ismerték az ellenérveket, tehát saját argumentációik javítására kényszerültek, ugyanakkor nőtt a más vélemények iránti tolerancia, a bizalom és a kompromisszumkészség, erősödött a részvételi hajlandóság és a véleményegyezés, a közösség érzete. Az így létrehozott döntések azért rendelkezhetnek nagyobb tekintéllyel még azok szemében is, akik nem vettek részt a folyamatban, mert a döntéshozók elkötelezetlenek. A demokratikus érzületek megerősítése alapvető szükséglete a magyar autokráciától való megszabadulásnak is” (115. old.).

Ám mindehhez a közélet nyitottságának feltétele, a közakarat kinyilvánításának módjai, a szabad vitában érvényesíthető nézetek, továbbá a stabilitás feltételeit is biztosító népszuverenitási állapot megléte is szükséges, mert ekkor van csak szerepe a vitának, akkor mentesül a szélsőséges megosztottságtól és dezintegráltságból fakadó egyenlőtlenségekből mindenki, aki a politikai társadalom szereplőjeként nem elégszik meg a „puszta jelszóként vagy deklarációként ismételt” áldemokratikus állapotokat saját rendszereként elfogadni (120-124. old.).

Fleck a *Befejezés* fejezetben röviden összegez, sőt újabb szereperősítésre vállalkozva tudatosít is: a közígény, a felgyorsult társadalmi környezet kihívásaira azonnal reagálni képes államban „eleve benne rejlő autoriter alapvonások felerősítésére, a good governance legprimitívebb, a végrehajtó hatalom totális felhatalmazásáig vezető átfogalmazására” igényt tartó állampolgári ráhagyás nemcsak „a demokrácia fenntartásával küzdő, jogállami hagyományok nélküli államok, hanem régen stabilnak tűnő demokráciák” esetében is igaz lehet, így nem véletlen ’a kormány felhatalmazásával pánikot kezelni’ megoldások népszerűsége, melyek „a kaotikus

és veszélyes világgal szemben rendezettség, sőt rendre vágyást” igazolják a Thomas Hobbes *Leviatanjának* társadalmi víziójával, a döntéshozás felhatalmazásait a globális kihívásokkal és a társadalmi mozgások felgyorsulásával magyarázó, meg „speciális szakértői tudások” feltételezésével. Sőt az eldöntendő kérdések komplexitásfokát a laikus részvételtől el nem váró megoldásokat kitermelő, központi eljárásokra hagyatkozó megoldásokat szorgalmazni, ezeket „a hatalom koncentrációját kényelmesnek tartó politikai elitek számára” biztosítani is csak így lehet. Viszont „a filozófusok vezette platóni állam még a legtehetségtelenebb politikust is megkísérti. Nincs azonban morálisan megalapozott érv az episztemikus reménytelenség (a választók úgysem értik a döntésekhez szükséges információkat) megállapítására, ha nincs a rendszerben biztosítva a szükséges információ és tudás szerzésének kiegyenlített módja. Hatékony hatalomgyakorlási módszer a releváns tudások visszatartása, a döntésekhez szükséges információk monopolizálása. A demokratikus döntéshez szükséges transzparencia nemcsak ellenőrzésre szolgál, hanem a beleszólás feltételeit is szavatolja. De még ha értenék is, a polgárok nem akarnak, nincs idejük, érdeklődésük, szándékuk a köz ügyeivel foglalkozni. Legalább Benjamin Constant óta tudjuk, hogy a modernnek szabadsága alig igényli a közvetlen beleszólást. Csak azt várjuk el, hogy cserébe a közhatalom se szóljon bele a magánügyeinkbe. A 19. században még kevesebb látszott abból a veszélyből, amit az apolitikus társadalom és az ezzel visszaélő állam termelt ki. De a politikai közösség (ha egyáltalán létezhet ilyesmi ilyen körülmények között) minden elfordulása ellenére minden demokratikus eljárás a részvétel legitimitására épül. Ez azonban valójában egyre több manipulációval, populistá csábítással és üres szövegekkel azonos. Annyira, hogy lassan még a jogászok sem képesek megkülönböztetni a legálisat a legitimitástól. Botrányosnak tűnik számukra a nem legitím jogi szabályozás kategóriája, ami pedig minden jelentős társadalmi változás alapfogalma és a demokratizálódás alapfeltétele. Az írott szabályok társadalmi elfogadottságának megkérdőjelezése nélkül nincs felszabadulás, emancipáció, jogkiterjesztés és változás...” (117-119. old.).

Fleck érzékelteti, hogy a jogállamiság története és a joglogika lehetséges követésének technikája még mindig nem megoldás a „kirekesztő, viszont szubsztantív érvelés, a jogegyenlőség, emberi jogok, méltóság, hatalommegosztás, korlátozott kormányzás értékei mellett. Bármilyen magasztosak is, ezek önmagukban nem teremtenek jelentős társadalmi támogatottságot a demokraták

számára vagy ellenállást az autokratával szemben. Nincs számottevő tapasztalat jótékony hatásairól, nem látszanak egyértelműen a hétköznapi életben tapasztalható jótéteményeik. Még a demokráciához való kapcsolódásuk is merő absztrakció. Ha nem így lenne, nem is lehetett volna sikeres a liberális alkotmányosság elpusztítása. Újjáépítését tehát nem várhatjuk felülről, elfogadottságát csak társadalmi részvétel biztosíthatja. Különben igazuk lehet a félelmet gerjesztőknek, akik a közjogi folyamatosság állandó megtörésével vagy polgárháborúval fenyegetnek. Hiszen a jogállam továbbra is üres forma marad” (123. old.).

Ugyanakkor Platón, Hobbes, Constant vagy Habermas hivatkozása is kevésnek bizonyul egy új, a nem-demokratikus korszak ellenében remélhetően megépülő demokratikus berendezkedés és hatékony jogállami eszközök biztosította rendszerhez. Viszont „bármilyen bonyolult is a jogi paravánok mögé bújt autokrata hatalom lebontásának feladata és bármennyire ijesztők is a kockázatok, előbb-utóbb lesznek hazafiak, akik vállalják ezt a feladatot. Ha szerencsénk van, akkor nem a végső elkeseredés söpri majd el az elmeszesedett egykori fiatal demokratákat, hanem tervezett és békés rendszerváltás. Rendszerük, amely egyre jobban hasonlít az elmúlt évszázad diktatúrájára, nem maradhat sokáig. Orbánnak mennie kell! A legfontosabb lecke a jogállammal kapcsolatban mégiscsak az, hogy múlhatatlan szükségünk van jótéteményeire, tehát érdemes küzdeni érte. Hétköznapi boldogulásunk, egészségünk, biztonságunk demokráciában nagyobb eséllyel biztosítható, a demokráciát viszont csak a jogállami garanciák védhetik meg...” (125. old.).

Fleck könyve tehát programmatikus vitairat is, jogelméleti áttekintés is, jogtörténeti példatárral illusztrált közpolitikai esetleírás is. Konstruktív eszköz ahhoz, hogy a jövő államtudományi, jogtörténeti vagy politikaelméleti tankönyvét ne kelljen majd a rendszerváltást követő visszarendeződések legitim ismeretanyagának tekinteni. Az illiberális demokrácia mint jogforrás eztán sem szolgálhat a társadalmi és jogi normák esetpéldájaként.

CSORBA ÉVA¹

MILYEN MÉRTÉKBEN PREDESZTINÁLJA A FÖLDRAJZI ADOTTSÁG EGY ORSZÁG KÜLPOLITIKÁJÁT?

KÖNYVISMERTETÉS

Tim Marshall (2021): The power of geography. Ten maps that reveal the future of our world. (A földrajz hatalma. Tíz térkép, amely rávilágít világunk jövőjére). Elliott and Thompson Limited, London. 352 p.

Tim Marshall brit újságíró, külügyi tudósító és szakértő. Dolgozott a legnevesebb külföldi rádióknak és televíziós csatornáknak, de tudósított háborúkból is, számos könyvet írt külpolitikai témában. Jelenlegi könyve szorosan kapcsolódik a szintén általa írt, *A földrajz fogságában. Tíz térkép, amelyek mindent elmondanak arról, amit tudni akartál a globális politikai folyamatokról* (2019) című könyvhöz. Azonban míg az azt próbálta elmagyarázni, hogy a földrajz miként befolyásolja a globális politikai eseményeket és a döntéshozatalt, új könyve a lehetőségekre is fókuszál, de a földrajz szerepe továbbra is kulcskérdés marad. Marshall alaptézise a földrajzi adottságokból fakadó előnyökre és hátrányokra épít, ami, ha visszatekintünk történelmi eseményekre vagy ütközetekre, nagyon is helytálló. A szerző előző könyvéhez hasonlóan, itt is tíz fejezeten keresztül mutatja be, hogy a földrajz miként tudja befolyásolni egy ország vagy régió mozgásterét, vagyis mire képes, illetve képtelen. Részletesen bemutatja és elemzi a tíz országot, illetve régiót, amelyek: Ausztrália, Irán, Szaúd-Arábia, Egyesült Királyság, Görögország, Törökország, a Száhel övezet, Etiópia, Spanyolország és az űr. Valamennyi fejezet előtt, az előző könyvében megszokottak szerint, a szerző egy idézettel kezd, amellyel utal a térségre vagy országra vonatkozó fő megállapítására. A fejezetek

¹ Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program.

DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.07

logikus felépítésűek, részletesen bemutatják az országok és régiók fejlődését és leírják, hogy miért fognak releváns szerepet betölteni a jövő politikai folyamataiban, illetve hatással lenni rájuk. A szerző célja a geopolitikai valóságnak a bemutatása és annak a bebizonyítása, hogy a földrajzi adottságok hogyan befolyásolják az emberiség múltját, jelenét és jövőjét.

Marshall, előző könyvéhez hasonlóan, ebben is stratégiai szempontok szerint mutatja be a földrajzi adottságok által idézett regionális helyzeteket és bizonyítja be, hogy a mozgástér sokszor éppen ezen adottságok miatt korlátozott. A szerző, a tőle megszokott módon, minden fejezethez egy fekete-fehér politikai térképet csatol, amely könnyen értelmezhető és segítséget ad, hogy jól megértsük az adott ország vagy régió stratégiai helyzetét, előnyeit vagy hátrányait. A közérthető nyelvezetnek köszönhetően átfogó és reális képet kapunk a jövőbeli regionális és globális folyamatokról. A szerző megközelítése viszonylag elfogulatlan, a téma és a kiválasztott országok és régiók elemzése inspiráló.

Marshall szerint az emberek döntése lényegében elválaszthatatlan a fizikai kontextustól, a politikusok jelentősége releváns, de a földrajzi adottság ennél is relevánsabb. Egy ország vagy régió esetében a kiinduló pont az elhelyezkedése, a szomszédos államok, tengeri és kereskedelmi útvonalak megléte vagy hiánya és a természeti erőforrások. A geopolitika magában foglalja a szövetségi rendszereket is, a kis országoknak éppen olyan szüksége lehet a nagyobbakra, mint a nagyobbaknak a kisebbekre. Ez magában hordozza annak a lehetőségét, hogy egyes országok stratégiai pozíciójukból adódóan a jövőben valódi hatalmakká nőhessenek. Napjainkban sok olyan tényező van, ami jövőbeli bizonytalanságot idéz elő, mint a klímaváltozás, a globalizáció, az anti-globalizáció, vagy a COVID-19 világjárvány. A szerző azon eseményeket és konfliktusokat igyekezett áttekinteni a 21. századból, amelyek messzemenő következményekkel járhatnak korunk többpólusú világában.

Ausztrália rendkívül érdekes geopolitikai szempontból, hiszen elszigeteltsége megannyi lehetőséget hordoz magában, mint hátrányt. Elfelejtve, mit is tettek a telepések az őslakókkal, napjainkra Ausztrália az egyik legfejlettebb multikulturális demokrácia, kimagaslóan magas életszínvonalal. Földrajzilag rendkívül közel van az egyik gazdaságilag és katonailag is legerősebb kommunista rezsimhez, Kínához. Az Egyesült Államokkal, pontosan a Kína közelségéből adódó veszélyek miatt

évtizedek óta jó politikai kapcsolatot ápol. Kína kapcsán a védelempolitika legalább olyan releváns, mint a gazdasági érdekek. Ausztrália tagja az Öt Szem hírszerző szövetségnek és Alice Springs-ben található a „Pine Gap” katonai bázis, amely az egyik legjelentősebb amerikai hírszerző létesítmény. Geopolitikai szempontok szerint a csendes-óceáni térség jövőjében Ausztrália kulcsszereplő lehet.

Irán szerepe a Közel-Kelet jövőjében megkérdőjelezhetetlen, nukleáris törekvései jelentősek. Infrastrukturális szempontból kevésbé fejlett. Irán a szankciós rezsim enyhítése céljából élénkítette gazdasági kapcsolatait Kínával. Társadalma rendkívül töredezett, feszültségekkel teli. Regionális riválisa, az Egyesült Államok szövetségese, Szaúd-Arábia földrajzát az olaj és a homok határozza meg. Elgondolkodtató, hogy az Egyesült Államok növekvő energia függetlensége mennyiben fogja csökkenteni jelenlétét a Közel-Keleten. Ebből következik, hogy a csökkenő olajkereslet miatt célszerű a szaúdi gazdaság diverzifikációját a geopolitikai és földrajzi adottságok szerint meghozni, ami nem egyszerű feladat folyók hiányában. Kína szerepének növekedésére lehet számítani itt is, hiszen ellentétben az Egyesült Államokkal, üzleti kérdéseket nem terhelt az emberi jogok támogatásával.

Az Egyesült Királyság a Brexitet követően keresi helyét, szerepét és új szövetségeseit a nemzetközi kapcsolatokban. Ugyanakkor nem csak külső, de belső kihívásokkal is szembesül például Skócia függetlenedési szándéka miatt. Minderre nagy befolyással van földrajzi adottsága, hiszen, mint Ausztrália esetében, itt is egy szigetről van szó. Ez a fejezetrész sikerült a legkevésbé semlegesnek, érződik Marshall személyes véleménye a Brexitről, amelyre házárdjátékként tekint. Véleménye szerint gazdaságilag és politikailag is veszített az Egyesült Királyság azzal, hogy kilépett az EU-ból. Kétségtelen, hogy az Unió komoly reformokra szorul, de a kilépés egyik fél számára sem nyújtott megfelelő megoldást.

Görögország, földrajzilag Európa kapuja, és elsőként érezhette meg a migráció hullámait. Törökország közelsége releváns geopolitikai kihívás. A görög hadi kiadások jelentősek, ugyanakkor a reális veszélyek tükrében nem engedhető meg a ráfordítások és a jelenlét mérséklése. A kelet-mediterrán régió jelentősége az energiahordozók felfedezése óta felértékelődött. A tengerjogi határviták Törökországgal, melyek mozgató rugója a földgáz mezők kérdése, erősen

eszkálálódtak az elmúlt időszakban. Kétségtelen, hogy a térségben zajló politikai folyamatok mozgatórugója erősen kötödni fog a jövőben a földgáz-kitermelési jogok megszerzéséhez. Egyértelmű, hogy az energetikai konfliktus és a földgázlelőhelyekért vívott nemzetközi harc komoly biztonságpolitikai kihívássá vált a kelet-mediterrán térségben. A regionális külpolitikai és energetikai összefüggések sokkal összetettebbé váltak az elmúlt években, már nem egy szimpla görög/ciprusi- török ellentétéről beszélünk. A szövetségesek-ellenszövetségesek hálózata is összetett, amely rendkívül izgalmassá teszi a geopolitikai mérkőzést, hiszen a három/négyoldalú görög-ciprusi-izraeli-egyiptomi tengely és Törökország mellett megjelenik a földgáz mezők kitermelésben érdekelt USA vagy Franciaország is. Törökország földrajzilag kelet és nyugat kereszteződésében található és ambíciói ugyanakkor nem állnak meg a kelet-mediterrán régiónál, a Kék haza-doktrína értelmében nagyhatalmi törekvései vannak és a geopolitikai célok eléréséhez a szénhidrogének felfedezése eszköz lehet. Céljai elérése érdekében nem fél összetűzésbe kerülni szomszédaival, regionális vetélytársaival és nagyhatalmakkal sem. Ugyanakkor a nagy ambícióknak a földrajz korlátokat szab és mindeközben Törökország kétségtelenül távolodik az EU-tól és a NATO-tól is.

Afrika népessége rohamosan növekszik, ellenben az életszínvonallal, ezért a tömeges migráció elkerülhetetlen, az újabb hullámokra számítani kell a jövőben is. A Száhel-övezet természeti erőforrásokban kimondottan gazdag, földrajzilag és kulturálisan is rendkívül tagolt, kitéve a terrorizmusnak és helyi háborúknak. Az Egyesült Államok és Franciaország katonai jelenléte domináns a térségben. Figyelemre méltó Kína jelenlétének növekedése a régióban, összhangban az Egy Út Egy Övezet kezdeményezéssel. A geopolitikát itt is áthatja az erőforrásokért vívott harc. A klímaváltozás nem könnyíti meg a térség helyzetét és a földrajzi adottságok is alapvetően határozzák meg az emberek kiszolgáltatottságát. Az Európa felé tartó ember-tömegek komoly humanitárius válságot jelentenek, amely nagy valószínűséggel fokozódni fog. Afrikában a vízellátás és a vízhiány komoly biztonságpolitikai kihívás. A térségben kiemelkedik a „víznagyhatalom” Etiópia, ahol fejlesztések révén a vízenergia hozhatja meg az igazi hatalmat. Magában hordozza a potenciált, hogy a régió stabilitását biztosítsa és vízi ellátását kontrolálja (ami Egyiptommal komoly feszültségeket okoz). Kína időben felismerte Etiópia jelentőségét, jelentős gazdasági szereplő az országban, az etióp import közel egyharmada Kínából származik, továbbá infrastrukturális befektetéseket is

finanszíroz. Földrajzilag ugyan részese a török-szaúdi-katari-emírségek által folytatott regionális rivalizálásnak, ugyanakkor megpróbál semleges maradni és mindegyikjükkkel együtt működni. A térség jövőbeli biztonsági kockázatai a vízért folytatott háborúkat is magukba foglalják.

Spanyolországot, az Európai Unió egyik legnagyobb tagországát a regionális nacionalizmus fenyegeti. A katalán függetlenségi kérdés valós probléma, egy esetlegesen leszakadó térség ajtót nyithat a kínai és orosz befolyásnak, amit az Unió nem engedhet meg magának.

A jövő legnagyobb biztonságpolitikai kihívását az úrért folytatott verseny fogja jelenteni. Az úr számos megválaszolatlan kérdést vet fel, mint „ki birtokolja”, „ki és hogyan dönt a sorsáról”. Egy bizonyos magasság felett nem beszélhetünk szuverén területről ezért jogosak a biztonsági aggodalmak. A nagyhatalmak asztropolitikája az úr kizárólagos katonai és kereskedelmi dominanciájára fog irányulni, az Egyesült Államoknak, Kínának és Oroszországnak már van saját úrhadosztálya a katonai egységein belül. Tanulva a múlt hibáiból, a nemzetközi együttműködés számos előnyt tartogathat, ugyanakkor egyelőre csak egyéni országok versenyét látjuk.

Összegezve elmondhatjuk, hogy a könyv részletes ismertetést ad az adott országok és régiók aktuális politikai folyamatairól és egyfajta jövőépet is sugall, előrevetíti az eseményeket. Az egyes országtanulmányokon keresztül sokféle szempont szerint és példán keresztül elemzi a fontosabb történelmi eseményeket, döntéseket és kihívásokat. Marshall könyvéből leszűrhető az a következtetés, hogy a földrajzi adottságok nagy mértékben határozzák meg egy ország mozgásterét és történelmét. Ideológiák, vezetők és gazdasági hullámok változnak és lényegében ezen faktorok ideiglenesek, de a földrajzi adottságok középtávon maradandók. Éppen ezért is olyan fontos a klímaváltozás elleni harc, ami hosszútávon a földrajzi adottságokon is változtathat, következésképp hatással lehet a globális erőviszonyokra.

A könyvből kirajzolódik a globális politikai folyamatok egymásrautaltsága és összekapcsolódása is. A szerzőt ugyan érte kritika (összehasonlítva előző könyvével), miszerint világviszonylatban túlságosan kis vagy nem releváns országokra koncentrálnak, ugyanakkor véleményem szerint Marshall éppen, hogy

korunk aktuális külpolitikai „hot spot”-jait vette vizsgálat alá. Érdeemes lett volna a világtérképről részletesebben írni és elemezni hatásait a globális folyamatokra.

Marshall előző könyvével összehasonlítva, jelen munkájában a törtélemláttekintés hangsúlyosabb a földrajzi adottságok leírásának a hátrányára.

A könyv elolvasásával joggal merül fel a kérdés, hogy ha a globalizáció elvileg a határok lebontásához vezethet, akkor ezzel párhuzamosan a geopolitika nem veszít-e jelentőségéből. A válasz nem, hiszen a földrajzi adottságok, vagy a természeti erőforrások birtoklása továbbra is a külpolitika és nemzetközi kapcsolatok mozgatórugója (lásd például a ciprusi rendezést, ahol a politikai folyamatok mozgatórugója erősen kötődik és a jövőben is kötődni fog a földgáz-kitermelése jogok megszerzéséhez). Kétségtelen, hogy a II. világháború után kialakult hatalmi rend megváltozott, sok ország és régió keresi a helyét. Az Egyesült Államok egy stabil Európában érdekelt, ahol Kínának és Oroszországnak minél kisebb a mozgástere. Vitatott, hogy a történelem megismétli önmagát, de minden esetre a migráció a legjobb példa arra, hogy a geopolitikai minták ismétlik önmagukat a történelem során. Következésképp kijelenthető, hogy a földrajzi tényezők minden bizonnyal befolyásolják, de nem csupán azok határozzák meg egy ország külpolitikáját és döntéseit a nemzetközi térben.