

Migrációkezelés vagy valami más?

*„Nem elég felfejteni egy probléma hátterét,
mert sokszor nem az egyes elemek
adják meg a válaszokat a kérdésekre,
hanem a közöttük lévő összefüggések.”¹*

Bevezetés

Bármely oldalról közelítjük is meg a kérdést, a migráció folyamatának befolyásolásához mindig valamilyen egyértelmű vagy burkolt érdek fűződött/fűződik, ami meghatározza a kérdéshez való hozzáállást is. Leegyszerűsítve: az érdek valamilyen szintű és mértékű érvényesítése maga a kezelés/menedzsment.

Tehát két folyamattal van dolgunk:

1. a migráció folyamatával (migrációs folyamat) és
2. a migrációkezelés folyamatával (kezelés és/vagy menedzsment).

Két különböző, de egymáshoz markáns kapcsolódási pontokkal rendelkező, időnként egymást átfedő folyamatról van szó. A politikai retorikában és a kommunikációban ezek a folyamatok és szakaszaik rendszerint *„célirányosan”* keverednek, átfedik egymást. Nem véletlenül! A migráció a kapcsolódó kommunikáció során gyakran (kiemelt) *„problémaként”* jelenik meg. A problémák emlegetésekor viszont fontos (lenne) tisztázni, hogy valójában miről is van szó, és a nevesített *„probléma”* *„kinek”* vagy *„minek”* a problémája, továbbá mi az eredendő szándék a problémát, annak

¹ Forrás: https://www.citatum.hu/szerzo/Lukacs_Liza
Letöltés ideje: 2019.05.02.

megoldását, rendezését illetően. A másik kérdés, hogy van-e egyáltalán érdek a valós megoldás elérésére. Másként megfogalmazva: valós problémáról van-e szó, és az érdemi megoldás is szerepel-e az opciók között?

A folyamatok lényegét úgy lehet megérteni és környezeti kontextusba helyezni, ha a folyamatot (részletesen) leírják, dokumentálják. Ez meghatározott, konszenzusos, folyamatosan ellenőrzött, javított, lehetőleg szabványosított szempontok alapján lehet csak hiteles. Tényként kezelhető, hogy mind a migráció, mind a migrációkezelés/menedzsment vonatkozásában egy ilyen részletes folyamatleírás (detailed process description) elkészítése sem globális, sem regionális, sem nemzeti, sem lokális szinten, validálható módon, autentikusan mindmáig nem történt meg. Méltán megkérdézheti ezek után az Olvasó, hogy akkor egyáltalán van-e értelme e vonatkozásban bármiről is beszélni. A könyvtárnyi szakirodalom ellenére *nincs általánosítható, szabványosítható értelmezés, körülhatárolás, eljárásrend a migráció és a migrációkezelés/menedzsment kérdésében.* (Nemzeti, regionális és valamilyen alacsonyabb szinten működő megoldásokra már léteznek példák!) Ettől függetlenül a migráció létezik, a migrációkezelés/menedzsment pedig úgy-ahogy, meghatározható szintekhez, területekhez és adott időintervallumhoz köthetően működik.

A migráción és a migrációkezelésen/menedzsmenten az érdekeltek és érintettek mindig azt és úgy értettek, értenek, ahogy azt az érdekük vagy a kialakult helyzet az adott pillanatban éppen megkívánja. (Ez szkeptikus kijelentésnek tűnhet, de egyelőre más alternatíva nem körvonalazódik.)

A migrációkezelés kifejezés értelmezése sem egyértelmű, mert az ENSZ és az EU terminológiájában szinte kizárólag a „*migrációmenedzsment*” jelenik meg, ami a megszokott hierarchikus-bürokratikus gondolatmenet szerint „*nem jelenthet jót.*” Ugyanakkor a kezelés és a menedzsment értelmezésének a vonatkozásában is lényegesen eltérnek a megközelítések. Ehhez társul, hogy a politikai retorikában „*monopolizálódtak*” egyes kifejezések és azok deklarált tartalma is. Ez azt (is) jelenti, hogy bizonyos dolgokat „*illik*” úgy értelmezni, ahogy azt például az USA, az EU, az ENSZ, a nemzetközi tekintéllyel bíró intézmények, a nagyobb befolyással bíró országok hivatalosan képviselik, elvárják, vagy a nemzetközi viszonyrendszerben

kötelező úgy kezelni a kérdést, ahogyan ők. Ilyen például a demokrácia, a szolidaritás, a szabadság, az emberi jogok, az emberi biztonság, az emberi méltóság.

A problémákhoz általánosítható értelemben sokféleképpen lehet hozzáállni: megelőzni, befolyásolni, tompítani a következményeket, megoldani, reagálni. Sok esetben magával a reagálás tényével a problémát is „rendezettnek vélik” az „illetékesek”. Itt is kereshető többek közt a kezelés/menedzsment problematikája! *A folyamat lényegéből kiindulva, maga a kezelés/menedzsment nem lehet csak egy egyszeri aktus, tehát amíg a migráció ténye fennáll, addig a kezelés/menedzsment igénye, lehetősége, szükségessége is releváns marad.*

A migráció létezik, és a kialakult, valamint a várható helyzet alapján még sokáig létezni is fog. A migrációnak is van „jövőképe”, ehhez lehet „küldetést” is kapcsolni, és már csak egy lépés a „stratégiaalkotás”. Kérdés, hogy kinek a stratégiájáról van szó. A migrációról más a jövőképe a migránsnak, a migrációt kibocsátó ország hatóságainak, a tranzit országok lakosságának és hatóságainak, a befogadó vagy célországok lakosságának és hatóságainak, a migrációt támogató vagy éppen ellenző érdekelteknek, az érintetteknek és azoknak, akik „hivatalból” vagy valamilyen „empátia vagy az empátia hiányán” alapuló megközelítéssel viszonyulnak a migrációhoz és annak befolyásolásához. *EU-s szinten a migrációs jövőkép kettéválk a migrációt támogatókra és a migrációt ellenzőkre.* A két kategória még tovább tagolható a viszonyulás mennyiségi és minőségi arányainak figyelembevételével.

A migrációt annak jellege miatt tehát alapvetően globálisan és stratégiai szinten lehet, célszerű és indokolt értelmezni.

A hatékony kezelés/menedzsment szándékának kereteit is az előbbieket adják meg. A kezelés/menedzsment taktikai, lokális szinten is eredményes lehet bizonyos feltételek teljesülése esetén, bizonyos időintervallumban, de ez időben rendszerint behatárolható, és a „migrációs kritikus tömegtől” erősen függ.

A migrációhoz való jelenlegi, általános stratégiai viszonyulást, illetve valamilyen megoldáskeresést (1) a migránshoz, az egyes emberhez és (2)

a folyamathoz (kezelhető és/vagy tömeges migráció) is lehet kötni. A politikai korrektség (political correctness, PC), az emberi jogok (human rights), az emberi fejlődés (human development) és az emberi biztonság (human security) szellemisége alapján a migráció jelensége, lényege, „értelme”, leegyszerűsítve *az egyes ember igényeként*, szükségleteként, jogosultságaként, döntéseként jelenik meg, aki így reagál a veszélyekre, fenyegetésekre, körülményekre, környezeti változásokra, és keres „emberhez méltó” megoldást.

Az értelem (rationality), az érzelem (emotion, sympathy), az érték (value), az érdek (interest) egyensúlya ezáltal mérhetően torzulhat, mivel az érzelmi és az érdek oldal kerül előtérbe, nem számolva az érték és a racionalitás veszteségeivel, így a következmények kevésbé mérlegelt kimenetelével. A migrációhoz való pozitív hozzáállás az érzelem (az egyes ember kiszolgáltatottsága) és a nyílt vagy burkolt (gazdasági, politikai) érdekérvényesítés eszközeit használja fel. *Ha az egyes emberek konkrét példájából indulunk ki, és azt személyes tragédiaként nevesítjük, akkor az emberi jogok, az emberi fejlődés, az emberi biztonság koncepciója viszonylag jól működik, de ha erőszakosan és jogellenesen fellépő, a befogadó hatóságokat szándékosan megtévesztő emberek (migránsok) nehezen vagy nem kezelhető tömegéről van szó, akkor már nem működnek elvárás szinten a fenti koncepciók.* Különösen, ha a tömeges jelleg már más társadalmakra jelenthet valamilyen szintű veszélyt. Az „*egyed migráns szemlélet*” populáris, és a „*migrációmarketing*” alapját az képezi, hogy „*egy ember nem jelenthet veszélyt*” sem a társadalomra, sem a kultúrára, sem a biztonságra.

A kritikus tömeg ebben a hozzáállásban nem jelenik meg, vagy egy-egy nagyobb migrációs hullám levonulása után azonnal kommunikálják, hogy „*már túlvagyunk rajta*”, és „*hozzá kell szokni ehhez a jelenséghez*”. Az *Európába irányuló tömeges migráció a maga hullámszó jellegével igazolható tény, és láthatóan a „menedzsment” is ehhez a hullámszó jelleghez igazodik.*

Lehet statisztikailag magyarázni dolgokat, kiragadni adatokat, kreálni egyszerű vagy bonyolult összefüggéseket, az a fő kérdés, hogy a migráció

mértéke, jellege, következményei a meglévő kezelési/menedzsment rendszerek kereteibe illeszthetők-e, vagy magukat a (kezelő) rendszereket kell(ene) átalakítani.

Tény, hogy a migráció megítélése, bár deklaráltan mindenki törekszik az objektivitásra (statisztika, tények, esetek), általánosítható módon, az érdekmotiváció következtében meglehetősen szubjektív, ezért objektív megközelítéssel a megoldáskeresés nehezen értelmezhető „*aggályokba*” ütközik.

Van, aki rákényszerül a migrációra, van, aki akarja a migrációt, van, akinek érdeke, van, aki támogatja, szervezi, ösztönzi, van, aki ellenzi, és van, aki elszenved, elviseli, van, akinek kárt okoz, van, aki hasznot húz belőle. Ezzel együtt a fentiek szellemében a „*kezelés/menedzsment*” jellege is determinált kellene, hogy legyen.

A kezelés/menedzsment szándéka, lehetősége és módja a folyamat outputjának meghatározó tényezője. A migráció megítélhető úgy is, mint egy egyszerű lineáris gazdasági jelenség, azaz az emberek oda mennek, ahol jobban lehet élni. Ez így féligazság. Az is féligazság, hogy a migráció segítségével fel lehet(ne) lendíteni a gazdaságot. Az eddigi tapasztalatok alapján a migráció önmagában nem tekinthető a gazdaság hajtómotorjának, de a társadalmi hatása mind a kibocsátó, mind a befogadó társadalmakban markáns, és még nem ismert a hosszú távú következmények visszahatása sem. A féligazságok sorát lehetne még folytatni...

A migráció és kezelése/menedzsmentje nem választható el egymástól, de nem is „*fedik le*” egymást. A stratégiai megközelítés lényege pedig éppen az érdekek érvényesítésének folyamatában szorulhat háttérbe. (Sok esetben a támogató és ellenző hozzáállás az egymáshoz kapcsolható érdekköröket egyaránt érintheti.) A tanulmány a migráció és a kezelés/menedzsment viszonyrendszerét, annak jellegét próbálja megvizsgálni, rámutatva a fenti összefüggésekre.

A migráció és a migrációkezelés/menedzsment tudományelméleti és szakmai vonatkozásai (kiindulási tézisek)

- Tényként célszerű elfogadni, hogy a Földön már szinte nincs olyan ember által (életvitelszerűen) lakott hely, amely a globalizációtól és a migrációtól ne lenne valamilyen vonatkozásban érintve, vagy potenciálisan a hatásuknak kitéve. (Az emberi tevékenység következményeit is célszerű ide érteni, például szemét, környezetszennyezés, élőhelyek lerombolása).
- A globalizáció és a migráció, migrációkezelés/menedzsment közti összefüggések direkt és indirekt módon is kimutathatók, és mérhető módon főleg gazdasági, gazdaságpolitikai, politikai és kulturális vonatkozásban jelennek meg.
- A tömeges migráció nem a globalizáció fő jellemzője, még csak kísérőjelensége sem, hanem a globális egyenlőtlenségekből fakadó „szakaszolt” és „eltérő intenzitással aktivizálódó reakció”.
- A migráció, a migrációkezelés és/vagy menedzsment különböző, de összekapcsolódó folyamatokat képeznek. A folyamatok eredményes kezelése azok természetének alapos megismerése nélkül nem lehetséges. Indokolt lenne a globális migrációs folyamat egzakt leírása.
- A migrációt generáló környezeti, társadalmi hatások komplex érvényesülése döntési helyzetbe „*segítheti*”/hozhatja/kényszerítheti az egyéneket, csoportokat, amit a kommunikációs csatornák, a célországokba már eljutott rokonok, ismerősök visszajelzései, a mintakövetés, a téves ismeretek, nem megalapozott információk valamilyen szintű és irányultságú motivációként befolyásolnak.
- A neoliberais globális gazdaság és annak hatásmechanizmusa szinte az összes régiót, települést érinti valamilyen szinten és formában. E gazdasági megközelítés a fogyasztás preferálásával a migrációval konkrét kapcsolatba is hozható. (A piaci mechanizmusok túlhangsúlyozása sok esetben a józan gondolkodást szorítja háttérbe.)

- A neoliberalizmus és a globalizáció „*jól megférnek*” egymással, és kölcsönösen erősítik is egymást, ami a gazdasági megközelítésekben tetten érhető, és kihat a migráció kezelésére és menedzsmentjére is.
- A globális mobilitás az egyes emberek, embercsoportok életkilátásait más társadalmi struktúrákba való beágyazásra is alkalmassá teszi. (A migránsok eljutása a célországokba, az anyagi juttatások mértéke, a „*kivitelezhetőség*” hírértéke mintakövetésre és a lehetőségek minden áron való kihasználására ösztönöz.)
- A Föld különböző, eddig „*biztonságos távolságban lévő*” pontjai viszonylag rövid idő alatt, rendezett és szabályozott módon áthidalhatóvá, elérhetővé váltak nagy tömegek számára is. A technikai és technológiai lehetőségek a legális csatornák mellett az illegális csatornák gyors kialakítását, módosítását is lehetővé teszik.
- A migrációs folyamatok napjainkra komplex migrációs rendszerekké nőttek ki magukat, amelyek egyelőre főleg csak regionálisan működő globális (rész)hálózattá fejlődtek. Kialakulóban van viszont a globális migrációs hálózat technológiai kerete, amely a migrációkezelést/menedzsmentet új dimenziókba fogja helyezni, illetve kényszeríteni. (Ellentmondásnak tűnhet a regionális méretek hangsúlyozása, de egyelőre főleg kontinensek közti és kontinenseken belüli migrációs mozgások tapasztalhatók, ezek világméretű összekapcsolódása még nem történt meg, bár a 2018-ban ENSZ-szinten elfogadott paktumok kicsengése ebbe az irányba mutat.)
- A migrációkezelés/menedzsment megközelítésében az érdekalapú döntésmechanizmusra épülő „*világkormányzás*” és a nemzeti „*szuverenizmus*” melletti elkötelezettség súlypont-eltolódása, illetve a köztük zajló vita kimenetele, az érdekérvényesítés hatékonysága és hatásossága fogja meghatározni a globális migrációs és/vagy migrációkezelési hálózatok jövőjét.
- A migráció kezelése és a migrációmenedzsment értelmezése az érdekérvényesítés következtében a nemzetközi szervezetek (ENSZ),

az EU, illetve a nemzetállamok szintjén eltérő, sok esetben egymásnak ellentmondó folyamatot képez, amely kihat a kapcsolódó rendszerek működésének hatékonyságára is.

- A migrációkezelés és/vagy menedzsment esetében a folyamatjelleg érvényesítése meghatározó lehet a gyakori és néha láthatóan logika nélküli „*prioritás*” meghatározásokkal és módosításokkal szemben, ami segítheti a tervezhetőséget, az átláthatóságot és kiszámíthatóságot.
- A gazdasági strukturális egyensúlytalanságok (sok esetben tudatos és mesterséges) kialakításával és fenntartásával az egyes régiók, települések közti különbségek még sokáig fennmarad(hat)nak, így a munkaerő és egyéb erőforrások globális forgalmából és átadásából, kihasználásából, a fogyasztásból, a szociális előnyök kihasználásából való helyi és regionális részesedés erősen polarizált és egyenlőtlen marad. (Ez is a globalizáció egyik ismérve, ami migrációt katalizálhat.)
- A látszólagos globális kiegyenlítődési (fogyasztási, életszínvonal, egzisztencia, jövőkép) tendencia ellenére a mobilitásból fakadó lehetőségeket a migránsok többsége az új strukturális viszonyok közt nem tudja kihasználni. (Hátrányos helyzetben vannak, ami kihat az integráció eredményességére, illetve eredménytelenségére, valamint a migrációkezelésre/menedzsmentre is. Ez egy olyan paradoxon, ami a globalizáció nélkül nem létezne ebben a formában.)
- Egyelőre nem egyértelmű, hogy melyek azok a konkrét strukturális (elsősorban gazdasági) igények, amelyek alapján a magukat befogadónak deklaráló országok a külföldi munkaerőt olyan kibocsátó országokból (is) várják, amelyekből a fejlett befogadó országban elvárt képzettséghez képest nagyrészt alkalmatlan vagy korlátozottan alkalmas munkavállalókra lehet számítani, amit még a kulturális, nyelvi, vallási, szokásjogi korlátok és az integráció nehézségei is halmozottan terhelnek.
- Félrevezető lehet az a sablonos megközelítés, amely „*csak*” erős és „*csak*” gyenge, illetve működő (stabil) és kifogásolható módon

működő (instabil) államokat feltételez. Sokkal életszerűbb lehet az a megközelítés, hogy vannak gazdagabb és marginális területek, országrészek, régiók, melyek közt a különbségek éppen a migrációval válnak globálisan is láthatóvá. (Az általános megközelítés a valós tényeket háttérbe szoríthatja, és egyfajta „*skatulyába*” helyez olyan országokat is, amelyekre teljes egészében nem vonatkoztatható a sablonos kategorizálás, és emiatt a megítélésük is téves következtetésekhez vezethet.)

- Akceptálható az a megközelítés is, hogy a migrációt kibocsátó országokat teljes egészében nem célszerű feltétlenül perifériának tekinteni és akként kezelni egy „*globális modell*” alapján. (A fejlett országból is indul ki migráció!)
- A migrációról és a kezeléséről/menedzsmentjéről szóló elméletekben közös elem a transz- és multinacionális vállalatok (Transnational Corporation = TNC, Multinational Corporation = MNC) szerepe, vagyis a globalizáció legfontosabb gazdasági érdekeltjeinek, érintettjeinek és közvetítőinek a potenciális és pozícióképes súlya. (A TNC-k és MNC-k gyakorolják ugyanis a globális gazdasági folyamatok feletti kontrollt, tevékenységükkel befolyásolják a nemzetgazdaságok, a világgazdaság és a nemzetközi szervezetek működését, amire a nemzetállamok sokszor már csak utólag képesek reflektálni, ha egyáltalán képesek erre.)
- Már kialakultak és fokozatosan hálózatba szerveződnek a „*globális gazdaságot irányító és ellenőrző központok*” (command and control centres). (A multinacionális vállalatok a szervezetük irányítását végző döntéshozó központjaikat az átlagos szemlélő által nehezen azonosítható szempontok szerint helyezték és helyezik el a világ megannyi városában, sokszor természetesen olyanokba is, amelyeknek ezekhez a vállalatokhoz látszólag vagy alapvetően semmi közük sincs. Egyes városok esetében azonban a vállalatközpontok átlagon felüli koncentrációt mutatnak, és komoly hatással vannak a világgazdaság egészének vagy egyes régióinak a működésére. Fel-

vetődik a kérdés, hogy mely további városok válhatnak egy formálódó, új, globális gazdasági világrend központjaivá, és hogy ez hogyan befolyásolja a migráció további alakulását.)

- Az uralkodó piaci ideológia (fogyasztás) hosszútávon is kihat a nemzetközi és társadalmi viszonyrendszerre is, amelyben a migráció is egy potenciális gazdasági lehetőséget, tényezőt jelent. (Munkaerő, fogyasztás.)
- A globális gazdasági folyamatokba az (illegális) profitorientált szervezetek is bekapcsolódtak és folyamatosan bekapcsolódnak. Az ilyen szervezetek, szerveződések, érdekeltségek által nyújtott bizonyos „szolgáltatások” és „kedvezmények” értékesítése az adott ország gazdasági teljesítményében is jelen van. (Ez sok esetben az adott ország kormánya által eltűrt keretek közt zajlik. A fogyasztás növeléséhez az új szereplők jelenléte is hozzájárul.)
- A szokásos migráció-megközelítések mellett célszerű megvizsgálni, hogy a gazdasági tevékenységek nemzetközi és társadalmi vonzatai, az uralkodó piaci ideológia hatása hogyan befolyásolja a migránsok kapcsolatrendszerének kialakulását meghatározó nemzetközi és társadalmi kapcsolatokat. (A bevándorlók munkaerő-piaci és társadalmi integrációja, a befogadó állammal és társadalommal, a helyi közösségekkel való kapcsolata.)
- A migráció irányíthatósága, a munkaerő-migráció mértéke és a társadalmi integráció csak egymással összefüggésben értelmezhető. (A migráció „*technikai oldalról*” való kezelése, például mennyiség, irány, alkalmasság, nem foglalja magában teljes mértékben a nemzetközi és társadalmi kapcsolatokat átfogó emberi dimenzióit. Leegyszerűsítve: a migrációirányítás funkciója az lenne, hogy a migránsok alapvető igényeinek figyelembevételével, korlátok nélküli együttműködésükre alapozva, a szabályokat kölcsönösen betartva, a befogadó ország által elvárt keretek közt annyi és olyan minőségű migráns kerüljön befogadásra, amennyire éppen szükség van, és a befogadott személyek az adott ország törvényeit, működ-

dési rendjét ismerjék el, azt tartásuk be, és a saját életvitelük fenntartását meghatározott időn belül önállóan is legyenek képesek biztosítani. A humanitárius kérdéseket is célszerű e keretekbe beilleszteni. Ez nem egy modern „*rabszolgaság*” kerete, hanem egy globálisan is működtethető „*kiegyenlítő mechanizmus*” alapját képezhetné.)

- A migráció megközelítésének neuralgikus pontja a mindenkori „*pi-aci számítások*” értelmezése. 2015 után egyértelművé vált, hogy a migráció gazdasági és biztonsági aggályai politikai tényezővé (is) váltak. (A gazdasági és biztonsági előnyök és hátrányok elemzése, összevetése nem azonos szempontok alapján történt és történik, ami a migráció megítélésében, kezelésében, menedzsmentjében jelen van, és nem támogatja a megoldások hatékony és hatásos keresését.)
- Integrált politikai megközelítést igényel(ne) a migrációirányítás és a nemzetközi együttműködés (viszonyrendszer) új helyzetnek megfelelő és hosszútávra mutató összehangolása. (Statisztikailag is láthatóvá tehető, hogy a szereplők, érdekeltek, érintettek széles körének megélnék az érdeklődése, hogy „*kihasználják*” a migráció előnyeit a (gazdasági) fejlődéshez. A kérdést bonyolítja, hogy politikai és gazdasági oldalról még nem sikerült a származási és a célországok makrogazdasági problémáit a migrációs és migrációkezelési/menedzselési folyamatok makro-szintű elemzésével szervesen összekapcsolni. A migrációnak vannak előnyei és hátrányai is, ezek integrált értelmezése mindeddig nem történt meg, helyette a politikai, gazdasági, diplomáciai, kulturális, ideológiai „*részletekre*” való fókuszálás kapott és kap prioritást.)
- A nemzetközi szervezetek, az ENSZ, az EU és az egyes nemzetállamok, a TNC-k és MNC-k által direkt vagy indirekt módon megfogalmazott és (sok esetben csak áttételesen azonosítható módon) képviselt, a migrációval kapcsolatos szakpolitikai, üzleti célok nem mindig felelnek meg az érintettek, érdekeltek (értsd: migránsok és

befogadó államok) céljainak, a kialakult konkrét gyakorlatnak, az elvárásoknak és igényeknek (nem beszélve a lehetőségekről).

- A globális piaci hatások és a migrációs politikák alakítása, alakulása nem mindig támogatja logikusan a nemzetközi, a regionális és nemzeti migrációirányítási folyamatokat.
- A „*nagypolitikai*” gondolkodásból rendszerint „*kimaradnak*” a regionális és helyi kontextusok azonosítási igényei, a hatásmechanizmusok átfogó és realiztikus vizsgálata. (A helyi politika érvényesülési lehetősége, az igények ellenére, a migrációkezelésben teljesen háttérbe szorult.)
- Mivel de facto nem létezik formális (intézményesített) globális, integrált migrációirányítás, kezelés, menedzsment, ezért a migrációkezelést/menedzsmentet a nemzetközi szervezetek, az ENSZ és az EU (neoliberális) hozzáállásával párhuzamosan vagy azzal nem megegyezően a nemzeti, konzervatív megközelítések is próbálják befolyásolni. (Ezt kívánta valamelyest pótolni az ENSZ globális „*csomagja*” a biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról 2018 decemberében, olyan megoldást keresve, ami a nemzetközi szereplők jelentős részének a nemtetszését váltotta ki, és a megoldáshoz vezető utat további vitákkal terhelte.)
- A világkormányzási (globális) és a (nemzeti) szuverenista párhuzamos hozzáállási tendencia a jelenlegi intenzitásában sokáig nem tartható fenn, ezért célszerű lenne a migráció kezelésének/menedzsmentjének olyan tágabb elméletét, értelmezését (is) kialakítani, amelybe a migráció szabályozásának neoliberális technológiája és a nemzeti érdekek is észszerű, komplementer hatásmechanizmusra alapozva szerepelhetnének.
- Megfelelő, hiteles és az érintettek, érdekelték által is hozzáférhető statisztikai adatokkal lenne célszerű pontosítani a migránsok és a migrációs folyamat személyi összetételét, a demográfiai folyamatok (át)alakulását. (Hosszú ideje tartja magát az a nézet, hogy alapvetően fiatal, egyedülálló, családalapításra kész férfiak teszik ki a

migránsok túlnyomó többségét. Esetenként kiemelik a kísérő nélküli kiskorúak számát és a nők veszélyeztetettségét is. A család-egyesítési eljárások, egyéb humanitárius megoldások következtében a befogadó országokban a migránsok életkor és nem szerinti összetétele az elmúlt fél évtizedben jelentősen megváltozott. Egyre több olyan idősebb migráns is került, kerülhet a befogadó országokba, akik a befogadó ország nyugdíj- és társadalombiztosítási rendszerébe is bekerülhetnek. A migránsok, bevándorlók „*előregedése*” és az ezzel kapcsolatos megoldás-keresés nem kap teret a nemzetközi kutatásokban.)

- A migránsok szinte egyetlen befogadó országban sem tudtak, tudnak betagozódni az ott létező és működő „*osztály-*” és „*identitás-struktúrákba*”, a „*reáltársadalmi*” folyamatokba. (A migránsok zöme az alkalmasságuk által determinált határok és korlátok közt tud, és a vallási hovatartozásuk, kultúrájuk, szocializációjuk szerinti mértéken akar csak részt venni a befogadó társadalom közéletében. Érdekes módon a munkaerőpiacon a migránsok identitásának az alapját főleg a „*kirekesztettségéből adódó*” elkülönülés jelenti.)
- Nem ismertek globális számítások az automatizálás elterjedésével, a munkahelyteremtés professzionalizálásával járó helyzet várható alakulására a migráció tükrében. (Logikusan vizsgálva, a migránsok helyzete csak rosszabbodni látszik.)
- Az integrációt nehezíti az a tény is, hogy a befogadó országokban kialakult diaszpórák olyan sajátos identitást alakítottak, alakítanak ki, amelynek értékrendje eltér mind a származási országtól, mind a befogadó országtól, és amely a további különbözőség hangsúlyozására épül.
- A különböző országokból származó migráncsoportok, diaszpórák közt a befogadó országokban is van egyfajta verseny, ezt a munkaerő-piac is befolyásolja, és abban is kifejezésre jut, hogy a különböző migráncsoportok hogyan kapcsolódnak egymáshoz egy adott kontextusban.

- További integrációs probléma, hogy ha a befogadó országban már hosszabb ideje tartózkodó migráns valamilyen szinten alkalmazkodott a helyi viszonyokhoz, akkor ezt a származási országban, vagy a hozzá érkező rokonok, ismerősök egyfajta árulásként élik meg, ami a migránsközösségeken belüli és közötti konfliktusokat erősíti.
- A migránsok beilleszkedésnek gondjai ismertek, amit az NGO-k, INGO-k (Non-governmental organization = NGO, International non-governmental organization = INGO) egyfajta igazolásként arra használnak fel, hogy a migránsok integrációjáért egyértelműen a befogadó országokat tegyék felelőssé.
- Kriminálisztikai megközelítésben a befogadó országokban a migráns csoportok, diaszpórák közti versengés egy idő után új típusú helyi szektorális etnikai hierarchiák át- vagy kialakulásához vezethet, és összefonódhat a befogadó ország bűnözési trendjeivel.
- A másság külsődleges hangsúlyozása, a szokások fetisizálása stratégiai szintre is emelkedhet, ami növelheti a távolságot és a bizalmatlanságot a különböző eredetű etnikumok és a befogadó ország lakossága körében.
- A befogadó és a tranzit országok hatóságai nem a szükséges mértékben és módon készültek fel a migrációs folyamat kezelésére. Az érintett országok lakossága nem rendelkezik reális információkkal a várható következményekről. Az infrastruktúra nem minden országban képes változtatás nélkül a migránsok tömeges megjelenésével kialakult helyzetnek megfelelni.
- A migrációkezelésben/menedzsmentben keverednek és nem kellő súllyal jelennek meg a preventív, az azonnali és a különböző időtávra kiható intézkedések, a folyamatjellegű rendszerint nem veszik figyelembe, és az aktuálpolitikai megfontolások súlya még mindig háttérbe szorítja a konstruktív, stratégiai megközelítéseket, a következmények reális számbavételét.
- Humanitárius problémákra humanitárius választ kell(ene) adni. Mivel a migráció humanitárius térben (humanitarian space) zajlik, humanitárius okokból a nemzetközi szervezeteknek „kötelességük”

beavatkozni, tehát ahol a migráció jelensége tapasztalható, ott a nemzetközi beavatkozás is rövid időn belül azonosítható lesz.

A globális környezet folyamányai

A migrációt és kezelését/menedzsmentjét különböző döntési és megoldási szintekről lehet és célszerű érdemben vizsgálni. Így a nemzeti helyzet például EU-s környezetben, az EU-s helyzet globális környezetben értelmezhető csak, ami a megközelítési szinteket is meghatározza. A migráció kapcsán gyakran történik hivatkozás a politikára. Furcsának tűnhet így a kérdés, ha hozzátesszük, hogy „*melyik*” politikára? Az angol nyelvben a politikára létezik három külön kifejezés, a „*polity*”, a „*politics*” és a „*policy*”. Nem mindegy tehát, hogy például a kormányzati tevékenység, a hatalmi rendszerek és a szervezeti, intézményi működés, a politikai tevékenység (vulg. politizálás), vagy a politizálás tartalmi oldala jelenik-e meg a politika kifejezés alatt!

Bonyolítja a helyzetet a gyakran használt „*nagypolitika*” és a „*helyi politika*” kifejezés is. Ez is nehezen értelmezhető folyamat- és rendszerszemlélet nélkül. A globalizáció keretei közt léteznie kell(ene) „*globális politikának*” is, amely sok esetben nem köthető konkrét intézmények működéséhez, hanem az érdekpozicionálás időleges vagy tartós megvalósításán keresztül, elsősorban gazdasági vagy gazdaságalapú politikai eszközök útján jelenik meg vagy érvényesül. (Kérdés, hogy „*ki*” vagy „*mi*” áll a globális politika mögött. A folyamat alapú megközelítésből adódóan célszerű hangsúlyozni, hogy maga a globális környezet is megváltozott, változik, és benne új és újabb szereplők jelentek, jelennek meg, a régi szereplők státusa módosult, módosul, a hatalmi arányjellemzők átstrukturálódtak, a korábban kialakult kapcsolódási pontok és szabályok már nehezen tarthatók, illetve eltérő módon és hatékonysággal pozicionálhatók.)

A globális környezetben a korábbi nemzetállami megközelítésű logika helyett globális „*játékszabályokra*” van, lenne szükség. Ez logikus következménye a kialakult helyzetnek, ami azonnal felveti a nemzeti szuverenitás érvényesítésének, érvényesíthetőségének a kérdését is. A hagyományos

Vesztfáliei-modell már nem működik a XX. század vége előtti módon és a hidegháborút követően, mert a teljes nemzetközi viszonyrendszer azóta átalakult.

„*Manapság tanúi lehetünk az egész világra kiterjedő újrarátegződés folyamatainak, amelynek során egy új, világméretű szociokulturális hierarchia alakul ki.*”² A kultúra kifejezés lényegét nem lehet eleget hangsúlyozni, mert a nemzetközi viszonyrendszer egyik argumentációs pillérévé vált (például multikulturalizmus). Az új környezetben a globális szemlélet és annak érvényesítési igénye, mint prioritás figyelhető meg. Az államoknak egyre gyakrabban kell szembesülniük azzal, hogy a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel és érdekérvényesítés „ára” a belső mozgásterük korlátozásával is járhat, tehát a nemzetközi kötelezettségvállalások és a pozicionálás érdekében belső cselekvési szabadságuk valamilyen mérvű szűkülését is fel kell(ene) vállalniuk. Ez utóbbi a nemzeti szuverenitásra hivatkozva sok esetben hangos nemtetszést vált ki, és a migrációkezelés egyik argumentációs bázisát is képezi.

Az elmúlt két évtizedben egyre több politikus és kutató kérdőjelezte és kérdőjelezi meg a globalizáció viszonyai között az állam hagyományos értelemben vett jelentőségét és a nemzeti szuverenitás hagyományosan felfogott szerepét, értelmét. „Az állam egyre kevésbe tehet meg bármit a saját területén (a területi főhatalom, a szuverenitás belső oldalának korlátozása), cselekvési szabadságát már nemcsak államközi kapcsolatokban, hanem a saját állampolgáraival való viszonyában, és esetenként az egyének egymáshoz való viszonyának szabályozásában is korlátozzák a nemzetközi jogi szabályok. A szuverenitás külső oldala a nemzetközi jogban az államok szuverén egyenlőségének elvében tükröződik, amelyet az erőszak alkalmazásának és a belügyekbe történő beavatkozásnak a tilalma is véd, ugyanakkor a nemzetközi döntéshozatal egyes formái az államok, a szuverenitás tényleges és formális egyenlőségét is megkérdőjelezzik.”³

² Zygmunt Bauman: Globalizáció - A társadalmi következmények. Szukits Könyvkiadó. 2002. 110–111. o.

³ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? - A nemzetközi jog új kérdései. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2008. 15–16. o.

A nemzetközi viszonyrendszer új, potens szereplői a transz- és multinacionális vállalatok és az NGO-k, INGO-k. Ezek a formációk már egyértelműen a „*globális játéktérben*” mozognak, és ehhez megfelelő mozgási és érvényesülési keretekre is szükségük van. Ráadásul megvan ehhez a kellő gazdasági és politikai (befolyásoló) potenciáljuk (MNC, TNC) is, amihez az INGO-k, NGO-k és más nem formális szerveződések a „*kivitelezési technikákat*”, a legális, vagy annak látszó megjelenést is „*biztosítják*”.

„*A problematika nem csupán az, hogy ki vagy kik a vezető hatalmak, vagy a világpolitika hány és milyen pólusú, azaz a globális hatalmi szerkezet mennyire vált egyenrangú felek működésévé, hanem például az is, hogy a (sokdimenziós komplexitású) világszerkezet két eleme (világgazdaság és világpolitika) között milyen összefonódás-elválasztottság van, vagy például mennyire közös hatalmi-nem hatalmi törekvés az, hogy a politikai-gazdasági piacokat új módon uralják.*”⁴

Jogi megközelítésben „*a globális problémák hatékony kezelése pedig előreláthatólag idővel elkerülhetetlenné teszi a transznacionális vállalatok korlátozott jogalanyiségének elismerését, és ezen nemzetközi szereplőkre nemzetközi jogi kötelezettségek előírását.*”⁵ A globális világgazdaság „*informális vezető hatalmai*” számára fontos lenne a fenti szereplők mielőbbi „*legalizálása*” és egyenrangú nemzetközi szereplőként való elismertetése.

A globális környezetben is szükségesekek a szabályok. A gondolat nem új keletű. A Globális Biztonságról és Kormányzásról szóló Stockholmi Kezdeményezés (The Stockholm Initiative on Global Security and Governance) a Közös felelősség az 1990-es években (Common Responsibility in the 1990's)⁶ című anyagát a Svéd Miniszterelnöki Hivatal tette közzé 1991-ben.

⁴ Varga Csaba: Új elmélethorizontok előtt. Tertia Kiadó. 2004. 30–31. o.

⁵ Kondorosi Ferenc: I.m. 17. o.

⁶ Common Responsibility in the 1990's (Közös felelősség az 1990-es években): The Stockholm Initiative on Global Security and Governance. Prime Minister's Office. Stockholm, 1991. 17–18. o.

A világhormányzás (world governance) kifejezés is közismert. A globalizációs folyamatok reális igénye a globális, szabályozott viszonyrendszerek érdekalapú kialakítása és fenntartása. Erre a jelenlegi nemzetközi intézményrendszer (például ENSZ, szakintézmények, kormányközi szervezetek, mozgalmak) ma már nem teljes körűen alkalmas. Nem véletlen, hogy az 1994-es Emberi Fejlesztési Jelentés (Human Development Report) 88. oldalán Jan Tinbergen (1903–1994) holland közgazdász egy figyelemre-méltó írását lehet olvasni, amelynek címe a Globális kormányzás a 21. századra (Global governance for the 21st century). (Érdekes módon erre az anyag részre nem szoktak a kutatók hivatkozni!) Ennek fő oka, hogy nemzetközi érdekérvényesítés elsősorban a nemzeti szuverenitás rovására történhet. A „global governance”, vagyis a világhormányzás kifejezés, bár képviselői következetesen kerülnek a „világhormány” megnevezést, és hangsúlyozzák, hogy maga a kormányzás szükségszerűség, és nem jelent de facto világhormányt, a nemzetállamok körében azonban nem igazán népszerű, sőt kifejezett ellenállást váltott ki. A világhormányzás lényege egyértelműen kifejezi, hogy a globális keretek közt mindent maga alá szándékozik rendelni. Jan Tinbergen a világhormányzásra vonatkozóan az alábbiakat fogalmazta meg 1994-ben: *„Az emberiség problémáit a nemzeti kormányok többé nem tudják megoldani. Amire szükség lenne, az egy világhormány. (...) Az újraelosztás a 20. század központi politikai kérdése. (...) Ahogy a világgazdaság egyre inkább integrálódik, a világ jövedelmének újraelosztása hasonlóná válik a jól irányított nemzetek körében.” Ebben az értelemben a migráció és a migrációkezelés is egy „újraelosztási” probléma.*

A már említett nagypolitika kereteit a globális politika adja meg. Ennek a leképeződése is külön folyamatot eredményez. Mindez stratégiai, taktikai és végrehajtási szinten is megjelenik. A helyzetet tovább bonyolítja a nemzetközi szervezetek helyzetének lényegi megváltozása. Ez vonatkozik az ENSZ-re is. *„Az ENSZ válságának, hatékonysági zavarainak az elsődleges oka, hogy megváltozott az a politikai és hatalmi környezet, amelyben létrehozták, amelyhez szervezetét és hatásköreit alakították. (...) a bipoláris vi-*

*lágrend összeomlása, a hidegháború megszűnése olyan új helyzetet teremtett, amelyhez az ENSZ nem tudott gyorsan és hathatósan alkalmazkodni*⁷ Kemény kijelentésnek tűnhet, hogy „A Szervezet válaszút elé érkezett: vagy sodródik és vergődik tovább a hatékonytalanság útján, vagy „rendezi sorait” és új, valóban érdemi változtatások révén hathatóssá teszi világpolitikai szerepét.”⁸

Az ENSZ és a nemzetközi szervezetek az új helyzetben logikusan egyet tehetnek, hogy felkarolnak, támogatnak minden emberi jogi, emberi fejlődési és emberi biztonsággal összefüggő kezdeményezést, amihez anyagi háttértámogatás is biztosítható. És itt van a kapcsolat! Az ENSZ-programokhoz hathatós anyagi támogatást az egyre csökkenő nemzetállami (tagállami) befizetések mellett (helyett) főleg az MNC-k és TNC-k nyújtanak a (cél)programok megvalósításában, az egyes ENSZ-intézmények tevékenységébe pedig bevonásra kerülnek az MNC-k és TNC-k által támogatott NGO-k és INGO-k is. Vannak olyan nemzetközi megoldások, ahol a „kivitelező szerep” alapvetően az NGO-kra, INGO-kra hárul, és ezt a nemzeti kormányok is sok esetben tolerálják (például menekülttáborok működtetésében részvétel, migránsokkal való foglalkozás). Más esetekben a nemzetállamok a területükön az NGO-k és INGO-k működését a nemzeti szuverenitásuk elleni támadásnak tekintik. A migráció „külső” befolyásolása a migrációkezelés hatékonyságát és hatásosságát lényegesen érinti, úgy is, hogy a folyamatok nemzetközi szinten meglehetősen nehézkesen alakulnak, ráadásul „A nemzetközi probléma- és folyamatkezelés mechanizmusa eleve ex post facto, azaz utólagos természetű.”⁹ Bár sok esetben éppen a megelőzés (prevention) lenne fontos, de a formális megközelítés, a „túlpozicionált érdekek”, az informális beavatkozások és a sok érdekelt fél nehezen összeegyeztethető hozzáállása miatt a megelőző jelleg de facto nem is érvényesülhet. Az sem tekinthető véletlennek, hogy „Az államok határai

⁷ Kondorosi Ferenc: I.m. 22–23. o.

⁸ Masenkó-Mavi Viktor: Quo vadis, Egyesült Nemzetek Szervezete?: Az emberi jogok szerepe az ENSZ tervezett reformjában. Acta Humana 2005/3. 12–24. o.

⁹ Horváth Krisztina: Az emberi jogok védelme a terrorizmus elleni küzdelemben. In: Acta Humana 2003/3. 66–98. o.

által megtestesített és szuverén joga igazolhatónak vélt politikai akadályok humanitárius célú lebontását egy úgynevezett egységes és átfogó „humanitárius tér” (humanitarian space) létrehozására irányuló törekvések fejezi ki.¹⁰ (Megjegyzés: a migráció támogatói szerint a migránsok egy egységes humanitárius térben mozognak.) Mivel a szuverenitás elleni bárminemű nyílt támadási szándék a nemzetközi viszonyrendszer egyensúlyát is veszélyeztethetné, ezért a nem nemzetállami érdekeket képviselő globális szereplők „megtalálták” a lehetőséget az érdekérvényesítésre, azaz a valamilyen szintű és valamilyen indokkal alátámasztott „humanitárius” célzatú és alapú beavatkozásra. A humanitárius megközelítés lényegéből fakadóan, a PC-vel is megtámogatva már nehezebben támadható, jól védhető, és a nemzetközi szervezetek esetében generális indoklási alap lehet. Ez a gondolat egybecseng a nemzetközi szervezetek részéről a migráció emberi jogi és emberi biztonsági központú megítélésével is.

Az sem mindegy, hogy hogyan és milyen szinten közelítjük meg a nemzetközi viszonyrendszer kérdéseit! „Lehetséges a szintek keveredése, például lokális okok és globális következmények (...), vagy globális okok és lokális következmények (...). Ez a helyzet azonban teljesen az ügynek a szintjére, és nem feltétlenül annak biztonságiasodására vonatkozik. Miként a biztonsági komplexumok klasszikus elméletében, fontosabb ismérv az, mely szereplők kerülnek tényleges kapcsolatba kölcsönös biztonsági gondjaik révén.”¹¹

A globális környezetben a nem globális megoldások azonnal akadályba ütköznek, és az egyébként sem egyszerű helyzeteket tovább bonyolítják. A „globális fogyasztási tér” létrejöttével a fenntarthatóság alapja a folyamatos fejlesztés, azaz a fogyasztás folyamatos növelése lett, és egy ideig lesz is a meghatározó tényező. A közgazdászok egy része hangoztatja, hogy a globalizáció egyfajta kiegyenlítődeshez vezet(het) hosszú távon, azonban

¹⁰ Törő Csaba: A humanitárius segítséghez való jog érvényesíthetőségének problematikája. In: Acta humana 2003/3. 101. o.

¹¹ Barry Buzan, Ole Weaver, Jaap de Wilde: A biztonsági elemzés új keretei. In: Nemzetközi biztonsági tanulmányok - Önértelmezés és viták a hidegháború utáni korszakban, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006. 73. o.

a gazdasági profit-türelmetlenség a politikával támogatva a gyors bevételeket preferálja, ehhez pedig még több fogyasztóra volt, van, lesz folyamatosan szükség. Ha egy adott államban a gazdasági, politikai és természeti viszonyok nem teszik lehetővé a fogyasztás növelését, akkor ez az ország a globális marketing elvei alapján „fogyasztó exportálónak” válhat úgy, hogy valamilyen megoldással olyan környezetbe kerülhetnek a polgárai, ahol a kialakult és működő szociális ellátó rendszert kihasználva ott (tartós) fogyasztóvá válhatnak. Ez a kérdés leegyszerűsített közgazdasági oldala. A nemzetállamok ehhez a folyamathoz eltérően viszonyulnak, és főleg biztonsági indokokra hivatkoznak. *„Az államok magatartását nagymértékben meghatározza, hogy milyen mértékben bíznak meg a nemzetközi intézményekben és a nemzetközi jogban, alkalmasnak tartják-e a kollektív biztonság rendszerét saját nemzeti biztonságuk fenntartására. Amikor növekszik a bizalom a kollektív biztonság intézményrendszerében, növekszik a kooperációs készség a biztonsági problémák megoldására. Amikor csökken a bizalom, az államok előnyben részesítik a saját eszközeikre való támaszkodást, és ez gyakran a fegyverkezés és a kölcsönös fenyegetettség fokozásához vezet.”*¹²

A globális környezet integrált értelmezése is csak részben történt meg. A strukturált megközelítés sok esetben „szembemegy” az érdekekkel, ami kihat a migrációra és annak kezelésére/menedzselésére is. A folyamatok rendszer- illetve környezeti illesztésének figyelmen kívül hagyása pedig újabb problémákat generálhat.

Migráció, migrációkezelés/menedzsment a folyamatok és rendszerek tükrében

A migrációs és a migrációkezelési/menedzselési folyamatokat a globális politika rendszerében, egyfajta rendszerelméleten és szemléleten keresztül

¹² Matus János: A jövő árnyéka - nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre. Pesti Csoport Kft. Kiadó. Budapest, 2005. 11. o.

lehet és célszerű ekvivalencia szinten értelmezni. „*Ha jól működik az elmélet, megmutatja, hogy hogyan lehet a nemzetközi politikát a gazdasági, társadalmi és egyéb nemzetközi területektől elkülönülten felfogni. Ahhoz, hogy a nemzetközi politikai rendszereket el tudjuk választani más nemzetközi rendszerektől, és hogy a rendszerszintű erőket meg tudjuk különböztetni az egységszintű erőktől, be kell mutatnunk, hogyan keletkeznek a politikai struktúrák, és hogyan viszonyulnak a rendszer egységeihez.*”¹³ A folyamat- és rendszerszemlélet emlegetése a migráció kapcsán főleg az utóbbi időben vált gyakoribbá, de hozzá kell tenni, hogy maguk a rendszerek és a folyamatok sem kerültek még leírásra. A migráció és a kezelése/menedzsmentje vonatkozásában a valós rendszerműködés és a deklarált, valamint a tapasztalt megoldások közötti összefüggés sajnos nem mindig mutatható ki mérhető, értékelhető és értelmezhető módon.

C. West Churchman megközelítésében a rendszer „*célkitűzések elérésére koordinált elemek halmaza.*”¹⁴ (Megjegyzés: a menedzsmenttel való párhuzamba állítás a rendszerszemléletet eltorzíthatja, mert az optimálisnak vélt rendszerműködés és a menedzsment eredményorientációja nincs mindig harmonikus viszonyban!)

A migráció és a migrációkezelés/menedzsment értelmezése során is fontos a célok, az érdekeltek, érintettek és a köztük fennálló, lehetséges vagy vélelmezett interakciók milyenségének a tisztázása.

Ez feltételezi, hogy bizonyos cél érdekében történik a rendszerek létrehozása, működtetése, fejlesztése. Ha egy migrációs „*rendszerműködés vagy működtetés*” alapja a fogyasztásból, a tarthatatlan életfeltételek kezeléséből, az emberi jogokból, az emberi fejlődésből, az emberi biztonságból indul ki vagy vezethető le, és deklarált humanitárius keretbe illeszkedik,

¹³ Kenneth N. Waltz: A világpolitika anarchikus struktúrája. In: Póti László (szerk.): Nemzetközi biztonsági tanulmányok - Önértelmezés és viták a hidegháború utáni korszakban, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006. 113. o.

¹⁴ C. West Churchman: Rendszerszemlélet – 2. kiadás. Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1977. 39. o.

akkor ez már önmagában meghatározza a jellegét, és a nemzeti szuverenitást szimbolizáló biztonság ebben a viszonyrendszerben eleve csak alárendelt szerepet kaphat.

Valamilyen rendszer értelmezésének problémája megfogalmazható abban is, hogy mi „*az egész rendszer célja, és részletesebben az egész rendszer működésének az értékmérője,*” milyen „*a rendszer környezete: a meg nem változtatható korlátok,*” melyek „*a rendszer erőforrásai,*” hogyan azonosíthatók „*a rendszer alkotóelemei, tevékenységük, céljaik és értékmérőik,*” hogyan valósul meg „*a rendszer vezetése.*”¹⁵

Churchman a rendszerstruktúrákat (al- és részrendszerek, determináns elemek) a rendszer értelmezésénél nem részletezi. A vezetés alatt a vezetést, irányítást, a szakirányítást, vezérlést célszerű érteni, a rendszerstruktúráknál pedig fontos kiemelni a vezető-irányító, a megvalósító (kivitelező) és a támogató al- és részrendszereket. Ha így közelítjük meg magát a migrációt, illetve a migrációkezelést, akkor célszerű azonosítani a fenti al- és részrendszereket. (A migráció vonatkozásában a nemzetközi embercsempész szervezetek gyakran úgy jelennek meg, mint ha ők „*mozgatnák*” magát a migrációs folyamatot.)

„*A folyamat egymással kölcsönhatásban álló tevékenységek olyan sorozata, amely bemeneteket kimenetekké alakít át.*”¹⁶ A migráció vonatkozásában ez önmagában csak részben igaz, mert a folyamat működéséhez, működtetéséhez, megvalósításához erőforrásokra, valamely vezető, irányító, koordináló közegre van szükség. Ez igaz a migránsok (migrációt generáló tényezők) és a migrációt kezelők/menedzselők oldaláról is. Az erőforrás-felhasználás hatékonysága is meghatározza a kimenet-bemenet egymáshoz viszonyított értékét.

Kardinális kérdés tehát, hogy melyik oldal forráspotenciálja képes a folyamatot oly módon befolyásolni, hogy annak kimenetele rá nézve pozitív legyen. (Terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőség bemutatni a migrációs folyamatra rátelepedett „*migrációs ipart*”, amely például eszközökkel látja

¹⁵ Uo. 40. o.

¹⁶ ISO 9000 szabványcsalád által használt általános fogalom.

el a migránsokat, akik így a fogyasztó piac egy markáns szegmensét töltik ki, vagy elemezni az egyéb háttértényezőket.)

A folyamatok jellemzője, hogy normál helyzetben, megfelelő összhang esetén a folyamat kimenete magasabb értéket képvisel, mint a bemenet, illetve a ráfordítások mértéke. Kérdésként merülhet fel, hogy a kapott „*magasabb érték*” hol jelenik meg, ki rendelkezik vele és a Jan Tinbergen által megfogalmazott „*globális újraelosztás*” rendszerében e felett ki és mi, hogyan, milyen mértékben rendelkezik. A jelenlegi migrációs hullám nem nevezhető normál helyzetnek, így a kezelés/menedzselés sem lehet „*rentábilis*”. Illetve mi alapján lehet megítélni ez esetben a rentabilitást?

A folyamatoknak vannak (térben és időben) jól elhatárolható szakaszai, ez meghatározza magának a folyamatnak a megítélését, a lehetséges kezelés/menedzsment módját, formáit és kereteit, ezzel együtt a források elosztását is.

A folyamatszemplétű megközelítés lényegi eleme magának a folyamatnak az azonosítása, teljes körű és minden szintre kiterjedő algoritmikus feltérképezése, a folyamat „belső” működési szabályainak meghatározása, a folyamatszabályokba való beavatkozási pontok, lehetőségek azonosítása, a külső szabályozás lehetőségeinek a meghatározása, a folyamatirányítás megtervezése, bevezetése és fenntartása, a be- és kimenetek lényegi meghatározása, az egyes folyamatok összekapcsolása, összehangolása, a folyamatok és a folyamatkezelés/menedzsment környezeti illesztése, a hozzájuk kapcsolódó szervezési és fejlesztési mechanizmusok fenntartásával a szükséges források időbeni biztosítása, a rendelkezésre állás garantálása, és mindezt egy permanens iterációs folyamat keretébe foglalva lenne célszerű megvalósítani.

Ha konkrétan a migrációkezelés¹⁷ oldaláról közelítjük meg a problémát, akkor a problémakezelés általános elveit célszerű alkalmazni.

¹⁷ Teke András: A változásokkal összefüggő kihívások kezelésének tipizálható problematikája korunk rendészetében. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 13–22. o.

Éppúgy, mint a migránsok „*kategorizálása*”, a folyamatkezelés is egyfajta logikára épül. Ha algoritmusként tekintünk rá, célszerű megjelölni a „*kiindulás előtti állapotot*”, az indulást és a folyamatlezárást. A „*másik oldalt*” vizsgálva, nem mindegy, hogy a migránsok milyen jogi, szokásjogi környezetből érkeznek, hogyan tudják elfogadni, vagy egyáltalán el akarják-e fogadni a célországok (jog)szabályait, ismerik-e azokat, nem mindegy, hogy a „*migránsipar*” hol, milyen infrastruktúrát képes kialakítani és fenntartani, ezzel szemben a migrációkezelési/menedzsment rendszer mire képes. Nem mindegy, hogy a migránsok, embercsempészek egymás közti kommunikációja és a migrációkezelési kommunikáció hogyan hatnak, egyáltalán hatnak-e egymásra, és mindezek függvényében a migránsok felé irányuló hatósági, befogadó országai kommunikáció mennyire időbeni, célorientált és érthető.

A folyamatok értékteremtő képességének biztosítása, azaz a pozitív kimenetek garantálása a folyamatirányítás keretében valósulhat meg. Ehhez ki kell dolgozni egy integrált folyamatirányítási rendszert, azaz az egyes folyamatok elemzési-értékelési eljárását, és ennek részeként a folyamatok teljesítési kritériumait és mutatóit, valamint a megfelelő mérőeszközöket. A folyamatirányítás alapfunkciója az eredeti rendeltetés folyamatos javítása.

A folyamatok alakulását, működését viszonylag nehéz áttekinteni és kézben tartani főleg akkor, ha azok túlságosan bonyolulttá váltak, a leírhatóságuk ezáltal is akadályozott, ami sok esetben a szabályozási keretek meg (nem) felelőségében is keresendő. A különféle belső és külső szabályozók mennyisége elérhet egy olyan kritikus szintet, ami a folyamatműködést már zavarja, akadályozza, vagy akár ellehetetlenítheti. Ugyanígy fennállhat az „*alulszabályozottság*” veszélye is. Gyakori eset a hatósági (központi) szabályozás és a „*piaci*” működés közti eltérésekből fakadó disszonanciák felmerülése is. A szabályozók gyakori változása olyan viszonyokat (is) teremthet, amelyek megnehezítik az egyébként szabálykövető szereplők helyzetét, ezáltal magatartását is. A kapcsolódó folyamatokat és a hozzájuk kapcsolódó szabályozásokat célszerű egymástól nem elkülönítve kezelni, mert az eltérő logika mentén való megközelítés előbb-utóbb komoly működési

zavarokat okozhat. Ezért célszerű, indokolt és szükséges a folyamatokat egységes szemlélettel kezelni, amely kiemelten mérlegeli a folyamatszervezési, a hatékonyságnövelési és szabályozási célokat is.

A folyamatmenedzsment egyik sajátossága, hogy nemcsak a folyamatokat és a szabályzókat kell(ene) illeszteni az igényekhez és az elvárásokhoz, hanem az irányítási rendszereket is célszerű lenne a folyamatok állandó megújításával, a hatékonyságnak a támogatásával együtt fejleszteni. Ehhez társul a szemléletváltás felgyorsítási igénye is. Közbevetésként indokolt tudatosítani, hogy a folyamat- és rendszerszemlélet alapján a migrációkezelésnek logikus eleme lehet(ne) közösségi szinten például az úgynevezett „kvótarendszer” is, mint a helyzet normalizálásának egyik gyakorlati megoldása. Folyamatba illesztve ezek a megoldások logikus lépések lehetnek, kiragadott értelmezésük azonban torzíthatja a teljes folyamat hatékonyságát.

Rendszerműködés esetén a kezelésekhez kapcsolódóan célszerű vizsgálni magának a rendszernek rendszerszintű megbízhatóságát,¹⁸¹⁹ használhatóságát, azaz egyes elemeinek megbízhatóságát, az elemek egymással való kapcsolatát (integration), a rendszer struktúráját, a soros és párhuzamos al- és részrendszerek működőképességét, mert enélkül bármilyen beavatkozás a rendszerműködésbe (ide értve az intézkedést is) esetleg kontraindikált is lehet.

A rendszerműködésbe célszerű beilleszteni a kezelési mechanizmusokat és a menedzsmentet is.

Migrációkezelés és/vagy migrációmenedzsment

A migráció kezelési szándéka és a hozzá kapcsolható, szándékolt, deklarált kezelési mód mind politikai, mind biztonsági, mind gazdaságpolitikai, mind retorikai szempontból vizsgálva eltérően jelenik meg az ENSZ, az

¹⁸ Forrás: http://www.sze.hu/~torda/aut/Minoseg_es_megbizhatosag.pdf

Letöltés ideje: 2015.03.21.

¹⁹ Forrás: http://www.hiradastechnika.hu/data/upload/file/2004/2004_09/HT0409-2.pdf

Letöltés ideje: 2015.03.21.

EU csúcส์vezetői és intézményi, valamint egyes nemzetállami szinteken. Ennek egyik alapvető oka a migráció eltérő megítélése: kihívás és/vagy lehetőség, esetleg szükségszerűség vagy nemkívánatos jelenség.

Ezért markánsan eltérő a folyamatvolumenek és trendek értelmezése, a kockázatok mérlegelése és kontextusba helyezése, az esetleges válság-küszöbértékeknek és a szükséges intézkedések megtételének és azok kivitelezésének a megítélése is. Nem új keletű jelenségről van szó. Európába hosszú idő óta, gyakran hullámszerűen, de folyamatosan érkeztek, érkeznek migránsok, menekültek, akiket mindig a helyzetnek megfelelően, például vendégmunkásnak, bevándorlónak, harmadik országbelinek, menekültnek, migránsnak neveztek és ekként kezelték. *Az Európából való migrációs kiáramlás is hosszú múltra tekint vissza, ma is meglévő, mérhető jelenség, azonban most az Európába irányuló migráció kommunikációja élvez prioritást.* A kontinensen belüli migráció is jelentős, de mint az előbbi, ez sem kommunikációs „tétel”.

A „mérleget” nem mindig reálisan vonják meg az illetékesek, ami alkalmas lehet a folyamatok sajátos (át)értelmezésére és marketing jellegű kommunikálására. A 2014 utáni, Európába irányuló migrációs áramlat a maga mennyiségi és minőségi jellemezőivel az EU-s retorikában „*példa nélküli emberáradat*” kifejezéssel jelent meg, és ez egyfajta magyarázatul (is) szolgált arra, hogy EU-s szinten miért nem születtek előtte, akkor és azóta sem, minden EU-tagállam által elfogadott, „*tolerált*” konszenzusos, integrált, folyamat- és rendszerszemléletű megoldások. A helyzet deklaráltan kihívás elé állította az EU-t, amely számos intézkedést hozott a helyzet formális és informális kezelésére, ezt tények is igazolják. A hangsúly a mennyiségen van, és nem elsősorban az intézkedések hatásosságán. Ezek az intézkedések érintik a legális és az illegális bevándorlás kérdését, a menekültügyi szabályok uniós szintű, érdekalapú összehangolásának szándékát.

Sokszor elhangzik a komplex kezelés szükségessége, így az EU-s külső határok megfelelő őrzését biztosító intézkedések fontossága, az EU-s érté-

kek védelme, azzal együtt, hogy a tagállamok a meglehetősen nehezen definiálható szolidaritás jegyében egyenlő mértékben kivegyék a részüket a migrációs terhek viseléséből.

Az EU-nak van bevándorlás-politikája, amely állást foglal a legális és az illegális migráció kérdésében is. A fent jelzett kettősség megjelenik a politiká(k)ban és azok megvalósításában is. Az EU hatáskörébe tartozik, hogy meghatározza az EU területére, konkrétan az egyes tagállamokba érkező vagy ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásának feltételeit. Az egyes tagországok viszont meghatározhatják, hogy hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be a területükre munkavállalás céljából. Az EU-ba érkezett harmadik országbeli személyek beilleszkedését az EU „központilag” ösztönzi, pénzügyileg is támogatja, különféle nevű és rendeltetésű alapokat hoz létre, a tagállamok bevonása nélkül intézményi szinten „intézkedik,” a pozitív hozzáállásra a tagállamokat is felszólítja, de mindeddig nem kerültek összehangolásra e téren a tagállami szabályok, eljárások, protokollok. Az illegális migráció kezelését az EU deklarálta „a hatékony visszatérési politikájára” alapozza, ami viszont a gyakorlatban nem igazán működik. Az ENSZ és az EU migrációhoz és migrációkezeléshez való hozzáállása közel azonos.

Jelenleg ENSZ- és EU-szinten, hatáskörben az illegális és legális migráció, illetve a migráció és a menekültügy közti jogi, gazdasági, politikai különbségek „felülírásának” globális kiterjesztésű kísérlete folyik.

A 193 ENSZ-tagállam állam- és kormányfői 2016. szeptember 19-én az ENSZ Közgyűlésen megvitatták a migrációval és a menekültekkel kapcsolatos témákat globális szinten. Elfogadásra került a 71/1. számú Közgyűlési Határozat, amely azóta New York-i Nyilatkozat²⁰ néven vált ismertté. A Nyilatkozat elfogadása deklarálta a migrációval kapcsolatos átfogó meg-

²⁰ 71/1 New York Declaration, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 without reference to a Main Committee (A/71/L.1), 71/1 New York Declaration for Refugees and Migrants.

Forrás: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

Letöltés ideje: 2017.12.27.

közelítés szükségességét. A dokumentum az aláírók elkötelezettségét fejezte ki a menekültek és migránsok jogainak védelméért, s rögzítette, hogy „*a menekültekért az egész világközösség felelősséggel tartozik.*” (Már ekkor látható volt, hogy a migránsok és a menekültek státuszát az ENSZ „*közelíteni*” szándékozik.) Az ENSZ-tagállamok megállapodtak abban, hogy együttműködnek a biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról szóló globális „*megállapodás*” kidolgozásában, amelyet 2018. december 10–11-én Marokkóban kormányközi konferencián fogadtak el. A tárgyalások tartalmi, ezzel lényegi alapját képező úgynevezett végleges tervdokumentumot²¹ 2018. július 11–13-án fogadták el (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Final Draft, 11 July 2018). A migrációs paktumot végül 2018. december 10–11-én, egy a marokkói Marrákesben rendezett ENSZ-konferencia²² keretében hagyta jóvá 164 állam, és 2018. december 17-én a Közgyűlés előtt is (szimbolikusan) szavazásra bocsátották, amelyet 181:2 arányban fogadott el az ENSZ Közgyűlése. Csak az Egyesült Államok és Magyarország szavazott ellene, három állam pedig tartózkodott. A csomag²³ az általános megállapításokon és az elveken túl 23 célból áll, amelyek a deklaráció alapján arra irányulnak, hogy hatékonyabb legyen a migráció helyi, nemzeti, regionális és globális szintű kezelése.

A „*csomagban*” megfogalmazottak alapján a nemzetállami értelmezés szerint tehát a migránsok és a menekültek azonos kategóriába sorolása a nemzeti szuverenitást tovább csökkentené. A csomag így elsősorban a kibocsátó (jellemzően afrikai és ázsiai) országok álláspontját és (vélelmezett)

²¹ Final Draft for Compact 2018.

Forrás: <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uplo-ads/sites/51/2018/07/migration.pdf>
Letöltés ideje: 2018.11.12.

²² Marrakesh Conference, 2018.

Forrás: <https://undocs.org/A/CONF.231/3>

Letöltés ideje: 2018.12.17.

²³ Az ENSZ globális „csomagja” a biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról, 2018. Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018. Item 10 of the provisional agenda. Outcome of the Conference Draft, outcome document of the Conference. Note by the President of the General Assembly Distr., 30 July 2018

érdekeit tükrözi, illetve szolgálja. Bár a jelenlegi nemzetközi migrációs mozgások látszatra alapvetően kontinenseken belül zajlanak, valójában inkább a kontinensek közti áramlás a jellemző, ezért az egyezmény szövege és szellemisége alkalmas arra, hogy a földrészeken átívelő népességmozgásokat is legitimálja (függetlenül azok jogszerűségétől), illetve azokat a benne foglalt leegyszerűsítésekkel, esetenként félreérthető módon, döntően pozitív színben tüntesse fel. A csomag emellett biztonságpolitikai szempontból is hordoz veszélyeket, mert általános érvényű átültetése a gyakorlatba kihathat a terrorfenyegetettség szintjének változására is. A „*migrációs paktum*” és egyéb, a migrációt érintő kérdések kapcsán a migrációt nem támogató²⁴ országok vezetői részéről gyakran elhangzik, hogy az ENSZ és az EU „*ahelyett, hogy megállítaná a migrációt, menedzseli azt.*” *Mind politikai, szakmai, jogi és köznapi értelemben komoly értelmezési kérdések merülnek fel tehát a kezelést és a menedzsmentet illetően.* Megjegyzendő, hogy a „*management*” kifejezés a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Final Draft 11 July 2018. című dokumentum a 18–19. oldalán négy esetben fordul elő, border management policies, cross-regional border management cooperation, for effective integrated border management és border management alakokban. Migration management vagy management of migration kifejezés nem szerepel a rendelkezésre álló szövegben.

A kiindulás az, hogy a kezelés és menedzsment fogalmak, bár részben átfedik egymást, nem azonosak. Az EU-s tagállamok a migrációkezelés fontosságát hangsúlyozzák, az EU és a nemzetközi szervezetek a migrációmenedzsmentet, a menedzselést. Ennek komoly, hagyományos szintű oka van. Ettől függetlenül nem célszerű szembeállítani a két megoldási megközelítést, hanem indokolt megvizsgálni a valós összefüggéseket.

²⁴ Megjegyzés: kommunikáció-technikailag vitatható, hogy a migrációellenesség címszó alatt általánosan a migráció teljes elutasítása jelenik meg, holott különbséget kell tenni az illegális migráció ellen fellépő, a reguláris migrációt elfogadó és esetleg támogató, valamint a migrációt minden formájában ellenző hozzáállás között.

A migrációkezelés folyamat- és rendszeralapú megközelítése

Bár a *kezelés* fogalmának és jelentésének az értelmezése nem egységes, úgy tűnik, hogy a migrációkezelés kapcsán látszólag egyszerűbb a probléma megközelítése. A kezelésen általában valamiféle odafigyelés, folyamatos vagy időszakos ráhatás, szabályozás, irányítás, ellenőrzés, valamely keretek közt tartás, a káros következmények megelőzése, hatásuk csökkentése, megoldáskeresés, valamely elvárásnak, igénynek való megfelelés, valamely módszertan alkalmazása értendő. Tudományágtól, szakmai tevékenységi területtől függően létezik egy szűkebb és egy tágabb értelmezés. Az eltérés a konkrét eredmény megítélésében lehet, eszerint:

1. csupán foglalkozunk valamely problémával,
2. vagy ezt addig folytatjuk, míg találunk rá megoldást is.

A kezelés rendszerint egy folyamat, időben elhúzódó tevékenységi és eljárási sor is lehet, amelynek a végén valamilyen pozitív változás várható. Gyakran előfordul, hogy a kezelés és a beavatkozás szinonim fogalmakként jelennek meg, de nem azok! Ez mindig a tartalomtól, a tevékenység kezdési időpontjától, a lefolyás jellegétől függ. (Jelen írás terjedelmi korlátai ennek kifejtését nem teszik lehetővé.)

Folyamat- és rendszerszemléletű megközelítés alapján *a kezelés valamely nem megszokott, bizonyos okok miatt nem megfelelő állapot, helyzet, tendencia, már kialakult vagy kialakulófélben lévő, valamilyen nem kívánatos, kedvezőtlen, váratlan, káros helyzet, elvárt, szabályozott, kedvező irányú befolyásolása, alakítása, megváltoztatása, az eredeti helyzet, állapot, viszonyrendszer, körülmények helyreállítása, visszaállítása érdekében történő intézkedések, tevékenységek, eljárások, beavatkozások logikailag összefüggő rendszerét jelenti.*

A kezelésnek van egy olyan megközelítése is, amely a probléma teljes és végérvényes megoldását tűzi ki célul úgy, hogy ne kelljen visszatérni rá, és van egy olyan is, amely magát a problémával való foglalkozást, mint tényrt tartja kezelésnek az eredménytől függetlenül. (Megjegyzés: a kezel, kezelés

szó már szerepel Czuczor Gergely és Fogarasi János A magyar nyelv szótára²⁵ című 1862-ben megjelent munkájában. „*Kezel (...) szélesb és átv. ért. valamivel bánik, valaminek rendbe hozása, rendben tartása felől intézkedik, gondoskodik, rendelkezik*”²⁶.)

A kezelés tehát egy olyan folyamat, amely rendszerkörnyezetbe ágyazva, hálózatos ismérvekkel is összefüggésbe hozhatóan, a felismeréssel, feladatszabással, feladatvétellel és/vagy kényszerrel, tenni akarással kezdődik, és a megoldásra törekszik. A lényeg valamiféle kényszer, motiváció a cselekvésre vagy annak kiváltására. Mindehhez megfelelő fogadó politikai, gazdasági, kulturális környezetet, a kivitelezéshez megfelelő háttérforrásokat, kompatibilis szakértelmet, szakmai és szervezeti kultúrát indokolt társítani. A problémát, kockázatot, a változás, válság lényegét minden esetben indokolt azonosítani, hogy tudjuk, pontosan miről is van szó. Ez vonatkozik a migráció folyamatára és kezelhetőségére is. Ehhez megfelelő mennyiségű, minőségű, validálható, érdemi, integrált környezetben is felhasználható adatokra, információkra van szükség, amelyeket terszerűen és célirányosan gyűjteni, strukturálni, tárolni, megőrizni, elemezni, értékelni, szelektálni kell és feldolgozható formátumba kell rendezni, hogy az adott hierarchikus szinten autentikus döntés születhessen. A környezeti elemzést is el kell végezni, és csak ekkor kezdődik a változások, kockázatok, válságok kezelése, feltéve, ha a paradigmák nem indítják be a szokványos megoldásokat.

A változáskezelés, válságkezelés szükségszerűen magába foglalja az új igények, elvárások, ambíciók felvetésének és rögzítésének kezelését, a kitűzött célok és a lehetőségek képesség- és kompetenciaalapú koherenciáját,

²⁵ Czuczor Gergely, Fogarasi János: A Magyar Nyelv Szótára. Emich Gusztáv Magyar Akadémiai Nyomdász. 1862.

Forrás: <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-szotara-czuczorfogarasi-55BEC/>
Letöltés ideje: 2018.12.11.

²⁶ Forrás: <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-szotara-czuczorfogarasi-55BEC/k-624AA/kezel-6364A/>
Letöltés ideje: 2018.12.11.

körülhatárolja és megbecsüli, prognosztizálja a várható hatásokat, a költségek teljes körét, azok el- és megoszlását, az előnyöket, a hátrányokat és a változáshoz kapcsolódó, várható kockázatokat. Mindezt a kezelés keretében megfelelő módon kell kommunikálni, koordinálni, monitorozni és dokumentálni a végrehajtást, valamint felülvizsgálni, értékelni a megvalósítást, kezdeményezni a szükséges beavatkozásokat és a visszacsatolásokat.

A változáskezelést, válságkezelést a napi problémamegoldással, a normál helyzetre tervezett működéssel nem lehet megvalósítani. A kezelés a kialakult helyzetnek megfelelő, teljes körű, vertikális és horizontális koordináció és kooperáció keretében lehet csak eredményes.

A migrációmenedzsment körülhatárolása

A menedzsment a legtöbb meghatározásban általában a következő alanyi, tárgyi, tevékenységi kulcselemekkel írható le: (1) emberi közösségek, csoportok, szervezetek, ad hoc formációk, mint a humán keret, (2) a közös célra irányuló munka, tevékenység, szolgáltatás megszervezése, (3) a problémák hatékony megoldása, és (4) az együttműködés biztosítása. Ez kiegészülhet a tervezéssel, vezetéssel, irányítással, ellenőrzéssel, hatalomgyakorlással és a különféle döntési mechanizmusokkal. A menedzsment fogalmi meghatározása tehát annyira heterogén lehet, hogy nehéz általánosítható és konszenzusos változatot, a migrációhoz és migrációmenedzsmenthez is kompatibilis megoldást találni. Több magyar próbálkozás²⁷ is történt a menedzsment „*hivatalos*” megfogalmazására. Ezek egy része tükörfordítás főleg angol nyelvből, de az MKM 16/1994. (VII. 8.) sz. rendelet mellékletében szerepelt egy olyan megközelítés, ami szerint a *menedzsment* olyan társadalmilag elkülönült funkció, amely egy szervezet emberi, pénzügyi, fizikai és információs erőforrásai tervezésének, azokról való döntéseknek, szervezésének, vezetésének és irányításának folyamata, amelyet céljai eredményes és hatékony megvalósítása érdekében végez. (Ebből kö-

²⁷ 16/1994. (VII. 8.) MKM rendelet a szakmai követelmények kiadásáról.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400016.MKM>

Letöltés ideje: 2018.11.23.

vetkezően *menedzser* az a szakember, aki elsődlegesen menedzsment feladatokat végez. Tehát nem feltétlenül a hierarchikus-bürokratikus szervezeti megközelítés szerinti vezető személy!)

A Cambridge Dictionary ²⁸ szerint a management valaminek a „*kézben tartása*” és szervezése, valamely szervezet „*kézben tartásáért*” és szervezéséért felelős személyek csoportja.

Kiindulásként célszerű alapul venni, hogy a menedzsment az a koncepciózus tevékenység, eljárásrend, alkalmazási módszertan, amelyet egy vagy több személy végez valamely formális vagy informális szervezet, szerveződésként tevékenységeinek, valamely folyamat vagy rendszer összehangolása vagy koordinálása céljából. (A menedzsment tehát nem feltétlenül fedi le a kezelés teljes folyamatát!)

A menedzsment megközelítésekben keverednek a funkciók és a feladatok. A leggyakoribb menedzserfunkciók:

1. tervezés, szervezés, vezetés, ellenőrzés;
2. tervezés, szervezés, irányítás, kontrolling;
3. ezek kombinációja.

Az alapvető menedzsment tevékenységi területek a döntési szintek, az elérendő célok időhorizontja és hatásmechanizmusa szerint osztályozhatóak:

1. stratégiai menedzsment, a hosszú távú vagy stratégiai tervezés: a hosszú távú vagy stratégiai célok és az elérésükhöz szükséges tevékenységek (stratégia) meghatározása, szervezet, ad hoc szervezeti elem kialakítása (a stratégiai célok megvalósítása érdekében);
2. taktikai menedzsment, közép- és rövidtávú tervezés: a stratégiai célok lebontása rövidtávú célokkra vagy mérföldkövekre, és az eléré-

²⁸ Forrás: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/management>
Letöltés ideje: 2018.11.23.

sükhöz szükséges feltételek és tevékenységek meghatározása, szervezés, irányítás és szabályozás: a rövidtávú célok eléréséhez szükséges feltételek biztosítása, az erőforrások kiosztása és felhasználásuk figyelése, alaptevékenységek menedzselése, projektek, (egyedi) akciótervek megvalósításának menedzselése;

3. operatív menedzsment, vezetés-közvetlen (direkt, az adott szituációtól függő) szervezés, irányítás és szabályozás, erőforrások szétosztása konkrét tevékenységek elindítása, ellenőrzése, javítása és szükség esetén leállítása. Az alapvető menedzsment tevékenységi területek és az alrendszerek egymással szoros kapcsolatban állnak.

A menedzsment értelmezése kapcsán célszerű megemlíteni Alvin Toffler,²⁹ Howard Rheingold³⁰ és Henry Mintzberg^{31,32} nevét, s ami közös bennük, az az adhokrácia (adhocracy) kifejezéshez kötődik. Az adhokrácia kifejezést Alvin Toffler alkotta meg még 1970-ben Future Shock című könyvében, a bürokrácia ellentétjeként, vagyis amikor a döntéshozatal, a folyamatosan újrastrukturálódó környezet következtében, a tagok és az egységek közötti állandó egyeztetés nyomán jut deklarációra. Egy alapvetően szervezési, hierarchiával, gazdasággal kapcsolatos fogalomból politológiai fogalom lett. Az adhokrácia részletes leírását Howard Rheingold alkotta meg, és utána nevezi a szakirodalom a kifejezéshez köthető megmozdulásokat smart mobsnak. (Az adhokrácia (adhocracy) szó az „*ad hoc*” mint

²⁹ Alvin Toffler: Future Shock. Bantam Books Inc., a National General company. New York, 1970.

Forrás: <https://epdf.pub/toffler-alvin-future-shock7337af2a5470ec4fc0abc53589072d24-5676.html>

Letöltés ideje: 2019.01.25.

³⁰ Rheingold, Howard: Smart Mobs: The Next Social Revolution: Transforming Cultures and Communities in the Age of Instant Access. Perseus Books. Cambridge, 2002.

³¹ Mintzberg's Organizational Configurations.

Forrás: https://www.mindtools.com/pages/article/newSTR_54.htm

Letöltés ideje: 2019.04.12.

³² Management Pocketbooks.

Forrás: <https://www.pocketbook.co.uk/blog/2018/05/29/adhocracy/>

Letöltés ideje: 2019.04.12.

rögtönzött, és a „*krácia*” mint uralomban levők összessége szavakból áll össze, megjelenése után főleg a gazdaságtan értelmezte tovább.) Mintzberg a szervezeteket struktúrájuk szerinti típusokba sorolta a „*mintzbergi ötös*” klasszikus megnevezés alapján:

1. az egyszerű szervezet;
2. a gépi bürokrácia (technokrácia);
3. a szakértői bürokrácia (expertokrácia);
4. a divizionális szervezet;
5. *a feladat struktúra vagy adhokrácia.*

Az egyes típusok részletes bemutatása terjedelmi korlátok miatt itt nem történik meg, a hangsúly az adhokráciára irányul.

Az adhokrácia az ideiglenes, nem stabil, változó, állandó mozgásban lévő szervezet struktúrája. Az adhokrácia olyan szervezetet jelent, amelyet egy feladat megoldására, elvégzésére hoztak létre, a feladat elvégzésével általában a szervezeti egység is megszűnik, vagy a bürokrácia részévé válik. (A menedzsment esetében is megfigyelhetők hasonló tényezők!)

A leggyakoribbak a projekt-teamekből, fejlesztő-teamekből kialakított ad hoc szervezetek. Kevésbé alkalmasak szokványos, hétköznapi feladatok megoldására, inkább a nagy újdonságtartalmú, innovatív problémák megoldására célszerű létrehozni ilyen struktúrákat. A szakértőknek multidiszciplináris projektszoportokban kell egyesíteniük erőfeszítéseiket. Általánosan elfogadott nézet, hogy a folyamatok (rendszerek) hatékonyságáért a „*menedzsment*” a felelős. (Hagyományos megközelítésben ez a vezető, irányító, szakirányító al/részrendszer.) A menedzsment állandóan visszatérő problémája, dilemmája a termelékenység, a hatékonyság, néha a hatásosság, a teljesítmény, az eredményesség, a változtatási igény és kényszer, a javítás, a mérhetőség biztosítása, ami stratégiai, illetve taktikai célokba, projektekbe kerül beillesztésre, vagy egyszerűen valamilyen (többek között üzleti, fejlesztési, tevékenységi) tervbe. A fentiek is nehezen definiálhatók.

A menedzsment részéről a teljesítmény valamely kitűzött cél érdekében történő tevékenység mérhető eredményét jelenti. (Létezhet ilyen eredmény a migrációkezelés esetében is?)

A teljesítménymenedzsment is folyamatként értelmezhető, amely a rendelkezésre álló kompetenciák és kapacitások észszerű kihasználásával és a teljesítmények folyamatos javításával a kitűzött célok elérését biztosítja. (Milyen célok tűzhetők ki a migrációkezelésben?) A folyamatok „*teljesítményére*” is létezik általánosan elfogadott filozófia, mely szerint egy általánosan értelmezett folyamat hatékonyságát annak teljesítménye határozza meg. (Ezen a ponton van némi ellentmondás, ami a hatékonyság és a teljesítmény értelmezését illeti, de a teljesítménymenedzsmentet ez láthatóan nem nagyon zavarja.)

Egy folyamat az általános menedzsment szemszögéből akkor lehet hatékony/eredményes, ha az érdekeltek és az érintettek felé közvetített érték(ek) és a folyamat „termékeinek” az előállítási és az érdekeltekhez, érintettekhez való (el)juttatási költségeinek a különbsége a stratégiai és a taktikai célkitűzésekkel összhangban van. (A menedzsment szerint tehát a célok teljesülése már „mérőszámok” elérésével biztosítható.)

Tehát az eredmény a terv teljesítése. Itt zárul be a kör: a folyamatok hatékonyságának meghatározása a folyamatok teljesítményének mérésével érhető el. A mérés tárgya: külső, belső és pénzügyi mérőszámok, erőforrás-felhasználás mértéke és ezek kombinációi. A külső mérőszámok elvileg az érintettek, érdekeltek elégedettségét is kifejezik, de ez a migráció(kezelés) esetében a „*termék*” vagy „*szolgáltatás megfelelése és rendelkezésre állása*” vonatkozásában sajátosan, sok esetben kontraindikáltan jelenik meg. A belső mérőszámok a folyamatok működtetésének kontrollálható költségeit jelzik, ugyanakkor, ha a folyamathatárok nincsenek megállapítva, akkor az elszámolhatóság, elszámoltathatóság nehezen kivitelezhető.

A pénzügyi mérőszámok három fő területre irányítják rá a figyelmet:

1. mérhető haszon;
2. relatív teljesítmény;
3. fenntarthatóság.

A folyamatok átláthatóvá tétele, elemzése és mérése szolgál alapul a folyamatok javítására. A migrációkezelés/menedzsment esetében fontos a „ráfordítások” ismerete.

A migrációmenedzsment sajátos értelmezése

A menedzsment, ezen belül is a migrációs és/vagy migráció(kezelési) menedzsment értelmezése a hagyományos, hierarchikus-bürokratikus szervezeti, intézményi felfogáshoz szokott egyénnek nem magától értetődő. A nemzetközi szervezetek (az ENSZ, az IOM,³³ az EU) kialakították a maguk „*management*” fogalmát. Ehhez mindig konkrét intézményrendszer is kapcsolódik. Általánosan az IOM-féle migrációmenedzsment fogalom³⁴ terjedt el, amely szerint a migrációs vagy migráció menedzsment (migration management) nemzeti keretek között megvalósuló, számos kormányzati funkciót magában foglaló tevékenység, amely a határokon átnyúló migrációra, különösen a külföldieknek az állam határain történő belépésére és tartózkodására, valamint a menekültek és más rászorulóknak védelmére irányul, rendezett és humánus módon. Mindez a kulcsfontosságú migrációs kérdésekre vonatkozó stratégiai, jogalkotási és adminisztratív válaszok kidolgozására tervezett megközelítésével függ össze.

Az IOM keretein belül működik a Migrációs Menedzsment Főosztály (Department of Migration Management),³⁵ „*amely felelős a szakpolitikai iránymutatások kidolgozásáért, a globális stratégiák megfogalmazásáért, a szabványosításért és a minőségellenőrzésért és a tudásmenedzsmentért a „mainstream” migrációs ágazatokkal kapcsolatban, beleértve a munkaerőt és a megkönnyített migrációt, a migrációt és a fejlődést, az emberke-*

³³ Nemzetközi Migrációs Szervezet, International Organization for Migration

³⁴ Forrás: <https://www.iom.int/key-migration-terms>
Letöltés ideje: 2019.04.27., a szerző saját fordításában

³⁵ IOM, Department of Migration Management.
Forrás: <https://www.iom.int/migration-management>
Letöltés ideje: 2019.05.30.

reskedelem elleni küzdelmet, az önkéntes visszatérést, a migráció egészségügyi kérdéseit, a sebezhető migránsok támogatását, a bevándorlást és a határigazgatást és a migrációkezelés általános kapacitásépítését.

A Migrációs Menedzsment Főosztály öt szervezeti egységből, részlegből és egy egységből áll:

- 1. Migrációs egészségügyi osztály,*
- 2. Bevándorlási és határellenőrzési osztály,*
- 3. Migránsvédelmi és segélyosztály,*
- 4. Munkaerő-mobilitási és emberi fejlesztési osztály,*
- 5. Migrációs, környezetvédelmi és éghajlat-változási osztály,*
- 6. IOM Fejlesztési Alap Egység.”*

A továbbiakban konkrét példákon keresztül mutatom be a menedzsment nemzetközi szervezetek általi értelmezésének sokféleségét.

Az elméleten túl maguk a konkrét tevékenységek jelzik, hogy például EU-s megközelítésben mit is célszerű menedzsmenten érteni.

A következő, példaként felhozott írás 2014-ben a Stockholmi Program véghajrájában keletkezett.³⁶ A migrációkezelés és a menekültügy vonatkozásában a Hágai és a Stockholmi Programoktól az EU komoly előrelépést remélt, a várakozások azonban nem teljesen igazolódtak be. *A biztonság kérdése és az illegális migránsok problémájának egyidejű emberi jogi megítélése paradox helyzetet idézett elő az EU-s migrációs politikákban. Úgy tűnik, hogy már akkor kiderült, hogy a kettő együtt a jelenlegi EU-s megközelítés alapján nem működhet.*

³⁶ Jan Claudius Voelkel: Money for Nothing, the Cricks for Free: Five Paradoxes in EU Migration Policy. Comparative Migration Studies., Vol. 2, No. 2. Amsterdam University Press 2014.

Forrás: www.comparativemigrationstudies.org,

Forrás: <https://www.imiscoe.org/journal-cms-2/comparative-migration-studies-2014-2/66-3-voelkel-j-c-2014-money-for-nothing-the-cricks-for-free-five-paradoxes-in-eu-migration-policy/file>

Letöltés ideje: 2019.05.07.

A Földközi-tenger térségének migrációs helyzetére összpontosítva öt paradoxont jelenítettek meg olyan vonatkozásban és területeken, ahol az uniós bevándorlási politikák és fellépések nemcsak hogy nem érték el céljukat, hanem gyakran ellentétes „eredményeket” produkáltak, ami magas költségekkel járt mind pénzügyi, mind az emberi veszteségek tekintetében. Ezen felül az írás szerzője szerint ezek a politikák indokolatlanul rontják az uniós tárgyalási pozíciókat más szakpolitikai területeken is. A deklaráltan egyoldalú biztonsági, ám valójában más érdekeltségeket is támogató megközelítések ebben a formában nem vezethetnek eredményre. Az EU-nak tudomásul kellene venni, hogy a „migrációs” nevezett politikája a megváltozott körülmények között nem érvényesíthető. Ezt nem lehet ellensúlyozni depolitizált kapcsolatokkal és erősebb autokrácián alapuló, intézményi formátumú EU-s fellépéssel. Valójában az EU migrációs politikái a tagországok belpolitikai szemüvegén keresztül értelmezett egyes külső ügyekre próbálnak valamiféle megoldást keresni. A különféle mobilitási partnerségek és a visszafogadási megállapodások összessége nem más, mint a harmadik országok hitegetése, az EU-s célok névleges elérése és a tagországok megnyugtatása érdekében.

A már említett öt paradoxon az EU mediterráneumi migrációs politikáját érintően:

1. Az EU alkalmatlan eszközzel próbálja megoldani a migrációs problémát. (A probléma szemléltetésére az írás szerzője azt a példát hozza fel, amikor túl nagy kalapáccsal akarunk feltörni egy diót úgy, hogy igazából még a héjához sem férünk hozzá, nem beszélve a belsejéről.)
2. A statisztikák alapján az EU a migrációs politikájával egyre több migránst vonz be az illegális migráció folyamatába.
3. Az EU az illegális migráció sajátos „kezelésével” a migrációs folyamatot még veszélyesebbé teszi, és ezzel „hozzájárul” a migráció során bekövetkezett halálos áldozatok növekvő számához. (A Földközi-tengeren a legrövidebb (és így leginkább kedvelt) migráns út-

vonalak fokozott ellenőrzése azt (is) eredményezte, hogy nem csökkent igazán az illegális migránsok száma, hanem egyszerűen átirányításra, áthelyezésre kerültek, és így veszélyesebbekké váltak a migránsok Európába vezető útvonalai.)

4. Az EU (migráns) visszafogadási megállapodásai elsődlegesen a belső követelményekből, igényekből, nem pedig a külső szükségletekből erednek.
5. Az EU nagyon fontos, migrációval kapcsolatos tárgyalásokon került és kerül hátrányos helyzetbe.

Következtetések gyanánt 2014-ben, a Stockholmi Program utolsó évében el lehet mondani, hogy az EU migrációs politikája látványosra sikeredett különböző intézkedések, kezdeményezések, tárgyalások, programok, projektek, intézményi aktivitások nagy számát illetően. Számos lépést tettek az Európai Bizottság és az EU tagállamai, amelyek megkérdőjelezhető eredményeket hoztak, a migráció csökkentése helyett az irreguláris migráció volumene megnövekedett, új és újabb, veszélyes migrációs útvonalak és megoldások jöttek létre, ami megnövelte a migránsok kockázatait és költségeit, hatékonyabbá vált az embercsempészet is.³⁷ *A hivatkozott írás szerzője feltette a kérdést, hogy hogyan tovább?* (Megjegyzés: ekkor még nem következett be a 2015-ös migrációs boom Európában!)

1. A migrációt nem szabad csak egy-egy kiragadott kérdésen keresztül „látni” és „láttatni”.
2. A problémákat kontextusba helyezve célszerű megközelíteni.

³⁷Clotilde Caillaud: The Implementation of Coherent Migration Management through IOM Pro-grams in Morocco. In: Geiger, M. & Pécoud, A. (eds.): The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien. Osnabrück, 2012. 133–154. o.

Forrás: https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/imis40.pdf
Letöltés ideje: 2018.11.21.

3. Még ennél is fontosabb, hogy egy európai szinten megjelenő válság idején sürgősen szükség van arra, hogy őszinte és józan megbeszéléseket folytassanak az érdekeltek és érintettek a migrációval járó kockázatokról és lehetőségekről.
4. Nem lehet tabu téma a meglévő gyakorlatok komoly átgondolása (például vízumpolitika, munkavállalás szabályozása, visszafogadási egyezmények tartalma, megelőző intézkedések, a kibocsátó országok kormányait valós partnerként kezelni, a reintegrációs programok hatékonnyá tétele)!

Nem sokkal ezt követően, 2015-ben a közvélemény felé a migráció EU-s „*menedzsmenje*” az alábbiakban került közvetítésre:³⁸

1. Egységes menekültügyi eljárás kialakítása Európában;
2. A menekülők számának megfelelő, biztonságos és gyors alternatívák kialakítása és biztosítása;
3. A háború befejezése Szíriában;
4. Kapjanak a szíriaiak munkavállalói jogokat Törökországban;
5. Meggyőzni az Öböl-országokat, hogy több szíriai menekültöt fogadjanak be;
6. A csempészettel szemben más gazdasági alternatívák kialakítása;
7. A líbiai háború befejezése;
8. Véget kell vetni az elnyomásnak és az extremizmusnak Eritreában és Afganisztánban;
9. Támogatni kell a nyugat-afrikai fejlődést;
10. Tanulni kell a történelemből.

³⁸Patrick Kingsley: Migration correspondent: 10 ways to manage the migration crisis: A well-rounded response to the crisis must encompass a rethinking of EU policy. economic investment in smuggling communities and fact-based debate. 4 September 2015.

Forrás: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/04/10-ways-to-manage-the-migration-crisis>

Letöltés ideje: 2019.04.22.

A fentieket, mint prioritásokat is értelmezték. Hivatalosan Az Európai Bizottság 10 prioritása (2015–2019)³⁹ került kiadásra:

1. foglalkoztatás, növekedés és beruházások;
2. digitális egységes piac;
3. energiaunió és éghajlat-politika;
4. belső piac;
5. mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió;
6. kiegyensúlyozott és progresszív kereskedelempolitika a globalizáció előnyünkre fordítása érdekében;
7. jogérvényesülés és alapvető jogok;
8. migráció;
9. erőteljesebb globális szerepvállalás;
10. demokratikus változás.

Az EU 2015–2019-re szóló prioritásai kapcsán a migrációkezelés/menedzsment „*kifejtése*” a 2015-ös Európai Migrációs Stratégia⁴⁰ (az eredeti szövegben nem a strategy kifejezés, hanem az agenda, azaz menetrend szerepel, és ez alátámasztja, hogy az anyag csak részben felel meg a stratégia klasszikus kritériumainak, sokkal inkább az agendának megfelelő végrehajtási terv) alapján jól szemléltethető. Megjegyzendő, hogy a stratégia III. fejezetének eredeti címét⁴¹ a „*Four pillars to manage migration better*” a

³⁹ Az Európai Bizottság prioritásai.

Forrás: https://ec.europa.eu/commission/index_hu

Letöltés ideje: 2019.06.01.

⁴⁰ Európai Bizottság, Brüsszel, 2015.05.13 COM (2015) 240 final, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának: Európai Migrációs Stratégia.

Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hu.pdf

Letöltés ideje: 2019.06.01.

⁴¹ European Commission, Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic

hivatalos magyar változatban már „*A migrációkezelés javítására szolgáló négy pillér*” formában jeleníti meg a hivatalos közlemény. (Ez talán arra is enged következtetni, hogy a magyar eljárásrendben nincs különbségtétel a kezelés és a menedzsment fogalma között, vagy ez is egy tipikus (el)fordítási produktum, mint a „*control*” szó esetében, amely következetesen ellenőrzés formájában jelenik meg magyarul, holott az eredeti angol nyelvi és tartalmi jelentés inkább a „*kézben tartás*”, „*igazgatás*” értelmezést preferálja, és az ellenőrzés lehet része az igazgatásnak.) Az agenda a migrációt természetes jelenségként jeleníti meg. Az egyes emberből indul ki. „*A félrevezető és sablonos értelmezések gyakran csak az áramlatok egyes típusaira összpontosítanak, és elsiklanak a társadalmat sokféleképpen érintő jelenség eredendő összetettsége felett, amely sokrétű választ tesz szükségessé.*” Ez egy lényeges megállapítás, mert az utóbbi időben főleg az irreguláris vagy illegális migránsok kerültek a fókuszba. Az anyag azonnali teendőként a rászorulókat védelmébe emeli ki. Részletesen felsorolja, hogy az azonnali intézkedések mit takarnak:

1. életmentés a tengeren;
2. az embercsempész bűnszövetkezetek célba vétele;
3. reagálás az Unió területén megjelenő, nagyszámú érkezőre, áthelyezés;
4. a lakóhelyét elhagyni kényszerült, védelemre szoruló személyek védelmének biztosítására vonatkozó közös megközelítés, letelepítés;
5. partnerségi együttműködés a harmadik országokkal a migráció származási útvonalainak kezelésére;

and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration,

Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Letöltés ideje: 2019.06.01.

6. az uniós eszközök felhasználása a leginkább érintett tagállamok segítésére.

A III. fejezet a migrációmenedzsment négy pilléréről szól:

1. az EU-ba való belépés jogszerű lehetőségeinek világos és megfelelően végrehajtott kerete;
2. az EU-nak továbbra is hozzá kell járulnia a rászorulóknak védelméhez;
3. következményekkel kell járjon az, ha a migránsok nem felelnek meg a tartózkodási kritériumoknak;
4. az EU-nak továbbra is párbeszédet kell folytatnia a határain túl, és erősítenie kell az együttműködést a globális partnereivel, kezelnie kell a kiváltó okokat, továbbá elő kell segítenie a jogszerű migráció olyan módozatait, amelyek előmozdítják a körkörös növekedést és a fejlődést a származási és a célországokban.

A továbbiakban a fenti négy pillér tartalmát is kifejti.

1. Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése;
2. határigazgatás, életmentés és a külső határok biztosítása;
3. Európa kötelezettsége a védelem nyújtására, erős közös menekültügyi politika;
4. a jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika.

A „*Merre tovább?*” kérdésre a válasz: „*Ez a stratégia elsősorban olyan megoldásokra összpontosít, amelyek révén Európa rövid és középtávon továbbléphet a szóban forgó területeken. Amennyiben azonban hatékonyan, fenntartható módon és hosszú távon kívánjuk orvosolni ezeket a problémákat, tovább kell fejlesztenünk a migráció területén kifejtett európai együttműködést.*”

(Menedzsmentről van tehát szó. Prioritások alapján rövid- és középtávú megoldások felvázolása történik. Dimitrisz Avramopulosz, európai migrá-

ciós, belügyi és állampolgári biztos volt a 2019-es Európai Parlamenti választásokig a felelős a fentiek megvalósulásáért, ami klasszikus menedzseri feladatot jelent.) 2018. január és március között a Norvég Igazságügyi és Közbiztonsági Minisztérium számára készült egy jelentés⁴² a „*fenntartható migráció*” kérdésében. *A jelentés elkészítésének célja az volt, hogy a „fenntartható migráció” kifejezést potenciálisan innovatív fogalomként vizsgálja meg, amely egy olyan megközelítést ír le, ami a szegényebb országokból a gazdagabb országok felé irányuló és megvalósuló migrációra épül.* (Ez a megközelítés is az öngazoló leegyszerűsítő megoldások közé sorolható.)

A megrendelés szerint a migráció mozgatórugóira és dinamikájára, valamint a különböző szereplőkre, a jelenre és a várható jövőre történt az összpontosítás. A kutatás abból indult ki, hogy a migrációról szóló viták legtöbbször magukra a migránsokra koncentrálnak. De a migráció számos más személyt, valamint a közösségeket, a társadalmakat és az államokat is érinti, mert a migránsok bizonyos országokat, területeket elhagynak, áthaladnak valahol, megérkeznek, letelepednek, mozognak.

A migráció olyan helyváltoztatás és mozgás, amely gyakran sok időt vesz igénybe, többszöri átmeneti időszakot igényel, és több helyen is azonosítható. A migráció a kívülálló számára empirikus jelenség, amely mind térben, mind időben valamilyen módon zajlik. A migráció magában foglalja a migránsok sokféleségét, akik nagyon különböző jogi rendszerekkel kerülnek szembe az „*utazás során*” és valamely országba való érkezéskor. *A migráns végül is olyan ember, aki megváltoztatja a szokásos tartózkodási országát, függetlenül a migráció okától vagy annak jogi státuszától.* (Ez is

⁴² European Migration Network, National Contact Point Norway (EMN), Norway Occasional Papers Defining Sustainable Migration, PRIO, 2018. This report was originally published by the Peace Research Institute, Oslo (PRIO) in the following format: Erdal, Marta Bivand; Jørgen Carling; Cindy Horst & Cathrine Talleraas, 2018, Defining Sustainable Migration, PRIO Paper. Oslo, PRIO, Norwegian Ministry of Justice and Public Security in the period January–March 2018

Forrás: <https://www.regjeringen.no/contentassets/59c035d6145c48a59d834ce1969f33cb/emn-norway-occasional-papers-defining-sustainable-migration-prio-2018.pdf>

Letöltés ideje: 2019.05.11.

tipikus példája a megközelítés oldaláról nézve akár a migráns dehumanizálásának, akár áldozatként való bemutatásának.)

A fenntarthatóság fogalmát általánosan használják az éghajlatváltozásra való reagálás szükségességére, vagy az 1980-as évektől kezdődően a „*fenntartható fejlődésre*”, amely a jövőbeli hatásokra is felhívja a figyelmet. A közelmúltban a fenntarthatóság a „*2030-as menetrend és a fenntartható fejlődési célok*” kereteihez kapcsolódik. (2030 Agenda and the Sustainable Development Goals = SDG.) (A „*fenntartható migráció*” kifejezést tehát a fenntartható fejlődési célokkal kapcsolatos politikai körökben folyó vitákkal, a migrációval kapcsolatos globális megállapodás és a menekültekről szóló globális megállapodás, valamint a régóta fennálló „*akadémiai kérdésekkel*” kapcsolatos párbeszédben lehet eredményesen felhasználni.) Az anyagban felmerült a migráció-fejlesztési kapcsolatok kérdése is. A „*fenntartható migráció*” fogalmának kifejtése leírja, hogy milyen lehet a „*kívánatos jellemzőkkel rendelkező migráció*”. A fenntartható migrációnak ebbe a szélesebb kategóriába való behelyezése lehetővé teszi, hogy megvizsgálják azokat az elemeket, amelyek túlmutatnak magán a fogalmon. Négy megállapított változata van a „*kívánatos jellemzőkkel rendelkező migrációnak*”, amelyek különösen fontosak:

1. Rendezett, biztonságos és felelősségteljes migráció⁴³;
2. A biztonságos, rendezett és szabályozott migráció⁴⁴;

⁴³ Az SDG egyik célkitűzése, 10.7 pont, Egyesült Nemzetek Közgyűlése, 2015. United Nations General Assembly, 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, United Nations.

Forrás: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
Letöltés ideje: 2019.06.11.

⁴⁴ Koncepció a GCM-ben (Global Compact for Migration) az ENSZ Közgyűlése, 2016. United Nations General Assembly, 2016, New York, Declaration for Refugees and Migrants (Resolution 71/1). New York, United Nations.

Forrás: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

Letöltés ideje: 2019.06.11.

3. Humánus és rendezett migráció⁴⁵;
4. A migráció szempontjából előnyös forgatókönyv (a win-win-win scenario for migration).

A forgatókönyv a migrációkezelés korai gondolkodásában kiemelkedő ötletnek számított.⁴⁶ A tanulmány három átfogó következtetést közvetít:

1. A szegényebbekből a gazdagabb országokba irányuló migrációt és annak fenntarthatóságát nem lehet elkülöníteni, függetleníteni a többi mobilitástól, akár belső, akár más nemzetközi célállomásoktól;
2. az alkalmazott időbeli perspektíva, amely a jövőt szemléli, de a történelmi perspektívát is figyelembe veszi, fontos tényező mind a migráció hátrányainak, mind az előnyeinek megértésében;
3. vannak olyan dilemmák és összeférhetetlenségek, amelyek szerint a „*kiegyensúlyozott költség- és haszoneloszlás*” indoklása migrációs eszközökkel mindig is politikai kérdés lesz.

Mint ilyen, a „fenntartható migráció” kifejezés természetesen érzékeny a politizálásra. A migráció menedzsmentje egy sajátos EU-s megoldás, vagy következetes hozzáállás?

2018. július 24-én egy EU-s sajtóhír jelent meg, miszerint az Európai Bizottság kibővíti a fogalomtárát a „*partraszállással*” és az „*ellenőrzött központ fogalmával*”. A menedzsment lényege az eredmény produkálása. Így mindenképpen logikus lépés volt, hogy az Európai Bizottság jóváhagyta az „*ellenőrzött központok*” (controlled centre) fogalmát és intézményesülését, valamint rövid távú intézkedéseket hozott az EU-ban partra

⁴⁵ Az IOM misszióinak kulcsfontosságú koncepciója. IOM, 2018, About IOM, accessed 19 January.

Forrás: <https://www.iom.int/about-iom>

Letöltés ideje: 2019.06.11.

⁴⁶ Martin, Philip, Susan Martin, Patrick Weil: *Managing Migration. The Promise of Cooperation*. Lexington Books. Lanham, 2006.

szálló (disembarkation) migránsok adatai feldolgozási szintje javításának érdekében, és a harmadik országokkal kötött regionális megállapodások létrehozásának lehetséges módjairól.

Avramopulosz EU-biztos kijelentette: *„Most már sokkal jobban, mint valaha, közös migrációs megoldásokra van szükségünk. Készek vagyunk arra, hogy támogassuk a tagállamokat és a harmadik országokat abban, hogy jobban együttműködjenek a tengeren megmentett személyek partra szállításakor. De ahhoz, hogy ez a helyszínen azonnal működjön, egységnek kell lennünk, nem csak most, hanem hosszú távon is. A fenntartható megoldásokra kell törekednünk.”* Az Európai Unió területén partra szállók adatainak rendezett és hatékony feldolgozásának javítására szolgálnának az „ellenőrzött központok”. Ilyenek addig is működtek, csak másképp nevezték őket. A történelemből az a szándék körvonalazható, hogy javuljon a nemzetközi védelemre szoruló egyének és az EU-ban jogszerűtlenül tartózkodó migránsok közötti megkülönböztetés folyamata, ugyanakkor felgyorsítható legyen az utóbbiak visszatérése a származási országokba. A központokat az EU és az uniós ügynökségek teljes körű támogatásával kezeli a fogadó tagállam, és helyüktől függően ideiglenes vagy eseti jellegűek lehetnek. Az ilyen központok fő jellemzői:

1. Teljes körű operatív támogatás az európai határőrök, menekültügyi szakértők, biztonsági szűrők és visszatérő tisztviselők leszállási csapataival, valamint az EU költségvetéséből fedezett összes költséggel;
2. gyors, biztonságos és hatékony feldolgozás, amely csökkenti a másodlagos mozgások kockázatát, és felgyorsítja az érintett személy státuszának meghatározását;
3. az önkéntes tagállamok teljes pénzügyi támogatása az infrastruktúrális és működési költségek fedezésére;
4. valamint pénzügyi támogatás nyújtása a kiszállók áthelyezését elfogadó tagállamok részére 6 000 euró/fő értékben.

A koncepció teszteléséhez a lehető legrövidebb időn belül egy rugalmas megközelítést alkalmazó kísérleti szakasz indítható. Az Európai Bizottság egy központi kapcsolattartó pontot is biztosít a szolidaritási erőfeszítésekben részt vevő tagállamok közötti koordinációra, mint átmeneti intézkedést, mindaddig, amíg a folyamatban lévő közös európai menekültügyi rendszerre vonatkozó reformok keretében nem alakul ki teljes körű rendszer.⁴⁷

2019. március 6-án az Európai Bizottság értékelt az európai migrációs menetrend terén a megelőző négy évben elért előrehaladást, és meghatározta azokat az intézkedéseket, amelyek még mindig szükségesek a migráció előtt álló kihívások kezeléséhez. (Ez egyfajta folyamatszemléletet (is) tükröz, de a valós összefüggések feltárása nélkül.)

Az volt a megítélés, hogy a három egymást követő évben a beérkezett adatok alapján folyamatosan csökkent a migránsok száma, és a 2015-ös csúcshoz jelenleg mintegy 10%-át teszik ki. 2018-ban mintegy 150 000 szabálytalan átlépést észleltek az EU külső határain. Az a tény azonban, hogy a szabálytalan érkezések száma csökkent, nem garantálja, hogy a jövőben is megmarad ez a „*pozitív változás*”, figyelembe véve a migrációs nyomás várható folytatódását. Ezért elengedhetetlen a migrációkezelés és a határvédelem átfogó megközelítése. A második világháború óta a világ legsúlyosabb menekültválsága során az EU-nak sikerült lépéseket tennie a migráció kezelésében és a határvédelemben. Az EU több millió embernek nyújtott védelmet és támogatást, életet mentett meg, „*lebontotta*” a csempészetet, és az elmúlt öt év tükrében a legalacsonyabb szintre szorította az Európába történő szabálytalan érkezéseket. Mindazonáltal több munkára van szükség ahhoz, hogy az EU migrációs politikája valóban jövőképesse váljon, tekintettel a folyamatosan változó geopolitikai kontextusra, és a migrációs nyomás folyamatos növekedésére globális szinten. Jelzésértékű, hogy az EU felvetette, hogy fel kell készülni a továbbiakra is.

⁴⁷ Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts, Brussels, 24 July 2018.

Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm

Letöltés ideje: 2019.02.12.

Ezt „*Mire lehet számítani? Migráció menedzsment Európában: kihívások és felelősség*” címmel fogalmazták meg.⁴⁸ A lényeg, hogy a migráció és a menekültügy területén Európában alkalmazott eszközök, legjobb gyakorlatok és kihívások áttekintésére, 2019. szeptember 23–25-én Belgiumban „*kurzus*” lesz a migrációról. Az elkövetkező években az Európai Uniónak (többek között intézmények, tagállamok, nemzeti parlamentek, uniós ügynökségek, régiók) mozgósítania kell erőforrásait, és jogalkotási, diplomáciai, pénzügyi, biztonsági és humanitárius eszközeivel globális stratégiát kell kialakítania. Ebből a célból fontos, hogy az érintett szakemberek, kutatók és akik érdeklődnek e fontos politika iránt, tisztában legyenek a helyzettel, a kihívásokkal, és fórumot kell biztosítani a jelenlegi európai migrációs és menekültügyi politikával kapcsolatos szemlélet, legjobb gyakorlatok és eszközök megvizsgálására, bővítésére és aktualizálására. A tervezett program ezért áttekintést nyújt a migrációkezelés főbb jogi eszközeiről uniós szinten, valamint betekintést ad a főbb szereplők számára. A tervezet megelőlegezi, hogy a résztvevőknek lehetőségük lesz

1. megérteni és lépést tartani a migráció és a menekültügy területén az EU-ban és az európai szinten folytatott fellépésekkel, különösen a menekültválság után, az eredményeket, fejleményeket és lehetőségeket, kihívásokat azonosíthatják;
2. megérthetik az EU és a nemzeti szint közötti koordináció szerepét és annak fontosságát, a meglévő jogi eszközöket és egyéb eszközöket, a jelenlegi gyakorlatokat és hiányosságokat;
3. elismert előadóktól első kézből kaphatnak tanácsokat és betekintést a gyakorlatba.

⁴⁸ Managing Migration in Europe: Challenge and Response, Taking stock of the tools, best practices and challenges in the field of migration and asylum in Europe.
Forrás: <https://www.coleurope.eu/training-projects/training/executive-education/autumn-courses/managing-migration-europe-challenge>
Letöltés ideje: 2019.06.12.

Ehhez társul, hogy az EU a 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrendjét is elkészítette.⁴⁹ Ebben szerepel, hogy az elmúlt években világunk egyre nyugtalanabbá és összetettebbé vált, és a változások is felgyorsultak. Ez egyszerre jár lehetőségekkel és kihívásokkal. Az elkövetkezendő öt évben az Európai Unió megerősítheti szerepét e változékony környezetben, és ezt meg is fogja tenni. A közös fellépés határozott és célratoró lesz, és az európai értékekre, valamint az európai modell erősségeire épül majd. Csak így lehet hatékonyan formálni a világ jövőjét, előmozdítani az EU-s polgárok, vállalkozók és társadalmak érdekeit, valamint megőrizni a kialakult életformát. Ez a stratégiai menetrend egy válasz a változásokra, meghatározza a tevékenységek általános kereteit és irányát, irányt szabva az uniós intézmények munkájának az elkövetkezendő öt évben. A menetrend három kiemelt területre összpontosít:

1. a polgárok és a szabadságok védelme;
2. erős és életteli gazdasági bázis kialakítása;
3. a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása.

Az EU-s migrációmenedzsment létező elmélet és gyakorlat. Az eddigi hozzáállás és érdekalapú megközelítés hosszú távon határozza meg a migrációs folyamathoz, annak kezeléséhez való EU-s szintű viszonyulást és problémaérzékenységet.

A folyamatok megközelítése

Sokféle folyamat létezik. Olyanok is, amelyekről a napi életben sokan nem is gondolják, hogy valójában folyamatról van szó. A folyamatok elemzése,

⁴⁹ Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf>

Letöltés ideje: 2019.07.03.

vizsgálata, értékelése, fejlesztése terén főleg az üzleti folyamatoknak bőséges a (szak)irodalma. (A migrációkezelést lehetne talán egyértelműen folyamatként tekinteni, de bizonyos szemszögből a migrációt is lehet részben vagy egészben üzleti folyamatként vizsgálni?) Ahhoz, hogy a folyamatok lényege érthetővé váljék, kiderüljenek a strukturális sajátosságai, a kapcsolódási pontjai, lehetőség szerint a folyamatokat átláthatóvá és mérhetővé kellene tenni. A folyamatok átláthatóvá tétele többek közt elemzéssel, modellezéssel és szimulációval érhető el. (Ezeknek kidolgozott módszertana van, de terjedelmi okok miatt ennek ismertetésére jelen esetben nem kerül sor.)

Kiindulás, hogy a folyamat bizonyos azonosítható változások, történések, eljárások, tevékenységek, valamilyen oksági viszony és/vagy logika alapján egymáshoz kapcsolódó sorozata, amely „*sorban*” (egymás után) vagy párhuzamosan (egymás mellett) a fenti, összetartozó kategóriák összességét írja le. A folyamatok bizonyos ismétlődést, ciklikusságot vagy „*történelmi mintázatot*” mutatnak, ami elősegítheti a hiteles leírásukat. A továbbiakban a migráció és a migrációkezelés folyamatleírásának elkészítéséhez szükséges szempontokat tekintem át, amelyek modulszerűen bővíthetők, összevonhatók, vagy tovább is tagolhatók, kiegészíthetők.

A migráció folyamata, a migrációs folyamat

A folyamatleírásnak valamilyen konszenzusos kiindulóponthoz célszerű kapcsolódnia. A konszenzuson van a lényeg, mert a történelmi, a társadalmi előzmények értelmezése többpólusú megközelítést tesz lehetővé. A migráció folyamata akár több évszázados jelenség is lehet egy-egy ország, régió vonatkozásában, ezért nem mindegy, hogy a „*bemenet*” vagy „*start*” honnan is eredeztethető.

Az alábbi modulok azonosítása segíthet a folyamatleírás pragmatikus kivitelezésében:

- a migrációt kiváltó, kiváltható, előidézhető, direkt vagy indirekt, akár késleltetett hatásmechanizmusú okok, körülmények, fejlemények, feltételek, emberi, közösségi, társadalmi, demográfiai, gazda-

sági, egészségügyi, ökológiai, klíma és komplex környezeti összefüggéseinek a felderítése, azonosítása, az oksági kapcsolatok feltárása és (globális) nemzetközi viszonyrendszeri kontextusba helyezése;

- az okok nevesítése és egységes szempontok szerinti kategorizálása, például demográfiai, politikai, gazdasági, katonai, kulturális, vallási, faji, származási, környezeti, környezetterhelési változások;
- adott régióban, országban, közösségben intézményes vagy megtúrt diszkrimináció, szélsőséges megnyilvánulások, extrémizmus jelenléte, feltételezése;
- az ENSZ emberi jogi, emberi fejlődési és emberi biztonsági kritériumainak való megfelelés, a nemzetközi szervezetek által alkalmazott küszöbértékek azonosítása;
- a migrációt kibocsátó országokban a kormányba, hatóságokba vetett bizalom mértéke;
- a migrációt kibocsátó országok kormányainak, hatóságainak együttműködési készsége a nemzetközi szervezetekkel, adatközlési hajlandósága, delegációk, missziók beengedése az országba;
- a migrációt kibocsátó országok kormányainak, hatóságainak viszonyulása az eddigi nemzetközi támogatásokhoz, segélyekhez, ezek célirányos felhasználásának ellenőrizhetősége, hatásuk a lakosság-megtartásra;
- menekült vagy migrációs táborokat fenntartó országok politikai stabilitása, gazdasági potenciálja, az országban élő menekültek és migránsok lehetősége az önfenntartásra, szokásaik, hagyományaik, nyelvük, vallásuk ápolására;
- menekült vagy migrációs táborokat fenntartó országok viszonyulása az ország területén élő migránsokhoz, menekültekhez;
- a migrációhoz kapcsolódó kommunikációs, információs környezet feltérképezése és leírása;
- a fogadó vagy célországok által kiadott releváns információk ismerete, elérhetősége, elfogadása a migrációt kibocsátó területeken;
- a migrációt kibocsátó, vagy potenciálisan annak tekinthető (konkrét) régió, ország, országrész, közösség mobilitási feltételrendszere, mobilitási hagyományai, a technikai és technológiai változások hatása a mobilitásra;

- a potenciális vagy de facto migrációt kibocsátó országok kormányainak viszonyulása magához a migrációhoz, az adott országokban a társadalmi jelenségek, társadalmi folyamatok kezelésének jellemzői; a kormányok eltűrik, támogatják vagy tiltják a migrációt?;
- az adott régiókban, országokban, közösségekben migrációt előkészítő, támogató, toborzó kormányzati szervezetek, intézmények, NGO-k, INGO-k jelenléte és aktivitása, nem engedélyezett szerveződések, bűnözői csoportok illegális toborzó, zsaroló tevékenysége;
- munkavállalás céljából végzett bármilyen toborzás, utaztatás azonosítása;
- tanulás céljából végzett bármilyen toborzás, utaztatás azonosítása;
- emberkereskedelemre utaló bizonyítékok feltárása;
- adott országon belüli munkavállalási migráció és az országközi munkavállalások jellege;
- törzsi, vallási közösségek által anyagi megfontolásból Európába, USA-ba, Ausztráliába küldött fiatalok száma, ezek családjainak helyzete;
- adott ország közösségeinek és a már a célországba eljutott közösségi tagok közti kapcsolattartás jellege, tartalma, a diaszpórákkal való személyes érintkezés gyakorisága, a diaszpórákból hazalátogatók „*elfogadottsága*”;
- a globális, regionális, nemzeti, területi, lokális hatások a migrációra (korlátozások, vízum, szigorú szabályok, diszkrimináció);
- életkörülmények, életminőség, biztonság, jólét és jólét azonosíthatósága és összehasonlíthatósága;
- adott terület hagyományos gazdasági szerkezetének alkalmassága a népesség tradicionális életvitelének biztosítására, hajlam a technikai és technológiai változtatásra;
- reális életkilátások;
- a migrációs döntés megalapozása: egyéni döntés, közösségi döntés, külső beavatkozás, kényszer (kitelepipítés, áttelepipítés, betelepítés, lakosságcsere, asszimiláció, üldöztetés, menekülés, polgárháború, politikai zaklatás, faji/vallási megkülönböztetés, gazdasági ellehetetlenítés, munkalehetőség hiánya, életfeltételek drasztikus megromlása);

- a migráció időbeni dimenziói: ideiglenes, végleges;
- a migránsok célország szerinti választását befolyásoló tényezők összefüggései;
- a migrációt meghatározó földrajzi szempontok: helyismeret, „*utaztató támogatás*”, kipróbált és bevált útvonalak, ismert irányok, áthidalható távolság;
- a migránsok összetétele származási és célország szerinti társadalmi szempontból: nemi hovatartozás, származás, foglalkozás, nemzeti-ség, képzettségi szint, életkor, családi szerkezet.

A folyamatleírás szempontjából fontos, hogy

- azonosíthatók-e azok a személyek (és létszámuk), akik pillanatnyilag az eredeti lakóhelyükön tartózkodnak, de a jelenlegi helyzet, a prognosztizálható változások alapján várható, hogy lakóhelyüket belátható időn belül tömegesen elhagyják. Ezt befolyásolhatja-e valamilyen formában az eddig tett intézkedések összessége, a jelenlegi lakóhely megtartó-képességének javítása, van-e hajlandóság az együttműködésre mind politikai, mind gazdasági, mind emberi szinten?
- azonosíthatók-e azok a migránsok és tartózkodási helyük, akik az eredeti lakóhelyüket már elhagyták, a célországokhoz képest egyelőre egy távoli helyen tartózkodnak, várva a kedvező alkalomra a továbbjutást illetően. Ez lehet tábor, esetleg a környező országokban azonos nyelvet beszélő népcsoport, közösség vagy teljesen ismeretlen tartózkodási hely is. Az illetékes hatóságok tudnak-e a migránsok ott tartózkodásáról, regisztrálták-e őket, mennyire biztosított az ellenőrzésük? Mekkora lehet az a hányad, amiről nincs információ?
- azonosíthatók-e azok a migránsok és tartózkodási helyük, akik már elindultak az európai a célországok felé, jelenleg még Európán kívül, de elérhető távolságban, vagy már Európában, de az EU külső határain kívül, azonban azok közvetlen közelében, valamely harmadik országban (tranzit országban) legálisan vagy illegálisan tartózkodnak?

- a hotspotokon, tranzitónákban tartózkodó migránsok létszáma;
- az EU területére bármilyen módon bejutott és menekült kérelmet beadott és eljárás alatt lévő migránsok száma és pontos tartózkodási helye;
- az EU területére bejutott migránsok száma, akik menekült kérelmet adtak be valamely EU-s ország hatóságainál, de azt elutasították, és a migránsok az országot még nem hagyták el;
- az EU-s országokban tartózkodó, de onnan kiutasított vagy valamilyen ok miatt az országot elhagyni kényszerülő migránsok száma;
- azon migránsok száma, akik valamely európai országban egy másik EU-s országba relokációs lehetőséget kaptak;
- az EU területén élő migráns eredetű személyek száma, akik család-egyesítés címén kérelmet adtak be, csatolva a kérelemben szereplő személyek számát, életkori és nemi összetételével;
- azon migránsok száma, akik legalább egy évig munkahellyel rendelkeztek;
- sikeres repatriálási műveletek száma, az érintett személyekkel;
- valamely bűncselekményt elkövető migránsok, vagy migráns eredetű személyek száma, összehasonlítva az adott ország összlakosságával;
- másodlagos migráció mutatói az EU-ban;
- sikeres integrációs esetek száma az érintett személyek országokénti kategorizálásával;
- az adott országban lévő diaszpórák származási ország szerinti mennyisége, városenkénti megjelenítése, ismert vagy feltételezett létszáma;
- a diaszpórákban élők részvétele az ország gazdasági életében;
- regisztrált migránsok száma, az irreguláris migránsok feltételezett létszáma;
- migrációs útvonalak változásai;
- a hatóságokat megtevesztő migránsok esetszáma országoként;
- önkéntes hazatérések száma;

A modulokat lehet bővíteni, módosítani, a lényeg, hogy térben és időben, statisztikailag is alátámasztott folyamatleírások készüljenek, amelyek

a valós „*flow-t*” mutatják be, és alapul szolgálhatnak a migrációkezelésnek.

A migrációkezelés folyamata

Úgy tűnhet, hogy a migrációkezelés folyamata könnyebben leírható, mint maga a migráció. Ennek ellenkezője akkor válik nyilvánvalóvá, ha tisztázódik, hogy mi minden tartozik, tartozhat a migrációkezelés/menedzsment témakörébe. Konceptió, szereplők, szabályok. Érdekeltek, érintettek. Ambíció, kompetencia, kapacitás. Kezelési képességek, hajlam, érdekek. Kapcsolódás más folyamatokhoz, rendszerekhez, hálózatokhoz. Politikai, társadalmi, jogi, gazdasági, kulturális, vallási közeg. Erőszakelméletek. A kezelési tevékenység teljes eszköz- és módszertára. A folyamatleírás elkészítéséhez az alábbi modulok javasoltak:

- az általános és speciális körülmények, feltételek, globális, regionális, lokális hatások, hatásmechanizmusok, az ezekhez kapcsolható vagy ezekből eredő, esetleg ezeket kiváltó veszélyek, fenyegetések, kihívások, feladatok, elvárások, igények, lehetőségek azonosítása, értelmezése, elemzése, értékelése, kategorizálása, minősítése, rangsorolása, azaz a kockázatok körülhatárolása;
- migrációs kockázatelemzés, kockázati megbízhatóság megítélése;
- a migrációs kockázatkezelés integrált rendszerének kialakítása, azaz a kockázatok felismerése, kockázatazonosítás, kockázatok körülhatárolása, kockázatelemzés, kockázatértékelés, kockázatbecslés, kockázatközlés, kockázat(ok) elfogadása, kockázati lehetőségek meghatározása, kockázatok mérése, kockázattervezés, kockázatprofilozás, kockázatoptimalizálás, kockázattűrés, kockázatküszöb, kockázatfinanszírozás, kockázat-ellenőrzés, kockázat-monitoring, kockázatminősítés, kockázatvalidálás, kockázatfelügyelet, kockázat felülvizsgálata, globális, regionális, nemzeti, biztonság, rendészeti, szociális kockázati mátrix, globális, regionális, nemzeti migrációkezelési kockázatpolitika, kockázati szint, kockázati környezet, környezetkockázat, kockázattudatosság;

- migrációval kapcsolatos kockázattűrés, kockázatcsökkentés, kockázatáthárítás, kockázatba bevonás, kockázatkerülés, kockázatmegelőzés, kockázatátadás, kockázati megbízhatóság, kockázatkezelés kockázata, kockázatkezelés hatékonysága és hatásossága;
- migrációhoz kötődő helyzetértékelés globális, regionális, nemzeti és lokális lehetőségeinek felmérése, a migráció hatásmechanizmusainak azonosítása, lehetséges források beazonosítása (migráció erősítő vagy nehezítő, a migrációkezelést támogató vagy gátló források, geopolitikai helyzetkép, geográfiai hatásmechanizmusok, érdékazonosítás);
- a migrációkezelés kereteinek erőtételelemzésre alapozott előzetes meghatározása (globális, regionális, nemzeti és lokális szinten);
- a teljes migrációs kockázat „*lebontása*” kiszűrt és fennmaradó kockázatokra;
- *a kezelendő migrációs kockázatok nevesítése és a megengedhető kockázatok behatárolása;*
- az ország területére belépő és ott tartózkodó migránsok azonosítása, tartózkodási helyének kijelölése, ellenőrzése, az integráció feltételeinek ismertetése és az önfenntartó hozzáállás kialakításának a támogatása;
- a migrációs befogadó kapacitások (migránsok, saját erők, technika) meghatározása;
- a migráció azonnali, rövidtávú, középtávú és hosszútávú következményeinek, hatásainak mérlegelése, a kezelésben elérhető lehetséges eredmények prognosztizálása;
- a migrációval kapcsolatos tevékenységi, intézkedési, beavatkozási, koordinálási, együttműködési (stratégiai, taktikai, operatív, nemzetközi, nemzeti, intézményközi) szintek meghatározása (szakaszolva megelőzés, megakadályozás, gátlás, terelés, ütemcsökkentés, folyamatgyorsítás, megszakítás, felszámolás, hatáscsökkentés, helyreállítás, folyamat- és rendszerfejlesztés, visszacsatolás, kommunikációs csatornák működtetése szerint);
- a migrációkezeléssel összefüggő hatósági, nemzeti, nemzetközi szintű szervezés, kontrolling, monitoring, ellenőrzés, felügyelet, értékelés végzésének a keretei;
- a PDCA-ciklus érvényesítése minden szinten;

- a normál (kormányzati, hatósági, intézményi) tevékenységi rend megfelelőségének vizsgálata migrációkezelési helyzetekben;
- a normál kormányzati és hatósági működési rend kiegészítése, módosítása, fokozott és rendkívüli tevékenységi helyzetek kezelési rendszerének kialakítása;
- a migrációkezelési képességi szintek azonosítása és a kialakult helyzetnek megfelelő, lehetőleg preventív fejlesztése;
- a migrációkezelési képességfejlesztés stratégiai szintre emelése;
- a migrációkezelési forrásbiztosítás időintervallumhoz kötött tervezése, a hozzáférés garantálása, a migrációkezelés forrásainak és felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele;
- a migrációkezelési ambíciószint meghatározása;
- a migrációkezelés megfelelő politikai, jogi, gazdasági, kulturális, infrastrukturális környezetének biztosítása;
- a migrációval és annak kezelésével kapcsolatos adatok, információk tervezett és strukturált gyűjtése, az adatok karbantartása, feldolgozása és felhasználásának biztosítása;
- a migrációval és migrációkezeléssel összefüggő adat- és információbázisok összehangolása, a hozzáférés garantálása, strukturálása döntési és végrehajtási szintenként;
- a nemzeti belső, a nemzetek közti információáramlás EU-kompatibilis szabályozása, az EU-s migrációs és migrációkezelési adat- és információbázisok összekapcsolásának támogatása, az interoperabilitás biztosítása;
- az adatok és információk gyűjtése és feldolgozása során a kvalitatív és kvantitatív elemek optimális arányának biztosítása;
- a migrációkezelés során kiemelt figyelem fordítása a paradoxális hatások elemzésére;
- a migrációkezelés rendszerének kialakításakor szükséges és indokolt folyamatszakaszok és rendszerhatárok időbeli és térbeli lehatárolása;
- külön formális vagy informális megoldás kialakítása a változások azonosítására és leírására;
- a migrációkezelés kompatibilis döntési mechanizmusának kialakítása és a mindenkori helyzethez igazítása (szakértői, trend, exploráció, formális, informális kritériumok);

- a migránsokkal kapcsolatos mindennemű kormányzati, hatósági és intézményi tevékenységre algoritmusokkal leírható tevékenységi és eljárásrendi szabályozás és módszertani útmutatók kialakítása javasolt („*a migráció megelőző helyben tartásának*” támogatása, a származási országban lévő potenciális migránsok tájékoztatása, hogy mivel számolhatnak, ha útba indulnak, a már úton lévők nyomon követése, együttműködés a tranzit országok hatóságaival, a menekültek és egyéb migránsok státusának humánus, de differenciált megközelítése, az országba való beleptetés komplex rendszerének kialakítása és folyamatos fejlesztése, a migránsokkal kapcsolatos eljárások, például visszairányítás, repatriálás, visszautasítás, kiutasítás, kvótarendszerű elosztás, ideiglenes megoldások, átmeneti megoldások, előszűrés, szűrés, utóvizsgálatok, jogorvoslati lehetőségek, ellenőrzés vonalai, a migránsok belső területen való mozgása, beilleszkedés elősegítése, integrálás módszertana, migrációs szabályozás;
- a migrációkezelés stratégiai, taktikai és végrehajtási feltételeinek kialakítása és összehangolása;
- a migrációkezelés EU-kompatibilis menedzsment rendszerek nemzeti szintű kialakítása, működtetése és fejlesztése;
- a migrációkutatás tudományos megalapozása;
- a migrációkutatás nemzeti tudományos és szakmai rendszerének kialakítása és a kompatibilitás biztosítása a nemzetközi rendszerekkel, hálózatokkal;
- a migrációval összefüggő képzés, felkészítés, továbbképzés új rendszerének kialakítása és fejlesztése:
 - a) a migrációkezelésben érintett állományra vonatkozóan,
 - b) a lakosság általános felkészítése, a befogadó közösségek tenni-valói,
 - c) a migránsok nyelvi, jogi felkészítése a nemzeti viszonyokra és a be nem tartás következményeire, szokásjogi, kulturális és vallási tájékoztatás,
 - d) az infrastruktúra felkészítése, egészségügyi ellátás, oktatás, foglalkoztatás, befogadó objektumok és elhelyezésre szolgáló létesítmények, lakások kialakítása, a fogyasztási szokások differenciált támogatása;

- a migrációkezeléshez megfelelő humánerőforrás biztosítása;
- a „3C” (kommunikáció, koordináció, kooperáció) teljes körű érvényesítése a migránsok és a befogadó ország hatóságai és lakossága közt, a migrációs folyamatban érintett országok közt, a nemzetállamok és az EU és az ENSZ közt, ennek eredményeként egy horizontális és vertikális együttműködési rendszer kialakítása;
- évente zöld, fehér vagy más „könyv” kiadása a migrációról és a migrációkezelésről.

Összefüggések

Általános megközelítés

A migráció és a migrációkezelés/menedzsment önmagukban nem értelmezhetőek.

„A nemzetközi migrációnak ma nincs egységes, átfogó elmélete, csak elmélettöredékek léteznek, amelyek nagyrészt egymástól elszigetelten jöttek létre. A bevándorlásban érvényesülő minták és tendenciák viszont azt jelzik, hogy a jelenlegi migrációs folyamat megértéséhez nem hívhatjuk mindössze egyetlen tudomány eszköztárát segítségül, nem összpontosíthatunk az elemzésnek csak egyetlen szintjére. A téma átfogó, sokoldalú természete olyan árnyalt megközelítést követel meg, amelyben megjelenik a távlatok, szintek és feltételezések sokfélesége.”⁵⁰

A globális migrációs folyamat illetve a migrációkezelési/menedzsment folyamat egészét érintően nem állnak rendelkezésre integrált, elemi adatokra épülő, funkcionálisan strukturált, kompatibilis, naprakész, validált, az érdekeltek által strukturáltan hozzáférhető és kölcsönösen alkalmazható funkcionális adatbázisok. Hasonló a helyzet az egyes országokban zajló (belső) migrációkezelésre/menedzsmentre vonatkozóan is.

⁵⁰ Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor: A nemzetközi migráció elméletei: Áttekintés és értékelés. In: Sík Endre (szerk.): A migráció szociológiája 1. Budapest, 2012.

Forrás: http://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio_Szociologiaja_1.pdf

Letöltés ideje: 2016.10.16.

A hatósági jog- és érdekérvényesítés és az értelmezhető szolgáltató jelleg összhangja a migrációkezelésben/menedzsmentben nem valósul meg. Jellemző az indokolatlan erő- és forráskoncentráció, centralizáció és az indokolatlan erőforrás-szétaprózás együttes megléte. A demonstratív erőkoncentráció alkalmazása nem jelent egyidejű biztonságteremtést és a migránsok helyzetének a rendezését.

A migráció folyamata és a migrációkezelés nemzetállami szinten mind retorikailag, mind ténylegesen elkülönül, míg a nemzetközi szervezetek szintjén, főleg a menedzsment technikák, a programok, a projektek keretében összemosisódik. A migráció is rétegződik, alakulása és a burkolt érdekérvényesítés között összefüggés mutatható ki.

A migrációkezelés/menedzsment a deklaráltan érdemi megoldásokra törekvés esetében a hosszú távú gondolkodás hiányában, limitált lehetőségekkel, eltérő érdekekkel, nem azonos súlyú érdekérvényesítési lehetőségekkel, a problémakezelés sajátos és (vertikálisan, horizontálisan) nem egyeztetett értelmezésével, kivitelezésével, a működési mechanizmusok gátló hatása mellett, az egyedi megoldások dominanciára épülő preferálásával, a nem egyértelmű kommunikációval nehéz azt a megoldást megtalálni, ami valóban az érdemi, integrált, rendszeralapú, hosszú távú és a következményekkel is számoló problémakezelés felé mutat.

A nemzetközi szervezetek, az EU intézményrendszere sajátos módon működve képes befolyásolni mind a migráció, mind a migrációkezelés alakulását, ehhez megfelelő források állnak rendelkezésre, a kivitelezésben a nem kormányzati szervezetek, szerveződések komoly szerepet kapnak.

A migrációt rendszerint nem egy teljes folyamatként közelítik meg, hanem az adott helyzetnek megfelelő beavatkozások történnek. Ezeket nem hangolják össze, illetve nem illesztik rendszerbe. A problémamegoldásnak nevezett tevékenység sok esetben újabb problémákat idéz elő.

Kezelés vagy menedzsment

- A migrációkezelés/menedzsment megközelítését meghatározza, hogy az érdekek különbözősége és a hatásmechanizmusok befolyá-

solásának eltérő lehetőségei és szintjei nem mindig kötődnek konszenzusos, érdemi döntésekhez. Ehhez kapcsolódik a migrációval kapcsolatos formális és informális megoldások eltérő pozicionálási hatékonysága. Az előzőkhöz kapcsolódóan az intézményi keretű és feladatalapú gondolkodás minden esetben teret nyer, és meghatározza a döntések megalapozását.

- A migrációval kapcsolatos megközelítéseket befolyásolja, hogy a napi szintű problémák prioritása előnyt élvez a hosszú távú megoldásokkal szemben, a politikai korrektség, a biztonságiasítás mechanizmusai által gerjesztett extremitás és más „*kísérőjelenségek*” következményei nem támogatják a migrációra való különböző szintű megoldáskereséseket.
- A kezelés és/vagy menedzsment nem mindig jelent aktív tevékenységet vagy megoldáskeresést. A migráció kapcsán többször is elhangzott már, hogy az egy természetes folyamat, amely önszabályozó módon zajlik, és mindennemű beavatkozás károsan befolyásolhatja a folyamatot. Vagyis a nem-kezelés is kezelés.
- A vertikális és horizontális egyeztetés problémái a migrációra vonatkozó megoldáskeresést tovább bonyolítják. A jelenlegi helyzetet figyelembe véve az operatív szintű (például határkerítés, jogi korlátok) megoldások jelentik a kommunikáció számára alkalmas hír- és érvanyagot, ami természetesen markánsan befolyásolja a politikai, jogi, szakmai és köznapi értékítéletet is.
- A hagyományos intézményi, feladatalapú gondolkodásmóddal a problémakezelést az általános munkaköri feladatok, a normál helyzetre tervezett működés keretében, illetve a vele való teljes körű, vertikális és horizontális koordináció és kooperáció nélkül nem lehet hatékonyan megoldani.
- A menedzsment (management), a menedzselés (to manage), a menedzser (manager) kifejezések a magyar nyelvben is elterjedten használatosak, de valós folyamat- és rendszerillesztésük nem történt meg, ezért a migrációban betöltött szerepük a hagyományos megközelítéssel csak részben azonosítható, vagy nem értelmezhető reálisan.
- A menedzsment fogalom gyakori használata mellett találkozhatunk olyan megjelenéssel is, mint: „*2007 óta a magyar határrendészet*

*integráns része a schengeni övezet integrált határbiztonsági rendszerének. A magyar államhatár ellenőrzése egyidejűleg jelenti a teljes schengeni térségbe irányuló forgalom és migráció menedzselését is. Ez utóbbi pedig a modern európai határőrizetben kulcsszó: manapság az integrált határmenedzsment messze túlmutat a határforgalom-ellenőrzésen és a klasszikus határőrizeti tevékenységen.*⁵¹ Csak első hallásra tűnhet furcsának, hogy a migrációt „menedzselni” kell.

- A kezelés tartalmi logika alapján egy teljes folyamat, és általában az is, míg a menedzsment rendszerint egy részfolyamatot vagy egy adott folyamatszakaszt lefedő eredményorientált eljárásorozatot.
- A menedzsment elsősorban az aktuális prioritásokra összpontosít, míg a klasszikus kezelés a hierarchikus-bürokratikus működési rendbe illesztett, formális, funkcionális szervezetek által a migráció vonatkozásában a klasszikus megelőzés, megakadályozás, megszakítás, felszámolás, helyreállítás, értékelés, fejlesztés szemléletet próbálja következetesen érvényesíteni.
- Az intézményi szemléletből kiindulva a funkcionális szervezetek számára a migrációkezelés csak egy a sok kiemelt feladat közül, amelyet rendszerint más feladatok rovására kell elvégezni. Ez főleg extenzív humán erőforrás-gazdálkodáson alapul.
- A kiemelt migrációkezelési feladat szemlélete rokon vonást mutat a prioritásokkal, de ez esetben kapacitásbeli súlypont-áthelyezés történik, és nem egy időszakos, részfolyamatra irányuló tevékenységről van szó.
- A menedzsmentben a kiragadott elemek túlhangsúlyozása, az eredményorientáltság kap főszerepet.
- A megváltozott helyzet hagyományos módszerekkel való kezelése mellett megjelentek kifejezetten új megoldások is, amelyek rendszerillesztése nem történt meg, s ez időnként komoly működési problémákat is felvet.

⁵¹ Dr. Vas Gizella: A határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A modernkori magyar határrendészet százötz éve. Kódex Nyomda Kft. Budapest, 2013. 149–160. o.

- A migrációkezelésben/menedzsmentben az azonnali (rendszerint látványos) intézkedések napi gyakorlattá váltak, sok esetben elmarad a döntés-előkészítés, a döntések utólagos vagy a kivitelezéssel párhuzamos magyarázata kap hangsúlyt, a hatásvizsgálatok elmaradása miatti következményeket látszatintézkedésekkel szándékozzák az illetékesek elfedni.
- A hierarchikus szervezetekben az informális megoldások, így a menedzsment-kultúra és módszertan beágyazottsága és funkcionalitása erősen vitatható, a szervezeti és szakmai kultúrák inkább a hagyományos, formális megoldásokat preferálják.
- A folyamatteljesítmény növelése érdekében a menedzsment számos módszertant alkalmaz, amelyek valamilyen formában a hagyományos szervezeti működésben is jelen vannak, de a két eltérő jellegű működés harmonizálása lassan halad.
 - a) A szervezési megközelítések elsősorban szervezet- és folyamatstruktúra megváltoztatására irányulnak azzal a céllal, hogy valamely elvárásoknak megfelelő folyamatokat alakítsanak ki, illetve működtessenek,
 - b) különféle minőségmenedzsment-irányzatok képviselője a folyamatteljesítmény javítása és a javított állapot tartós fenntartása vagy további jobbítása érdekében,
 - c) tervezési és irányítási megoldások, melyek a folyamatteljesítmény növelésére elsősorban funkcionális szinten koncentrálnak.
- A migrációkezelés/menedzsment és a gazdasági feltételek viszonyrendszerének vizsgálatakor a megoldáskeresés fókuszát komplex és integrált képességek rendszerére és annak fejlesztésére is célszerű irányítani.
- A migráció és a migrációkezelés/menedzsment viszonyrendszerének vizsgálatakor a megoldáskeresés fókuszát a komplex és integrált képességek kialakításának és fejlesztésének a rendszerére lenne célszerű irányítani. Ehelyett az érdekérvényesítés mindenáron való dominanciája érvényesül.
- A migrációkezelésre fordított összegek összesítése és azonosítása nehézségekbe ütközik. Nemzetállami szinten a migrációkezelést

funkcionális (nem feltétlenül migrációkezelésre szakosodott) szervezetek, intézmények végzik, amelyek a saját éves költségvetésük keretei közt működnek.

- A menedzsment rendszerint kikülönített, címkézett költségvetéssel és forrásbiztosítással rendelkezik.
- Mind a kezelés, mind a menedzsment alkalmas és hatékony lehet a migrációs folyamat befolyásolására, eredményorientált szabályozására, ha ehhez megfelelő módszertan, eszközrendszer és forrásbiztosítás társul, és megvalósul a teljes körű hálózati, rendszer- és környezeti illesztés.

Stratégiák hálójában

- Az EU-szintű formális stratégiai gondolkodás léte nem kérdőjelezhető meg. A stratégiaalkotás kialakult folyamata rendszerint egy személy (EU-biztos vagy EU vezető tisztségviselő) által javasolt és erre alapozva meghatározott prioritások alapján, az „*alulról jövő kezdeményezéseket*” egy intézményi állásponttá alakítja át, amely eredeti lényegét ezzel elveszti, és a vele való azonosulási hajlamot lecsökkenti.
- Az tény, hogy az EU-ban folyt és ma is folyik valamilyen hosszú távú tervezés. Vannak politikák, szakpolitikák, stratégiák, programok, projektek, elgondolások és ötletek. Ez igaz a migrációkezelési szándéokra is Tampere óta. Több markáns stratégia értékű program született, de azok kerete nem teljes körűen biztosította a célcsoportok átfogását, nem érvényesült a tervhierarchia, így az azokban megcélzott eredmények nem a tervek szerint valósultak meg, vagy elmaradtak.
- Az EU-s intézményrendszer sok tekintetben önjáróvá vált, ami zavarja a tagállami érdekérvényesítési szándékokat és azok megvalósítását. A Lisszaboni Szerződés a megoldások (föderatív vagy nemzetállami) vonatkozásában egy „*már nem és még nem*” helyzetet teremtett, ami jelenleg nem támogatja az integrált megoldásokat, így nem segíti elő a migrációkezelés érdemi támogatását sem.

- A stratégiák is hierarchikus viszonyt alkotnak. A stratégia tulajdonképpen egy gondolkodási folyamat kifejeződése, amely lehet analitikus vagy koncepcionális. Ezért okoz gondot egy „hirtelen a semmiből felbukkanó”, stratégiának nevezett anyag, amivel az érintettek igazán nem sokat tudnak kezdeni, legfeljebb megindul az „egy-másra mutogatás”.
- A stratégiák nem feladattervek, nem is a „nagy álmok” keretét adó hangzatos dokumentumok, ennél sokkal fontosabb munkadokumentumok, amelyek a „honnán, hová?”, a „mikorra, hogyan?” és „miből?” kérdésekre adnak választ, és célokat, irányokat, cselekvési sávokat határoznak meg. Stratégiát csak stratégiai döntési-hatásköri szinten lehet és szabad alkotni.
- Az EU-s stratégiai tervezés a stratégiahierarchia elveit sok esetben figyelmen kívül hagyja. A stratégiai elgondolások kivitelezése „nem stratégiai hatású”, és sok esetben azoknak a tagállamoknak is végre kellene hajtani, akik nem értenek vele egyet, illetve adott esetben a stratégiai elképzelés nem mindig releváns. A strukturális reform egyik kiindulási elemeként a stratégia-szemlélet és megoldások felülvizsgálatát lenne célszerű szerepeltetni.
- Az EU szintjén nézve a migrációval kapcsolatos döntések esetében stratégiai szintről célszerű beszélni, ami a tagállamok szintjén a taktikai adaptálásról, kivitelezés szintjén az operatív vagy hatósági, intézményi, végrehajtási tevékenységről szólna. A valóságban az EU-s stratégia „lebontása” taktikai, operatív szintekre csak formálisan valósul meg.
- A 2015-ös migrációs boomot alapul véve úgy tűnik, hogy az EU-s szintű migrációkezelési megoldáskeresés nem túl adaptív, ezért a tagállamok nemzeti szintű megoldásai deklarátíve stratégiai szintre léptek, és ezzel együtt bizonyos értelemben helyi megoldásnak számító lépések (műszaki határzár, kerítés) kaptak stratégiai vagy taktikai értékeket.
- EU-keretek közt nem érvényesül a stratégiahierarchia. Tény, hogy az elmúlt másfél évtizedben viszonylag sok, közel azonos szintű EU-s stratégia vagy stratégiai dokumentum, annak nevezett anyag

keletkezett és van jelenleg is érvényben. Ezek horizontális kompatibilitása nem mindig biztosított, és ez lehetőséget ad a sajátos értelmezésre, „*kimaradásra*”.

- Hiányzik egy olyan átfogó, EU-s migrációs keretstratégia, amely folyamat- és rendszerszemlélet alapján rendezné az eddigi stratégiai dokumentumok egymáshoz való viszonyát, és konszenzusos keretet adna a következőknek: generálisan egységesítené, hogy irreguláris (illegális) és reguláris (legális) migráció során ki jogosult valamilyen védelemre és ezt hol, mikor és hogyan veheti igénybe; kik és hogyan fogadhatók be legális munkavállalási céllal; és kik azok, akik nem jogosultak az EU területére belépni, ott tartózkodni, és mikor, hogyan kötelesek azt elhagyni. Ezt követően külön-külön funkcionális stratégiákban indokolt rögzíteni a menekültek és egyéb védelemre jogosultak helyzetét, az ideiglenes és tartós tartózkodás feltételeit, a bevándorlás és letelepedés kérdéseit, az integrációt.
- Külön célszerű a „*kiskapuk*” megszüntetésével rendezni az illegálisan érkezettek, az EU-s normáknak ellenszegülő, bűncselekményt elkövető, a társadalomra veszélyes személyek eltávolítását az EU területéről, és átgondolva, időkorlátokhoz és feltételekhez kötni az EU-s állampolgárság megszerzését, az önellátási képesség megszerzését, ennek bizonyítását és ezt követően az esetleges család-egyesítés feltételeit. A fentieket célszerű taktikai és operatív szintekre is lebontani. Erre vonatkozóan már léteznek dokumentumok, de döntően párhuzamos az alkalmazásuk, sok az átfedés, és aktívan működnek a már említett „*kiskapuk*”.
- A migráció lehetőséget és eszközt biztosít az EU-nak arra, hogy az európai érdekeket és értékeket előmozdítsa a globális szinten. Végsőzetül pedig meghatározza azt is, hogy miként kell megvalósítani az általa megjelölt prioritásokat. Az EU ezzel hatékonyan él is.

Hatásmechanizmusok

- Ha keverednek a döntési szintek a probléma-megközelítési, tartalmi és megvalósítási kérdésekben, ha a napi aktuálpolitika stratégiai szintre emelkedik, akkor a migrációkezelés folyamat- és rendszer-szemléletű értelmezése és megvalósítása csak a deklaráció szintjén kaphat helyet.

- A migrációkezelés kommunikációjában előkelő helyet és szerepet kap az integrált, a komplex jelző, a „*folyamatokban*” és „*rendszerekben*” való gondolkodás emlegetése, a folyamatkezelés, a kockázatok, a válság, a terrorizmus veszélyei, de ezek valós folyamat- és rendszerszintű értelmezése, alkalmazása nem mindig azonosítható. Az EU-s migrációkezelésben a származási országból elinduló migráns és a befogadó országban megfelelő módon integrálódott harmadik országbeli bevándorló közti kapcsolat nem folytonos. A „*hézagokat*” az EU menedzsment technikákkal próbálja áthidalni.
- Az EU-s politikai gondolkodásra épülő „*prioritások*” gyakori és sok esetben az összefüggéseket mellőző meghatározása a folyamatjellegét nem engedi érvényre juttatni, de alkalmas a politikai szándékok alátámasztására.
- A migrációkezelés/menedzsment esetében rendszerint csekély figyelmet kap:
 1. a makroszintű keretek (a magas szintű anómia, az elidegenedés, bizalomhiány, a társadalmi tőke eróziója, a társadalmi normák ellen ható növekvő egyenlőtlenségek) lokális szintű feltételeinek mérlegelése;
 2. a nemzeti, népi, törzsi, vallási, szubkulturális sajátosságok szem előtt tartása;
 3. nemi, életkori, életviteli sajátosságok szem előtt tartása;
 4. a devianciagerjesztés, a „*kiközösítő*” és „*diszkriminatív*” identitás erősítésének folyamatba illesztett megakadályozása;
 5. a szocializációs zavarok és zavarkeltés lehetőségének figyelembe vétele;
 6. a lokális társadalmi beágyazódás, a közösség, a csoport, a környezeti faktorok fontossága;
 7. a migráció-megelőzés ne csak bizonyos társadalmi csoportok védelmét jelentse, és ne csak arra törekedjen, hogy „*átolja*” más terekre és célpontokra a problémát;
 8. ne alkalmazzon torz látószöveget, minden társadalmi réteget érintően közelítse meg a témát, és ne redukálja a kérdést a szegénységgel, hátrányos helyzettel, alacsony státusszal, vagy éppen az etnikummal, vallással, kultúrával összefüggő jellemzőkre;

9. kapjon nagyobb hangsúlyt a társadalmi ellenőrzés intézményrendszerének szerepe a lakosság helyben tartásában, a javuló és támogatott állapotok fenntartásában, és az elvándorlás csökkentésének szervezeti és intézményi feltételeivel és eszközeivel is foglalkozni célszerű.
- A migrációkezelés/menedzsment során nem kap kellő figyelmet a funkcionális folyamatirányítás. (A folyamatirányítás azon eszközök összessége, melyek hosszú távon biztosítják a folyamatok eredményének fenntartását, illetve azok javítását.)
 - A migrációkezelés/menedzsment vonatkozásában meghatározó a források rendelkezésre állása és azok felhasználási lehetőségei. A nemzetközi szervezeteknek vannak célzott forrásai, ezek felhasználása viszont az intézményi szinten nehezen követhető. A nemzetközi szervezetek egyidejűleg kommunikálják a demográfia, túlnépesedés, a demográfiai kiegyenlítődés, a munkaerő biztosítása, a „kötelezően elvárt szolidaritás” támogatását, ami elfedi a fogyasztói magatartás erősítését, a nyílt vagy burkolt gazdasági érdekek érvényesítéséhez való globális asszisztálást.
 - Az anyagban kevés szó esett az integrációról. A migrációkezelésnek ez is fontos szakasza kellene, hogy legyen, azonban főleg a mozgásban lévő és egy adott ország területére belépő migránsokhoz való hozzáállás kérdése kap nagy hangsúlyt. Az EU-s országokban tartózkodó és folyamatosan gyarapodó migráns eredetű diaszpórák megítélése erősen a politikai korrektség keretei közé tartozik. A párhuzamos társadalmak kialakulásával az integráció helyett egy sajátos „hibridizáció” valósul meg, amelynek következményei sem politikai, sem gazdasági, sem demográfiai, sem kulturális, sem vállalási és főleg biztonsági oldalról nem ismertek.
 - Következtetés: a migráció humánus, értékalapú, racionális szabályozása a XXI. század kiemelkedő prioritást élvező, megoldandó kihívása.

Befejezés

Egy-egy migrációs hullámot követően a migrációkezelés és menedzsment fontossága általában nem tartozik az aktuális prioritások közé. Napjaink felgyorsult és bonyolult világában mindig az aktuális problémákra koncentrálnak a döntéshozók, és ehhez igénylik az instant megoldási javaslatokat. Ha a migrációs folyamat nem tartozik ezen prioritások közé, akkor a kezelése sem tekinthető prioritásnak. A migráció nem egyszeri jelenség, hanem folyamatosan jelen van a mindennapokban, és ez a tendencia tartós. Az elodázott megoldások, a prevenció elmulasztása rendszerint hirtelen felmerülő, azonnal választ igénylő formában megjelenő cselekvési kényszer váltanak ki. Ez bonyolult helyzetet teremt. Minél bonyolultabb egy probléma, annál több nem megfelelő és annál kevesebb használható azonnali megoldás kínálkozik. A döntéshozók rendszerint egyetlen, jó, hatékony és hatásos megoldást keresnek, illetve várnak el a szakemberektől, tudósoktól. Előfordulhat, hogy több jó megoldás is létezik, de hogy melyik a „*jobbik jobb*” vagy a „*jobbik rossz*”, az rendszerint csak utólag derül ki. A jelen tanulmányban megfogalmazott érvek, gondolatok, tények azt szolgálják, hogy rámutassanak a migráció, migrációkezelés/menedzsment bizonyos neuralgikus pontjaira, hogy ezzel is közelebb kerülhessünk valamilyen előrevivő megoldáshoz. A terjedelmi korlátok csak a vázlatos megközelítést tették lehetővé. A tanulmány lezárásaként célszerű megfontolni, hogy ha a napi aktuálpolitika stratégiai szintre emelkedik, akkor a migrációkezelési és menedzsment folyamat és rendszerszemléletű értelmezése, megvalósítása továbbra is csak a deklaráció szintjén tud „*hatékonyan*” érvényesülni.