

BOB DEACON

RÉGIÓK, MIGRÁCIÓ, SZOCIÁLPOLITIKA: MI – ÉS MI LEHETNE – A KAPCSOLATUK?*

Egy vitaindító előadás szólhat az előadó témával kapcsolatos tudásának végleges kifejtéséről, azaz a sok éve kutatott téma végső összegzéséről, vagy egy adott kereten belül felvázolhat néhány olyan problémát, amelyet az előadás utáni szekciókban megvitathatnak. Ez az előadás egyértelműen a második fajtába tartozik. Ennek részben az az oka, hogy megítélésem szerint ez jobban szolgálja a konferencia céljait. A legfontosabb magyarázat viszont az, hogy bár évtizedek óta vezetem a Sheffieldi Egyetem International Social Policy képzését, csak nagyon rövid ideje állok az UNESCO-UNUCRIS¹ Regional Integration and Migration programjának élén, és azóta én is küzdök azzal a kihívással, hogy megértem a szociálpolitika (amiről sok mindent tudok), a régiók (amelyekről meglehetősen kevés a tudásom) és a migráció (amellyel éppen most egy gyors tanulási folyamatban ismerkedem) közötti összefüggéseket.

- Ezért tehát az előadásom egyik témája az, hogy miért fontosak a régiók a migráció nemzetközi szintű kezelésében.
- Az előzővel összefüggő másik témám, hogy a régiók miként játszhatnak nagyobb szerepet a szociálpolitika megvalósításában.
- És végül egy gondolat kísérletként azzal foglalkozom, hogy a régiók esetleg hogyan kezelhetnék jobban a migráció/szociálpolitika/szociális jogok közötti viszonyt.
- Ez utóbbi témán belül egy kicsit megvizsgálom a (migrációtól különböző) régióon belüli szabad mozgás elképzelését és azt, hogy ez milyen hatással lenne a regionális szociálpolitikára.

Néhány előzetes megjegyzést kell még tennem.

Régiókon itt egyértelműen az olyan kormányközi szövetségeket értem, mint amilyen az EU, ASEAN, AU, SADC, MERCOSUR² stb. Ebben az összefüggésben Kína is egy régió, és a nemzetközi migráció és az erre adott szociálpolitikai

* Bob Deacon (2013) 'Regions, Migrations, Social Policy: What are and could be the linkages'. Az ENSZ Szociális Fejlesztési Kutató Intézet (United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD) 2013. január 14–15-én Genfben tartott, „Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes” című konferenciáján elhangzott vitaindító előadás.

¹ United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (*a ford.*)

² ASEAN: Association of Southeast Asian Nations; AU: African Union; SADC: Southern African Development Community; MERCOSUR: Mercado Común del Sur (*a ford.*)

válasz (pl. az állandó lakosokat és a migránsokat elkülönítő kétszintű juttatási rendszer) Kínán belül hasonló vonásokat mutat, mint a más régiókon belüli országok közötti migráció. (Ugyanez vonatkozhat az Orosz Föderációra is.)

Mikor a migrációról beszélünk, tudatában kell lennünk, hogy sokféle migráció van, például az alacsony képzettségű munkaerő migrációja, a magasán képzett dolgozók migrációja, a környezeti okok miatti migráció, az illegális migráció, az emberkereskedelem, a menedékkérők és a menekültek megjelenése. Bár nem szabad megfeledkeznünk az egyes migrációs típusok közötti különbségekről és látnunk kell a népességmozgás különböző típusaira adott jellemző politikai reakciókat, nem járunk messze az igazságtól, ha a migráció összes formájának közös vonásaként megállapítjuk, hogy szegény országokból származó szegény emberek vándorolnak, magasabb jövedelmet és jobb életszínvonalat remélve. Ezt Branko Milanovic kitűnő világbankos munkája (*Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants – Globális egyenlőtlenség: az osztálytól a lakóhelyig, a proletároktól a migránsokig*) mutatja meg a legjobban. Milanovic szerint a munka és a tőke közötti 19. századi osztályharcot felváltotta a globális szegények és globális gazdagok közötti 21. századi küzdelem.

„A jelenlegi évszázadot valószínűleg uraló új probléma más jellegű: most az országok közötti egyenlőtlen fejlődés problémája, és ebből fakadóan a szegény országokból kiinduló migrációs nyomás van előtérben. Ez a probléma a korábbinál nem kevésbé összetett, és a gazdagok körében a hatalom és a jövedelem elvesztésével kapcsolatos, korábbihoz hasonló félelmeket gerjeszt. Ez a probléma abból nőtt ki, hogy a lakóhely az élet egészében meghatározza a jövedelmek alakulását. Hasonló azokhoz a kommunista forradalommal kapcsolatos korábbi félelmekhez, amelyeket az ugyanazon társadalomban lévő társadalmi osztályok közötti jövedelmkülönbségek tápláltak. (Milanovic 2011:17).

Összességében a következőt javasolja (ua.:18):

„Ebből az következik, hogy a gazdasági motivációjú tömeges migráció problémájára a világ legszegényebb országainak gyors fejlődése a legjobb megoldás. Egyúttal a gazdag nemzetek jól felfogott érdeke is, hogy a szegény országoknak nyújtott segélyek és gazdasági támogatások növelésével segítsék ezt a folyamatot. A saját jól felfogott érdek különösen nyilvánvaló azon országok esetében, amelyeknek gazdasági okokból (a bérszínvonal lehetséges leszorítása), vagy szociális okokból (a migránsok által képviselt eltérő életstílus és értékrendszer elfogadásának nehézségei) problémáik vannak a nagyarányú bevándorlás kezelésében.”

De hogyan kapcsolódik mindehhez a régió szerepe? A Milanovic 1995 és 2005 közötti munkásságában tükröződő gondolkodással összhangban sok poli-

tikai elemző – beleértve az én globális szociálpolitikával foglalkozó írásaimat is – elutasította a neoliberális jellegű globalizációt. Helyette a szociálreformista globalizációt javasoltuk, amely megvalósítása esetén a globális redisztribúció szociálpolitikai eszközeivel (több segély és a globális közjavak megadóztatása), globális szabályozással (közös nemzetközi munkaügyi normák), és globális szociális jogokkal (amelyek megvalósulását az ENSZ megerősített felhatalmazással rendelkező emberi jogi szervezetei monitoroznák) csökkentené a globális egyenlőtlenségeket. Ez az elképzelt globális stratégia megfeneklett az Észak–Dél szembenállás miatt. A globális Dél országában sokan elutasították a globális szociálreformista koncepciót, azzal érvelve, hogy az Északról Délre irányuló segélyeket feltételekhez kötnék, az északi munkajogi normák protekcionista tehertételt jelentenének, és a jogok régióként különböznének. Ezek után az alábbi érveléssel azt javasoltam, hogy adjuk fel ezt a globális szociális stratégiát és helyettesítsük egy regionális szociálpolitikai tervvel (Deacon 2007: 352-353).

„Mivel a szuperhatalmak továbbra is ellenzik az ENSZ bármilyen erősítését, és hallani sem akarnak a globális adózásról és redisztribúcióról, a szisztematikusabb globális kormányzás helyett valószínűleg alternatív megoldást kell keresnünk. Ezt kínálja nekünk a szociális dimenzióval kiegészített regionalizmus koncepciója (...), a regionális szociálpolitikákat úgy lehetne alakítani, hogy kellőképpen figyelembe vegyék az eltérő szociális és munkajogi normákat, valamint a szociális jogokkal kapcsolatos különböző kulturális és vallási felfogásokat. A globális szociálpolitika ilyen regionális megközelítése egybecsenghet azokkal a déli országokban hallható véleményekkel, amelyek az északi ihletésű globális szociáldemokráciát ugyanolyan erővel ellenzik, mint az északról kiinduló globális neoliberalizmust.”

Az UNICRIS-ben dolgozó kollégákkal a későbbiekben kidolgoztunk egy regionális szociálpolitikai programot (Deacon et al. 2010), amelyben olyan dolgok szerepeltek, mint a határokon átnyúló regionális redisztribúció, szabályozás és jogok, egyes szociálpolitikai területekre vonatkozó regionális együttműködés (pl. végzettségek kölcsönös elismerése, kölcsönös egyezmények a megszerzett társadalombiztosítási jogosítványok hordozhatóságáról, az egészségügyi kiadások finanszírozásának megosztása, oktatási mobilitás, regionális élelmiszerbankok stb.).

Ez a következtetés tehát, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos kormányközi együttműködésnek jórészt regionális keretekben kell folynia, megfogalmazódik Alexander Betts *Global Migration Governance* (2011) című munkájában is. Ebben ő is arra a következtetésre jut, hogy a régiók – vagy a kormányok alkotta klubok, ahogy ő nevezi a régiókat – a migráció kezelését célzó kormányközi együttműködés fontos helyszínei. Betts is úgy látja, hogy az Észak–Dél szembenállás megakadályozza a migráció *globális* kormányzását, de ő ennek okaként azt hangsúlyozza, hogy a Globális Észak a Globális Dél sok követelését elutasítja (ua. 322).

„Főleg az északi államok részéről nagy ellenállás mutatkozik azzal szemben, hogy a munkaerő migrációjának kormányzására az ENSZ égisze alatt kötelező érvényű szabályozási keretet hozzanak létre. Éppen ezért, elsősorban az Észak–Dél ellentétek miatt távolinak tűnik az a lehetőség, hogy koherens, az ENSZ szervezetrendszerén belüli kormányzási keret jöjjön létre. Az ENSZ-ben a GFMD³-ről lefolytatott szavazás, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families⁴ ratifikálása, az első High-Level Dialogue on Migration and Development (HLDMD)⁵ keretében zajló éles viták mind azt példázzák, hogy az Észak–Dél viszonyban levő ellentétek megakadályozzák egy ENSZ-en alapuló kormányzási rendszer kialakulását...”

Betts régiók melletti érvelése nemcsak pragmatikus jellegű, hanem azon a véleményén is alapul, hogy bár a menedéket kereső menekültek esetében jó megoldás lehet a jogaik és szükségletkielégítésük globális szabályozással történő biztosítása, ám mivel a szükségleteik kielégítése globális közjószág (nem kizáró és nem versengő), amiből az összes állam profitál, míg az „illegális és alacsony képzettségű munkaerőre kiterjedő migráció” esetében más a helyzet: szerinte ekkor „az előnyök nagyrészt egyes földrajzi térségekre koncentrálnak” (ua. 312). Ez lehet a konferencia egyik megvitandó kérdése.

Betts ezek után azt írja, hogy a magasan képzett munkaerő migrációja esetében közvetlen verseny alakul ki a fogadó országok között az ilyen dolgozók megszerzéséért, ezért az ilyen típusú migráció kormányzását valószínűleg globális és regionális közjózágnak sem tarthatjuk, így ezt kétoldalú megállapodásokkal kell rendezni. Ez a megállapítás szintén vitaalap lehet. Az EU természetesen részt vesz a megszerzett társadalombiztosítási jogosítványok uniós belüli hordozhatóságának koordinálásában és számos uniós állampolgári jogot határoz meg, például a más tagállamból érkező uniós polgárok, illetve az EU-n kívülről jövő, legalább öt éve az uniós belül lakók oktatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való jogát.

Így tehát megállapítottuk, hogy a régióknak szerepet kell játszaniuk a migráció és a szociálpolitika bizonyos formáinak kormányzásában.

A következő lépésben megvizsgáljuk a migráció különböző megjelenési formái (illegális migráció, alacsony képzettségű és képzett munkaerő migrációja, vegyes migráció – amelyen belül a menedékkérés gyakran a gazdasági indíttatású migráció leplezése), a migránsok szociális jogai és jogosítványai, valamint a migránsok szociális jogaiért felelős kormányzás „szintje” közötti viszonyt. Miért kellene a régióknak szerepet játszani az egy régióon belül mozgó migránsok szociális

³ GFMD (Global Forum on Migration and Development): Migrációval és fejlesztéssel foglalkozó globális fórum (*a ford.*)

⁴ A migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezmény (*a ford.*)

⁵ Magas szintű párbeszéd a migrációról és fejlesztésről (*a ford.*)

jogainak biztosításában? Nem kellene ezt inkább azokra a régióon belüli államokra hagyni, amelyek fogadják a migránsokat?

Ennek a kérdésnek a megválaszolásához azt kell megnéznünk, hogy mi motiválja az országok szociálpolitikáját, és ezek a motiváló erők miként hatnak erre a kérdésre. Nem szabad elfelednünk, hogy mint a gyakorlat is mutatja, a szociálpolitika sokféle megközelítésben tanulmányozható. A fabiánus tradíció szellemében a szociálpolitika vizsgálhatja, hogy a működő programok mennyire célravezetők és milyen mértékben elégítik ki a megcélzott csoportok szükségleteit, és valamilyen humanitárius felfogás szellemében morális ítéletet mondhat a rendszer működéséről. Ebben a megközelítésben elítélendő, ha egy országon vagy régióon belül megtagadják a migránsoktól vagy a menedékkérőktől a megfelelő és méltányos szociális ellátást. Így például Bolderson az Egyesült Királyságban egyes migránsoknak nyújtott alacsonyabb szintű jóléti ellátásról megállapítja (2011: 231):

„Azt javaslom, hogy minden migránsnak biztosítani kell az ország állampolgárainak nyújtott ellátásokkal legalább megegyező szintű jóléti támogatásokat. Erre hívják fel a figyelmet a jelenlegi rendszerben meglévő hiányosságok és egyenlőtlenségek; a bevándorló státusz szerint megítélt eltérő jóléti ellátások; az emberi jogok érvényesülésének hiányosságai; a menekültekkel foglalkozó genfi egyezményben kifejtett jóléti jogok; (...) Ezek igazolása azonban etikai jellegű.”

A szociálpolitika tanulmányozható diszkurzív vagy szociálkonstruktivista megközelítésben, amely szerint – mint John Clarke (2004) írja – egy ország szociálpolitikája nemcsak komplex, vitatott és ellentmondásos, de „konstitutív” is, deklarálja és alakítja a kívánatosnak tartott társadalmi gyakorlatot. „A jóléti államok egy nemzetet – egy Népet – akarnak felépíteni. Megpróbálnak megerősíteni vagy kikényszeríteni bizonyos ’életmódokat’; szabályozzák a létezés és viselkedés formáit, rendszerezik és osztályozzák a népességet (és különbözőképpen kezelik az egyes csoportokat)” (Clarke 2005:412). Vagy, ahogy Williams (1989) állította, a szociálpolitika különböző diskurzusokat tükröz és valósít meg a munkáról (kik kapják), a családról (milyennek kellene lennie), és a nemzetről (amellyel szemben kötelezettségeink vannak). Mindez sehol sem világosabb, mint a migránsoknak nyújtott szociális ellátások területén. „A migránsoknak a szociális védelem formális rendszeréhez való hozzájutása ezért az állampolgársággal nem rendelkezők szociális jogaival kapcsolatos politikai döntésektől függ, valamint attól, hogy a jóléti ellátásokat miként használják fel a migráció ellenőrzésére” (Sabates-Wheeler and Feldman, 2011). A migránsok diszkriminatív kezelése egy olyan narratíva része, amely kinyilvánítja, hogy kik tekintendők a társadalom teljes jogú tagjainak, akikkel szemben másoknak kötelezettségeik vannak. Papadopolous (2012: 37) ezzel kapcsolatban a következőket írja:

„Az intézményi szabályozáson keresztül az 'integrált migráns' különböző diszkurzív konstrukciói valósulnak meg. Egyeseket a célországban intézményesen a társadalom tagjaiként 'ismernek el', akik 'különbözők, de velünk egyenlők' (multikulturalizmus), vagy hasonlóak és velünk egyenlők (asszimiláció). Másoknak részleges intézményes 'elismerést' adnak, megint mások ideiglenes intézményes 'elismerést' kapnak, és maradnak még azok, akiket mindenből kizárnak.”

Végül a szociálpolitika egy kritikai realista elméleti keretben is tanulmányozható. E szerint a szociálpolitika egy demokratikus osztályharc eredménye (Korpi, 1983), amely révén a dolgozók és szövetségeseik az érdekeiket követve az idők folyamán kiharcolják a kapitalista rendszer fölötti bizonyos mértékű ellenőrzést, és az érdekeiket társadalmi szabályozó intézmények közvetítésével beépítik a rendszerbe. Következésképpen, mint Sabates-Wheeler és Feldman (2011) írják, „Azokat a szabályokat, amik eldöntik, hogy kik kapnak és mit, gyakran a kollektív harc közös története alapozza meg (...), ami meghatározza az ellátásokra jogosult – és ezzel együtt az azokból kizárt – csoportokat.” De ebben az összefüggésben és ilyen elméleti keretben a migránsok tekinthetők

„a globális kapitalizmus könnyűgyalogságának. Nem kötik őket a szolidaritás és osztályidentitás helyi szokásai és így gyengítik a helyi csoportok alkuerejét és a csoportokat védő szabályozások hatását, főleg, ha a migráció átmeneti vagy illegális. (Standing 2009: 68-69, idézi Carmel et al. 2011: 36).

Akkor most hogyan fogadjuk el egyszerre Bolderson normatív álláspontját (ti. hogy minden migránst azonos módon kell kezelni), és Clarke elemzését arról, hogy a szociálpolitika lényegét tekintve legalább annyira a nemzeti jelleg definiálása, mint univerzális szociális szükségletek kielégítése, illetve azt, hogy a szociálpolitika nagyjából nem más, mint az osztály, társadalmi nem és nemzetiségi hovatartozás által meghatározott ellentétes érdekek ütközésének eredménye, ami a munkával, a családdal és a nemzettel kapcsolatos mobilizálásban és összecsapásokban tükröződik? Más szóval, mivel a szociálpolitika egyrészt értelmezhető normatív megközelítésből, amely szerint morális kötelesség státuszról függetlenül mindenki szükségleteinek kielégítése, másrészt diszkurzív megközelítésből, amely abban látja a szociálpolitika lényegét, hogy eldönti, kik vannak a társadalmi szerződésen belül és kívül, megteremtve az uralkodó nacionalista diskurzus elutasításának lehetőségét, végül materialista nézőpontból is, amely értelmezésében a szociálpolitika az anyagi érdekek küzdelmének az eredménye (ebben az esetben az állampolgárok és a migránsok közötti harc kimenete), hogyan képzelhető el a kör népszerűsítése?

Úgy gondolom, az előbbiek ahhoz a felismeréshez vezetnek, hogy a szociálpolitika annak érdekében történő megreformálása, hogy elősegítse egy régióon belül

az emberek országhatárokon átvélő szabad mozgását, nemcsak morális jóindulattól függ, hanem a regionális és nemzeti intézményekkel kapcsolatos *hovatartozással* kapcsolatos diskurzus megváltoztatásától is. Így jöhet létre olyan politikai változás, amely minden fajta migránst úgy kezel, hogy az egyes országokhoz és a régióhoz *is* tartozik, és ennek megfelelően gondoskodnak a szükségleteik kielégítéséről. *De a létező materiális érdekkellentétek miatt a migránsok szükségleteit lehetőleg nem a nemzeti vagy regionális állampolgárok kárára kellene kielégíteni.*

Alexander Betts (2010: 12) a nemzetközi migráció kezelésének jövőjével foglalkozva a következőket írta:

„Jelenleg a társadalmi szerződések államcentrikusak és nem felelnek meg a transznacionális világ követelményeinek. Az oktatás, egészségügy, nyugdíjak és adórendszerek mereven az egyes államokhoz és területekhez rögzülnek. Az idők folyamán megjelenik majd az az igény, hogy kidolgozzák azokat a módozatokat, amelyek révén a szociális szolgáltatások – pl. az adózással, állami kiadásokkal, nyugdíjakkal és képzettségekkel kapcsolatos szolgáltatások – képessé válnak arra, hogy országhatárokon átvélően mobilabbak legyenek egy transznacionális világban.”

A kör négyesítésének módja, vagy mint Bolderson írja, „a kívül levőknek a közös emberségünkön alapuló követeléseiből eredő, és ezért alku tárgyát nem képező jogainak a bent levők alku tárgyát képező és a politikai közösséggel megbeszélendő jogaival történő összeegyeztetése” (ua. 232) javaslatunk szerint a pénzműveletek vagy üzleti tevékenységek regionális szintű szupranacionális adóztatása, hogy megteremtődjenek a pénzalapok a minimális szükségletek kielégítéséhez. Ez a megoldás

- megszünteti vagy tompítja a kívül állók és bent levők közötti anyagi jellegű érdekösszeütközéseket,
- lehetővé teszi „az államoknak korlátozott felelőssége van a kívül levők szükségleteinek kielégítésére” jellegű diskurzus folytatását,
- és ugyanakkor lehetővé teszi a humanitárius cél elérését.

Ezt a radikálisnak tűnő szakpolitikai javaslatot persze – részlegesen és nem megfelelő módon – már globális szinten kipróbálták a menekültekkel kapcsolatban. A menekültek ellátása Betts szerint is globális közjóság. A UNHCR⁶ nemzetközi pénzalapokat (és karitatív adományokat) használ a menekülttáborok működtetésére. Regionális szinten az EU-nak van Európai Menekültügyi Alapja, amely feladata „azoknak az erőfeszítéseknek a támogatása és ösztönzése, amelyeket a tagállamok tesznek a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek befogadására, és a befogadással járó következmények kezelésére”. Az általunk

⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees = az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa (az ENSZ menekültügyi intézménye). (a ford.)

tárgyalt téma összefüggésében nagyon érdekes az a javaslat, amelyet a Szegénység és Egyenlőtlenség Tanulmányok Dél-Afrikai Intézete tárgyalt meg a Dél-Afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) parlamenti képviselőivel. A javaslat értelmében a nyersanyag-kitermelő iparra kivetett adóból finanszíroznának Dél-Afrika kivételével minden SADC országban egy alapjövedelem-rendszert, ami egyrészt valószínűleg csökkentené a migrációt, másrészt az állampolgárok megterhelése nélkül ebből lehetne segíyezni az állampolgársággal nem rendelkezőket.

Azt a javaslatot, hogy egy adott régió belül mozgó migránsok szociális szükségleteit kielégítő *regionális szociálpolitikát regionális pénzalapokból* kellene finanszírozni, nemcsak az előbb vázolt koncepcionális érvek, hanem az a valós helyzet is alátámasztja, hogy a mai nemzetközi politika vagy nem foglalkozik sok migráns szociális védelmével, vagy mellébeszél. Hadd szemléltessem ezt az ILO új, a minimális szociális védelemre vonatkozó ajánlásával.

Az ILO 2012-es júniusi ajánlása szerint a minimális szociális védelemnek minden országban legalább a következő alapvető szociális biztonsági garanciákat kell tartalmaznia:

„(a) áruk és szolgáltatások országoként meghatározott mennyiségéhez való hozzáférés, *egészségügyi alapellátás*, benne olyan anyasági ellátás, amely megfelel a rendelkezésre állás, elérhetőség, elfogadhatóság és minőség kritériumainak;

(b) *a gyermekek alapvető jövedelembiztonsága*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, amely lehetővé teszi az élelmezéshez, oktatáshoz, gondozáshoz és bármely más szükséges áruhoz és szolgáltatáshoz való hozzájutást;

(c) *alapvető jövedelembiztonság*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, azoknak az *aktív korúaknak*, akik nem képesek elégséges jövedelmet szerezni, elsősorban betegség, munkanélküliség, gyermekvállalás és fogyatékoság miatt;

(d) *alapvető jövedelembiztonság*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, az *időseknek*”.

A támogatóik szerint az ajánlás történelmi jelentőségű, mert:

- kijelenti, hogy az ILO nemcsak a *munkások*, hanem a *lakosok* szociális védelmét is vállalja
- megkérdőjelezi a növekedéspárti közgazdászok álláspontját, és *a gazdaság fejlettségétől függetlenül a szociális védelemnek* biztosít prioritást
- *országán belüli és nemzetközi redisztribúciót* sürget a szociális védelem finanszírozására

De véleményünk szerint a probléma a *lakos* definiálásában van. Az ajánlás az *állandó lakóhellyel rendelkezőknek* nyújtott garanciákról beszél, és felveti azt a kérdést, hogy ki a felelős azoknak a migránsoknak a szociális ellátásáért, akiket az országok nem tartanak szokásos lakóhellyel rendelkezőknek. Michael Cichon, aki abban az időben a Szociális Biztonsági Osztály vezetője és az ajánlás elkészítésének elsődleges szószólója volt, aggódott amiatt, hogy a 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencián az elnökséggel kapcsolatos kérdésekről zajló elnyúló vita az egész ajánlást veszélyeztetheti.⁷ A Szociális Biztonsági Osztály a következő szövegezt javasolta az ajánlás 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencia elé kerülő nyersfogalmazványában, amely az összes garanciára érvényes lenne (ILO 2012c, 6§): „Az érvényes nemzetközi kötelezettségeik alapján a Tagok az országos törvényekben és szabályokban meghatározott módon legalább a lakóhellyel rendelkezőknek és a gyermekeknek biztosítják az ebben az ajánlásban hivatkozott alapvető szociális biztonsági garanciákat.” Az „érvényes nemzetközi kötelezettségek” kifejezés magyarázataként az alábbi kommentárt fűzték a fogalmazványhoz:

„Ebben az összefüggésben említést érdemel az ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogok bizottsága (CEACR) 19. számú általános megjegyzése, amely a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozóan azt tartalmazza, hogy 'nemzetiségétől, lakóhelyétől és bevándorló státuszától függetlenül minden személy jogosult az egészségügyi sürgősségi és alapellátáshoz'.⁸ A CEACR ezenkívül a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos garanciáinak alkalmazásával kapcsolatban megjegyezte, hogy 'ma sok társadalom előtt álló fontos kihívás, hogy az állampolgársággal nem rendelkezőkre is kiterjesszék a szociális biztonsághoz való jogot, beleértve az egészségügyi ellátáshoz való jogot is. Az állampolgársággal nem rendelkezőknek akkor is hozzáférést kell biztosítani az alapjuttatásokhoz, és különösen a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz, ha illegálisan tartózkodnak egy másik állam területén, mint például az illegális munkavállalók.'"⁹

Kérdéses volt, hogy ez a szövegezés és magyarázat elég lesz-e 2012 júniusában egy kemény vita elkerüléséhez. Kína például a garanciákkal kapcsolatos kérdésre adott válaszban kijelentette, hogy „Különbséget kell tenni állampolgárok és migránsok között. A cikkely akkor elfogadható, ha az előírt alapvető szociális biztonsági garancia az állampolgárokra korlátozódik” (ILO 2012b: 33). A júniusi konferencián heves vita alakult ki a munkások szóvivőjével (Deacon 2013), aki szerint végső soron arra kellene törekedni, hogy a földgolyó összes lakosa számára biztosítsák a szociális biztonsággal kapcsolatos jogokat, és ebbe természetesen az

⁷ interjú, 2012 január

⁸ UN ECOSOC, 2008: *General Comment No. 19: The right to social security E/C.12/GC/19* (Geneva, Committee on Economic, Social and Cultural Rights).

⁹ ILO, 2011: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008*, op.cit., para. 260.

összes gyerek is beletartozik. A határozati javaslatára veszített, de később kiderült, hogy a Szociális Biztonsági Osztály dokumentumának eredeti szövegezése – mely szerint a szociális biztonsággal kapcsolatos garanciákat „az országos törvényekben és szabályokban meghatározott módon legalább a lakosoknak és a gyermekeknek biztosítják” – úgy értendő, hogy valóban az összes gyerek számára, ami csak attól függ, hogy az egyes országok törvényei *hol húzzák meg azt a határt, ami alatt valaki gyereknek tekintendő*. Más kérdés, hogy ez az országokban gyakorlattá válik-e, de a heves vita és az egyes országok képviselői által felvetett kifogások, ti. hogy ki mindenkinek a védelmére akarják kötelezni őket, megerősíti azt a véleményemet, hogy független regionális alapokból kell finanszírozni a régióon belül mozgó migránsokat.

* * *

Összegezve az eddigieket:

- a regionális szintű kormányzás fontos eleme a migráció nemzetközi kezelésének, és a migráción belül csak a menekültek és menedékkérők esete olyan jellegű, ami valószínűleg jobban kezelhető globális szinten. Betts álláspontjából kiindulva azt javasoltam, hogy még a képzett munkások migrációját is regionális szinten kellene kezelni kétoldalú megállapodások helyett. Mivel a migráció jelentős részét a menedékkeresés és a jobb életszínvonal elérésére törekvés vegyesen motiválja, nem világos, hogy az olyan globális szervezetek, mint a UNHCR és a regionális szervezetek miként működnek együtt ebben a vegyes migrációs összefüggésben.
- A regionális szintű kormányzás a szociálpolitika nemzetközi irányításának is fontos eleme. Az Észak–Dél viszonyban olyan kérdésekben fennálló ellentétek, mint a redisztribúció, szabályozás és jogok, részben feloldhatók a régiókon belül. A régióon belül a szociálpolitikát érintő államközi együttműködés természetesen nagyon fontos dolog. A régióon belüli nagy fejlettségbeli különbségek azonban ugyanazokat a feszültségeket és akadályokat eredményezhetik, amik Észak–Dél viszonylatban fennállnak.
- A régióon belüli határátlépők szociális védelmének és szociális jogaik biztosításának nem csak hogy a regionális felelősségbe kell tartoznia, hanem mivel a nemzeti szociálpolitikák nagyon fontosnak tartják annak a meghatározását, hogy kik a tagjai a nemzetnek és kik nem, ez *lényegi* eleme a migráns szociális jogok védelmének.

Még mindig maradnak megválaszolatlan kérdések. Nem világos, hogy a regionális szervezetek miként vállalhatnának fel ilyen feladatokat és szerezhetnének a szociális védelmet finanszírozó olyan független pénzalapokat, amelyek felhasználását nem veszélyeztetné az egyes nemzetek vétője. Regionális és nemzeti szinten is dolgozni kell az adózási forrásokon, a nyersanyag-kitermelésből származó önálló pénzalapok létrehozásán, és regionális titkárságokat kell felállítani. További, itt nem részletezett kérdés, hogy mi lesz a régiók közötti migrációval.

A gazdagabb régiók támogathatják a gyengébbeket és régióon belüli bilaterális egyezmények létesülhetnek, de valószínűleg itt is előjönne ugyanaz az Észak–Dél viszonylatban meglevő feszültség, ami megghiúsítja a migráció jobb globális kezelését.

* * *

Egy kis kitérőt téve: a migrációtól különböző szabad mozgás koncepciójával akarom befejezni. Ezt részben kötelességből teszem, hogy megfeleljek az UNESCO azon vélhető elvárásának, amit a regionális integrációt és az emberek szabad mozgását tanulmányozó programjuk vezetőjeként velem szemben támasztanak. Mit jelent a regionális integráció és az emberek szabad mozgása, ha együtt vizsgáljuk a két koncepciót? És a regionális szociálpolitika iránti elkötelezettség miként befolyásolhatja az erről a két koncepcióról való gondolkodást?

A teljesen szabad mozgás koncepcióját először Pecoud és De Guchteneire (2007) vázolták részletesebben. Ők azzal az ellentéttel foglalkoztak, ami egyrészt a neoliberális globalizáció által támogatott, határokon átnyúló szabad tőkeáramlás és szabad kereskedelem, másrészt a munkaerő és az emberek szabad áramlását gátló, az országok és régiók által fenntartott korlátozások között van. Az UNICRIS-ben folyó jelenlegi munka (Nita 2012, Touzenis 2012) áttekinti a szabad mozgással kapcsolatos regionális politikát, ezen belül az országba való belépés szabályozását, a lakhatással kapcsolatos jogosultságokat, a munkához jutás feltételeit és a képzettségek kölcsönös elismerését. Egyáltalán nem vizsgálják, hogy a szociálpolitika – a szociális biztonsági rendszer, a szociális segélyezés, az egészségügyi és oktatási szolgáltatások ellátásaihoz való hozzáférés biztosításával – milyen szerepet játszhat a szabad mozgás elősegítésében.

E tanulmány¹⁰ egyik állítása, hogy az összes régióon belüli határátlépő szociális ellátásokhoz való hozzáférése kulcsfontosságú a valódi regionális szociális integráció szempontjából. E nélkül a szabad mozgás joga pusztán formalitás. Threlfall (2003: 124) definíciója szerint egy régió akkor „szociálisan integrált, ha a benne levő társadalmak elveszítették a szociális intézményeik és szociális gyakorlatuk szempontjából a földrajzi és törvényi határaikat, és e helyett ’egységes szociális térként’ működnek”. Ekkor az emberek ugyanazokkal az állampolgári jogokkal rendelkeznek és szabadon mozoghatnak a határokon át. A regionális szociálpolitika kiemelkedő szerepet játszhat egy ilyen szociálisan integrált régióban.

Sonja Nitával együtt megpróbáltuk a szociális szempontból leginkább integrált régió, az Európai Unió példáján tesztelni ezt az elképzelést. Rendkívül nehéznek bizonyult az a próbálkozásunk, hogy pontosan definiáljuk, milyen jogai vannak Európában a határátlépők különböző kategóriáinak. Ki akartuk deríteni, hogy milyen jogai vannak a szociális juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz a határ-

¹⁰ Ez a rész egy Sonja Nitával közösen írt tanulmányunkon alapul.

(Bob Deacon and Sonia Nita: Regional social integration and free movement across borders. The role of social policy in enabling and preventing access to social entitlements by cross-border movers, European Union and Southern Africa compared, *Regions & Cohesion* Volume 3, Issue 1, Spring 2013: 32–61)

átlépők következő csoportjainak: uniós állampolgárok; EU-n kívüli harmadik országbeli állampolgárok, akik huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek (egy adott országban); elismert menekültek; kiegészítő védelemben részesítettek (a menekült státusznál kevésbé biztos EU státusz); menedékkérők és illegális bevándorlók.

Azt vizsgáltuk, hogy az ilyen migráns csoportoknak egy másik országban milyen hozzáférésük van a szociális biztonsági juttatásokhoz, a szociális segélyekhez, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátásokhoz és a lakástámogatásokhoz. Arra jutottunk, hogy az uniós állampolgárok és az unión kívüli harmadik országbeli állampolgárok szabad mozgása és a szociális védelemhez való hozzáférése, állandóan változó rendeletekkel és irányelvekkel szabályozott, nagyon összetett kérdés. Az EU-n belül még az uniós állampolgárok sem részesülnek a tagországok állampolgáraival egyenlő bánásmódban (bár közel kerültek hozzá), az első három hónapban nem kaphatnak szociális segélyt, és problémák vannak néhány egyéb juttatás hordozhatóságával is. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők is számos korlátozással szembesülnek, a menekültek és menedékkérők szabad mozgása pedig még korlátozottabb és a szociális védelmi rendszer ellátásaiból való részesedésük gyakran az adott tagállam diskrecionális döntésétől függ. Az EU még nem egységes szociális tér. Érdekes kísérlet lenne ugyanezt az elemzést elvégezni az ASEAN, MERCOSUR, NAFTA és a többi regionális szervezet esetében.

* * *

Remélem, hogy az elhangzottak hozzájárulhatnak az elkövetkező két napon terítékre kerülő kérdések közül néhánynak a megvitatásához. Talán a következő kérdések lehetnek fontosak:

- a) Hasznos lehet-e Betts különböző migráncscsoportok eltérő szintű kezelésére vonatkozó javaslata (globális: menekültek; regionális: képzetlenek; bilaterális: képzettek)? Hogyan kezeljük a vegyes migrációt ebben a megközelítésben? Hova helyezük a környezeti okok miatt mozgó migránsokat? Ki legyen felelős a kérdés kezeléséért?
- b) A különböző világrégiók hogyan kezelik a régióon belül határátlépők szociális biztonságához és szociális védelemhez való jogát?
- c) Miként lehetne a regionális kormányzati szervezeteknek olyan felhatalmazást biztosítani, amivel aktívabb szerepet játszhatnak a regionális migrációban és szociálpolitikában?
- d) Van-e ellentét a régióon belüli határátlépők regionális szociális integrációjának az elősegítése és az interregionális migráció elleni erődépítés között?
- e) A régiók szerepével kapcsolatos fenti fejtegetéseknek van-e valamilyen köze a Branko Milanovic által lakóhelyek közötti globális harcként átvértelmezett globális osztályharcához?

fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Betts, A. (2010): *Migration Governance: Alternative Futures*. Background Paper for World Migration Report, Geneva: IOM.
- Betts, A. (2011), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolderson, H. (2011): The Ethics of Welfare Provision for Migrants: A Case for Equal Treatment and the Repositioning of Welfare. *Journal of Social Policy*, 40/2, 219-236.
- Carmel, E, Cerami A. & Papadopoulos, T. (2011): *Migration and welfare in the new Europe: Social protection and the challenges of integration*. Bristol: Policy Press.
- Clarke, J. (2004): *Changing Welfare, Changing States*. London: Sage.
- Clarke, J. (2005): Welfare States as Nation States: Some Conceptual Reflections. *Social Policy & Society* 4/4, 407-415.
- Deacon, B. (2007): *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Deacon, B Macovei, M. Langenhove, L Van. Yeates, N (2010), *World-Regional Social Policy and Global Governance*, Routledge.
- Deacon, B (2013), *Global Social policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor*, Bristol, Policy Press.
- Deacon, B and Nita, S (2013): Regional social integration and free movement across borders. The role of social policy in enabling and preventing access to social entitlements by cross-border movers, European Union and Southern Africa compared, *Regions & Cohesion* Volume 3, Issue 1, Spring 2013: 32–61)
- ILO (2012b): *Social Protection Floors for Social Justice and A Fair Globalization: (Summary of Member's Responses to Questionnaire and Office Commentary): Report IV (2A) to International Labour Conference 2012. ILC.101/IV/2A.*
- ILO (2012c): *Proposed Recommendation concerning national floors of social protection*. Report IV (2B) to International labour Conference 2012.
- ILO (2012d): *Recommendation concerning national floors of social protection (Social Protection Floors Recommendation), 2012 (No. 202), International Labour Conference, 2012. Geneva. ILO.*
- Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nita, S. (megjelenés alatt [2017]): *Free Movement of People within Regional Integration Processes: A Comparative View*, In S, Nita et al (eds) (megjelenés alatt [2017]): *Migration, Free Movement and Regional Integration*, UNESCO – UNU-CRIS 3-47.
- Milanovic B. (2011): *Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants*, Policy Research Working Paper 5820, Washington, World Bank.

- Papadopoulos, T. (2011): Immigration and Variety of Migrant Integration Regimes in the European Union. In E. Carmel A., Cerami & T., Papadopoulos (2011): *Migration and welfare in the new Europe: Social protection and the challenges of integration*, Bristol: Policy Press.
- Pecoud, A. & De Guchteneire, P. (Eds.) (2007): *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*. UNESCO Publishing/Berghahn Books.
- Sabates-Wheeler R. & Feldman, R. (2011): Mapping Migrant Welfare onto Social Provisioning. In R. Sabates-Wheeler & R. Feldman (Eds.) (2011): *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*. London: Palgrave
- Threlfall, M. (2003): European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. *Journal of European Social Policy*, 13/2, 121-139.
- Touzenis, K. (2012): Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African States. A comparison of law and practice. *Unesco Migration Studies*, n. 4.
- Williams, F. (1989): *Social Policy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.