

## A kutatás és a közpolitika kapcsolata a migráció területén az Európai Unióban: gyakorlatalapú elemzés<sup>1</sup>

ANDREW GEDDES

### Absztrakt

A cikk témája a kutatás és a közpolitika közti kapcsolat elemzése a nemzetközi migráció területén, az Európai Unió (EU) szintjén, a migrációs közpolitikát a gyakorlatban művelő szakemberek tapasztalata és az általuk művelt gyakorlat alapján. A terület művelőin azokat értem, akik befolyásolják, alakítják vagy meghatározzák a migrációs politikát az EU szintjén, vagy erre törekszenek: az Európai Unió intézményében dogozó köztisztviselőket és tisztségviselőket, tagállami tisztviselőket, akadémiai kutatókat, nemzetközi szervezetek, think tank-ek és civil szervezetek képviselőit. Gyakorlaton a téma művelőinek társadalmilag elismert kompetenciáját értem. A cikk fókuszában a kutatás és a közpolitika viszonya áll, más szóval, a nemzetközi migrációról szóló tudás előállításának és ennek a tudásnak a migrációs szakpolitikák megformálása és megalkotása közti kapcsolat. Többek között a következő kérdésekre keresek választ a cikkben. Hogyan strukturálódik a kutatók és a közpolitika-formálók viszonya az EU szintjén? A közpolitika-csinálók hogyan gyűjtnek tudást, és a megszerzett tudást hogy dolgozzák fel? Felmerül-e az információ-túlterhelés veszélye, és ha igen, ez milyen hatással van a kutatók és a közpolitika-formálók viszonyára? Az utóbbiak valóban odafigyelnek-e az előbbiekre? Ha igen, mit akarnak hallani? Valóban hallják-e, amit hallani akarnak? Van-e bizonyíték arra, hogy a kutatási eredmények valóban hozzájárultak közös belátások kialakulásához az uniós szinten? Ha igen, ezek megerősítik, vagy inkább megkérdőjelezzik a jelenlegi közpolitikák fő irányait?

### Kulcsszavak

Migráció, Európai Unió, közpolitika, kutatás, gyakorlat

### Bevezetés<sup>2</sup>

Ez a cikk a kutatás és a közpolitika kapcsolatát elemzi a nemzetközi migráció területén, az Európai Unió (EU) szintjén, a migrációs közpolitikát a gyakorlatban művelő szakemberek tapasztalata és az általuk követett gyakorlat alapján. A cikk rámutat az uniós szintű közpolitikai

---

<sup>1</sup> Az eredeti tanulmány itt olvasható fordítását az **Integrációs Kutatások Módszertana – Szakmai Tapasztalatcsere** című, az Európai Unió Európai Integrációs Alapja által támogatott EIA/2013/4.8.1 számú projekt keretében készült. A tanulmányban kifejtett nézetek a szerző véleményét tükrözik, és az abban foglaltak semmiképpen sem tekinthetők az Európai Bizottság vagy a Belügyminisztérium hivatalos állásfoglalásának; sem az Európai Bizottság, sem a Belügyminisztérium nem tehető felelőssé azok, illetve az abban foglaltak bármilyen felhasználásáért.

<sup>2</sup> Nagy segítségemre volt a 2012-14-es akadémiai évben az EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre-ben elnyert Robert Schuman-ösztöndíj. Hálás vagyok a kutatáshoz a Han Entzinger és Peter Scholten (Erasmus Universiteit Rotterdam) által koordinált Science-Society Dialogues on Migrant Integration in Europe című program keretében kapott támogatásért, amit a Volkswagen Stiftung finanszírozott.

tanulás és gondolatcsere jelentőségére, ugyanakkor arra is, hogy az információknak ez a cseréje jobbra a migrációs kormányzás bevett szemléletéhez kapcsolódó tanulásra és információszerzésre korlátozódik. Az európai integráció valóban megváltoztatja a tanulás kereteit és kontextusát, ez azonban nem szükségképpen változtat a migrációs politika tartalmán és irányain, és nem jelenti azt sem, hogy az európai szintű kölcsönhatások eredményeként a létező közpolitikák iránt kritikus tudományos megközelítések átformálták volna a migrációs politika által kezelendő problémákról alkotott felfogást.

A cikk fókuszában a migrációval kapcsolatban az uniós szinten megfigyelhető begyakorolt, rendszeres információcserék, kölcsönhatások állnak. Ezek (különböző módokon) a migráció szabályozásához és a bevándorlók integrálásához kapcsolódnak. A harmadik országbeli állampolgárok migrációja az elsődleges témám. A terület művelőin azokat értem, akik befolyásolni, alakítani vagy meghatározni törekuszenek a migrációs politikát az EU szintjén: az Európai Unió intézményében dologzó köztisztviselőket és tisztségviselőket, tagállami tisztviselőket, akadémiai kutatókat, a magánszektorból alkalmazott tanácsadókat, nemzetközi szervezetek, think tank-ek és civilszervezetek képviselőit. Gyakorlaton a téma művelőinek társadalmilag elismert kompetenciáját értem. A cikk fókuszában a kutatás és a közpolitika viszonya áll, más szóval, a nemzetközi migrációról szóló tudás előállítását és ennek a tudásnak a migrációs szakpolitikák megformálása és megalkotása közti kapcsolat.

Európában és az EU szintjén a migrációs ügyekre irányuló nagyobb figyelem és a kutatók jócskán megnövekedett érdeklődése a téma iránt számos kérdést vet fel, amelyekkel ez a cikk is foglalkozik, köztük a következőket:

- Hogy strukturálódnak a kutatók és közpolitika-formálók közti kapcsolatok az EU szintjén?
- A közpolitika-formálók hogyan gyűjtik és dolgozzák fel az információt?
- Felmerül-e az információ-túlterhelés veszélye, és ha igen, ez milyen hatással van a kutatók és a közpolitika-formálók viszonyára?
- Az utóbbiak valóban odafigyelnek-e az előbbiekre? Ha igen, mit akarnak hallani? Valóban hallják-e, amit hallani akarnak?
- Van-e bizonyíték arra, hogy a kutatási eredmények valóban hozzájárultak közös belátások, felfogások kialakulásához az uniós szinten? Ha igen, ezek megerősítik, vagy inkább megkérdőjelezzik a jelenlegi közpolitikák fő irányait?

A kérdésekre ebben a cikkben egyebek mellett tizenhét – uniós intézmények tisztviselőivel, tudományos kutatókkal, think tank-ek tanácsadóival, nemzetközi szervezetek képviselőivel és tagállami tisztviselőkkal készült – félig strukturált interjú alapján keresem a választ. Nem célolok, hogy az uniós szintű migrációkutatás hatékonyságát értékeljem. Erről, többek között, az Európai Számvevőszék (2012) által az Európai Integrációs Alap (EIA) és az Európai Menekültalap (EMA) forrásaiból finanszírozott, a harmadik országbeliek integrációját előmozdítására szolgáló programok hatékonyságáról készített kritikai elemzése ad képet. A Centre for European Policy Studies (CEPS) EIA-ról készített értékelése is részletes elemzést ad az Alapból finanszírozott projektekről, és ajánlásokat is tartalmaz a kívánatos jövőbeli fejlesztésekre nézve. Egyebek mellett szükségesnek tartják „azoknak a projektek során szerzett és kialakított tapasztalatoknak, gondolatoknak és gyakorlatoknak a cseréjét, megtárgyalását és elterjesztését Európa-szerte, amelyek segítenek az integrációt kétirányú folyamatként értelmezni” (Carrera és Atger 2012).

Az uniós szintű gyakorlatok cseréje, megbeszélése és elterjesztése áll ennek a cikknek a középpontjában. Ez megtörténhet például a rutinná vált együttműködés, információ-megosztás és az EU-szintű „strukturált párbeszéd” révén, ami összeköti a tudás előállításait a felhasználóival (Geddes és Scholten 2013). Igyekszem megmutatni, hogy mekkora a „hierarchia árnyéka”, amin azt értem, hogy a bevett tagállami szemléleteknek jelentős befolyásuk van a migrációs kérdés

uniós szintű „keretezésére” (Dunlop és Radaelli 2012). A dolgok intézésének vannak jól bejáratott módjai a tagállamokban, és ez összekapcsolódik az akadémiai kutatásból származó gondolatok átvételével szembeni közömbösséggel és/vagy ellenállással. Ennek az is lehet az oka, hogy a kutatási eredményeket nem a megfelelő módon tálalják, de az is, hogy sokszor eleve túlságosan kritikusnak és a „való világtól” túlságosan elrugaszkodottnak látják a kutatók mondanivalóját.

Ehhez járul még az is, hogy az Unió működésének alkudozáson alapuló modellje nemcsak az tagállamközi dinamikára jellemző, hanem más szereplők, például az uniós agendát formálni, befolyásolni igyekvő think tank-ek működésére is. A think tank-ek és a civil szervezetek magatartását azért lehet az alkumodellel értelmezni, mert a tagállami kormányokéhoz és az uniós politikai intézményekéhez hasonló politikai és társadalmi legitimitáció híján igyekeznek megjelenni az eszmék uniós piacán, különböző partnerekkel együttműködésben próbálva eladni a gondolataikat.

A cikk a következőképpen épül fel:

- Először áttekintünk néhány elképzelést a kutatás és a közpolitika viszonyáról.
- Ezután bevezetésre kerül a „gyakorlatközösség” fogalma. Ebben a közösségben az információcsere révén kialakul a problémák egy közös értelmezése. Kulcskérdés, persze, hogy ennek a közös értelmezésnek mi a természete.
- Ezután két EU-szintű hálózat elemzése következik, amelyeknek a migrációról és hatásairól szóló tudás előállítása és használata az egyik fő tevékenysége. Ezek az Európai Migrációs Hálózat (EMH) és a Migráns-integrációs szakpolitikai index (MIPEX). Feltérképezzük a létező gyakorlatokat és értékeljük azokat a „határfelületi kölcsönhatásokat”, amelyek migrációs politika szervezeti és fogalmi alapjait megváltoztathatják.

Kulcsfontosságú, hogy ezekre a kölcsönhatásokra nem feltétlenül a migrációs politika megváltoztatásának közvetlen szándékával kerül sor. Ahogy az egyik interjúalany megfogalmazta:

Nemcsak azzal a szemmel kell rájuk nézni [ez esetben az EMH-ra], hogy milyen minőségű jelentések jönnek ki tőlük, mert nem ez a lényeg. A lényeg az, hogy kormánytisztviselők rendszeresen leülnek és megbeszélik azokat a kérdéseket, amelyek politikai prioritásnak számítanak, hogy van egy mechanizmus, aminek a keretében információt kérhetnek azoktól, akik egy másik országban hozzájuk hasonló feladatokat látnak el. (Egy nemzetközi szervezet képviselőjével készült interjú, 2013. március)

## Gyakorlatok és gyakorlatközösségek

A „gyakorlat” gondolata köti össze a nemzetközi migrációról szóló tudás előállítását az létrehozott tudás felhasználásával. Gyakorlaton a kompetens teljesítményt érthetjük. Adler és Pouliot (2011: 3) szerint „a politikai dinamikák a legtöbbször a jelentésrögzítéssel jutnak nyugvópontra – kemény munka révén, amiben a gyakorlatnak kiemelkedően fontos szerepe van”. A „gyakorlat” többet jelent, mint a pusztán „viselkedés” vagy „cselekvés”, mert „a társadalmilag szervezett cselekedetek mintázatos természetére” is utal (Adler és Pouliot, uo.). Az így értett „gyakorlatnak” az Európai Unió migrációs politikájának alakulásában betöltött szerepét feltárandó, a „gyakorlatközösségek” fogalmára is szükségünk lesz. Ez utóbbin egymással gyakran érintkező, együttműködő emberek olyan csoportjait értjük, amelyekben „létrejön a tanulás társadalmi szövete”. Ezek a közösségek olyan gyakorlatokat folytatnak, amelyek megtestesítik „a közösség által létrehozott, megosztott és fenntartott tudást” (Wenger et al. 2002: 28-29). A gyakorlatközösségek azok a társadalmi közegek, amelyek összehozzák az embereket a közös vállalkozás, a kölcsönös elkötelezettség és a megosztott erőforráskészlet érzésében (Wenger 2010: 229). A gyakorlat „művelőin” az uniós migrációs politikát formálni, befolyásolni szándékozó

szereplők és szervezetek széles körét értem, többek között a tagállami és uniós közigazgatás intézményeit, nemzetközi szervezeteket, think tank-eket és a bennük dolgozókat, és a tudományos kutatókat.

Az Európa-szerte zajló hálózatépítés, információgyűjtés, kutatás, szemináriumok és workshop-ok célja feltehetően az, hogy megtörténjen a tanulás. Hatalmas politikatudományi irodalom van a közpolitikai tanulásról, amit a „megélt vagy látott tapasztalatok, elemzés és társadalmi kölcsönhatások alapján kialakított hitek 'frissítéseként'” lehet meghatározni (Radelli és Dunlop, 2012: 1). A tanulás lehet szándékos és tudatos, de lehet organikus és szándékolatlan is. Lehet „egykörös” vagy „egyszerű”, amikor az érintettek csak a stratégiájukon változtatnak, és lehet „komplex” vagy „kétkörös”, ha a preferenciáikat és az identitásukat is átértékeli (Levy, 1994).

Az Európai Unióban a közpolitikai tanulásnak fontos társadalmi dimenziója van. Ez abból adódik, hogy a tagállamokban „a dolgok szokásos menetét” megkérdőjelező, a bevett gyakorlathoz kapcsolódó szervezeti és fogalmi korlátokon átlépő dialógusok támogatásra szorulnak. A sajátos szakértelemből eredő tudásnak kulcsszerepe van ezeknek a határoknak a megkérdőjelezésében és a nemzetközi politika kulcskérdéseit újraértelmező új felfogások kialakulásában. A „tudásközösség” gondolata például azt ragadja meg, hogy „a maguk területén elismert tudással és kompetenciával rendelkező szakemberek hálózata” (Haas 1992: 3) hogyan szolgál alapként a nemzetközi közpolitikai tanuláshoz. A bizonytalanság állapotában azoknak a közpolitikai szakemberek hálózatai, akik „osztóznak bizonyos érvekkel alátámasztott hitekben arra vonatkozóan, hogy mik az értelmes célok, és a célok elérésére alkalmas eszközöket milyen ok-okozati viszonyok határozzák meg, továbbá egyöntetűen tartják magukat a tudás megszerzésének és tesztelésének bizonyos normáihoz, fontos szerepet játszhatnak a közpolitikai konvergencia kialakulásában” (Drezner 2006: 63).

A gyakorlatközösségekben a tanulás társadalmi definíciójának két komponense van: a *kompetencia* és a *személyes tapasztalat*. Ezekhez társul a közösséghez való viszonyulás három módja: a *bekapcsolódás*, a *képzelőerő* és az *igazodás*. Ha ezek megvannak, az a kérdés, hogy milyen mértékben vezetnek „határfelületi kölcsönhatások” kialakulásához, mert ezek révén alakulnak ki az uniós szintű közös belátások, felfogások és értelmezések. Ebben pedig szerepet játszik, hogy meddig terjednek a *koordináció*, az *átláthatóság* és *tárgyalóképesség* határai.

Először a két kulcskomponenst vizsgáljuk. A kompetencia meghatározása történeti és társadalmi, nem csupán az ismétléshez kötődik, hanem ahhoz is, hogy a csoportok milyen módokon állítanak hasonló mércéket a kompetencia megítélésére (Goffmann 1959, Adler és Pouliot 2011). Wenger szerint „[k]ompetensnek lenni annyit tesz, mint képesnek lenni bekapcsolódni a közösségbe, és együttműködő partnerként elnyerni a közösség bizalmát” (Wenger 2010: 229). Ahogy látni fogjuk, az EU tisztviselői nagyra értékelik a kapcsolataikat a tudományos kutatásnak azokkal a kulcsfiguráival, akiket kompetens iránymutatónak tartanak. A kompetencia és a személyes tapasztalat nem szükségképpen kongruens. Amikor feszültség keletkezik közöttük, és az egyik húzni kezdi maga után a másikat, akkor történik a tanulás. Egy gyakorlati példa a kompetencia és a tapasztalat közti ilyen viszonyra az a gyors tanulás, ami a kompetencia társadalmi meghatározását befolyásoló tapasztalati aszimmetriával jellemezhető új tagállamokban végbement migráció területén.

A közösséghez való viszonyulás három módját (a bekapcsolódást, a képzelőerőt és az igazodást) általában koegzisztensnek tartják. A bekapcsolódás azt jelenti, hogy emberek elkezdnek együtt dolgozni, és új tapasztalatokat szereznek. Az elején gyakran szükség van egyfajta hitbeli ugrásra és képzelőerőre ahhoz, hogy az ember képes legyen magára mint a gyakorlatközösség tagjára gondolni, és hinni benne, hogy van alapja arra, hogy a közösség tagja legyen. Ez az ugrás nagy lehet, ha a közösség is nagy (például egy nemzeti léptékű közösség), amiben a tagok nem találkoznak egymással mindannyian, de kisebb, ha a tagok rendszeresen találkoznak (ahogy az EMH-ban történik, még ha gyakran változik is a tagság összetétele). Az igazodás a nézőpontok összhangba hozásának kölcsönös folyamata. Ez, első látásra, pluralisztikus dolognak tűnik, a

valóságban azonban olyan struktúrákba ágyazottan történik, amelyekben az erőforrások egyenlőtlenül oszlanak el a szereplők között. Lesznek szereplők, akik hatalmasabbak másoknál, és így lesz ez egyes gondolatokkal is.

A tanulás társadalmi definíciója és a közösséghez tartozás módjai alapozzák meg a következő három kulcsjellelmezővel leírható gyakorlatközösségeket:

- A közösségnek van egy közös érdeklődési területe. Ha valaki tagja a közösségnek, az azt jelenti, hogy a terület iránt is elkötelezett.
- A közösség létezése közös tevékenységekben, beszélgetésekben és információcserében nyilvánul meg.
- A gyakorlatközösség egyben a gyakorlat művelőinek közössége, akik osztoznak egy „közös erőforráskészletben – tapasztalatokban, történetekben, eszközökben, a visszatérő problémák kezelésének közös módjaiban – röviden: egy közös gyakorlatban”.

A kérdés az, hogy mennyire erősek a határfüületi kölcsönhatások (például a kutatás és a közpolitika között), amelyek hatást gyakorolnak a közpolitikára. A határfüületi kölcsönhatásokat úgy lehet elgondolni, mint egy „idegen kompetenciával” való találkozást, aminek velejárója a *koordinációra, az átláthatóság és a tárgyalóképesség* megteremtésére, vagy más szóval, az idegen kompetencia megértésére tett erőfeszítés. Az EMH és a MIPEX esetében ilyen határfüületi kölcsönhatás a nemzeti közpolitikákról szóló ismeretek megosztása, glosszárrium készítése a szakterminológiáról, az adatgyűjtés, kutatási programok finanszírozása és az információkérés arról, hogy más országokban hogy csinálják a dolgokat.

Az 1. táblázat a gyakorlatközösségekben végbemenő társadalmi tanulás kulcskomponenseit (a táblázat baloldalán) veti össze a határfüületi kölcsönhatások kulcsjellelmezőivel (a táblázat tetején).

### 1. táblázat: Gyakorlatközösségek és határfüületi kölcsönhatások

	Koordináció	Átláthatóság	Tárgyalóképesség
Bekapcsolódás	A közös tevékenységre és problémamegoldásra adódó alkalmak	A gyakorlatok elmagyarázása egymásnak a tanulás megkönnyítése céljából	Összhangba hozhatók-e a nézőpontok?
Képzelőerő	A másik nézőpontjának megértése a saját gyakorlat bemutatásának hatékonysága és a félreértések elkerülése érdekében	Eszközök, amik egy alternatív gyakorlat felvázolásában segítenek	Képes-e magát mindkét fél egy nagyobb közösség részeként látni, amelynek közősek az érdekei?
Igazodás	A módszerek a határ túloldalán is lefordíthatók-e gyakorlati cselekvésre?	Elég világosak-e a gyakorlatközösség fundamentumául szolgáló közös alapok?	Ki dönti el, hogy a gyakorlatközösségek mikor bocsátkozzanak tárgyalásba egymással, és mikor keressenek kompromisszumot?

Forrás: Wenger 2010: 235.

A határfelületi kölcsönhatásokat erősítheti, ha vannak olyan szereplők, akik közvetítőként viselkednek, és az is, ha vannak „határfelületi objektumok”, például hozzáférhető adat- és információtárak. Az adatok összehasonlíthatósága elősegíti a kölcsönös megértést (Star és Griesemer 1989).

## Információkeresés

Hozzákezdünk az elején feltett kérdések megtárgyalásához. Ebben a szakaszban a kérdések első csoportja kerül sorra, amelyek a tudásteremtéssel és a kutatók (többnyire, de nem kizárólag tudományos kutatók) és a tudás felhasználói (a közpolitika-csinálók) közti dialógusstruktúrákkal kapcsolatosak.

Kevés kétség lehet azt illetően, hogy az EU szintjén valódi információéhség és intenzív kölcsönhatás is van. Általában az információ és az információgyűjtés a modern szervezetek életének egyik fontos jellemzője. Feldman és March (1981: 178) szerint az információ a racionalitás szimbóluma: „azzal, hogy információt kérünk és a döntéseinket a rendelkezésünkre álló információra hivatkozva indokoljuk, azt fejezzük ki, hogy a folyamat, amiben a döntés született, legitim, mi jó döntéshozók vagyunk, a szervezetünk pedig egy jól vezetett szervezet.” Az Európai Bizottság, az uniós szint egyik kulcsszereplője, hosszú ideje befogadóan viselkedik a külső szakértelem irányában, és rá is van utalva a külső tudásra (Radaelli 1999).

Megjegyzendő, hogy az információgyűjtés és az információ felhasználásának racionális ideálja (vagyis az az elképzelés, hogy az eszméinket információk alapján alakítjuk ki és igazoljuk) nem mindig magától értetődő. Ahogy egyre több információ gyűlik össze és halmozódik fel, a szervezetek működésében bekövetkezik az az állapot, amikor a bennük dolgozók úgy érzik, nincs már elég idejük, hogy feldolgozzák és értelmezzék ezt az információtömeget. Az eredmény az információ-túlterhelés, ami „az információ iránti felfokozott igény és a hiányos információ-felhasználás” paradox kombinációjához vezet (Alvesson and Spicer 2012: 1201). Az információ-túlterhelés állapotába bepillantást enged az egyik uniós intézmény egyik munkatársával készült interjú:

Az összes jelentést teljes egészében elolvasni legfeljebb csak szeretnénk. A munkatervünk kijelöli a prioritásokat. [...] Beérkezik hozzánk az összes információ, mi pedig iktatjuk, tudni fogjuk, hol keressük, ha szükség lesz rá.

A kulcsszereplőnek tekintett kutatóktól és szervezetektől a tisztviselők gyakran várnak iránymutatást arra nézvést, hogy a rengeteg kutatási eredményből mi az, amit el kell olvasni, és mi az, amit nem. Egy uniós intézmény egyik képviselője így írta le a közpolitika-csinálók és a kutatók kapcsolatát az uniós migrációs politika kialakításának kezdeti időszakában, a kétezres évek elején:

Eleinte [...] nagyon szoros munkakapcsolatban voltunk az akadémiai szférával, mert ez egy új terület volt számunkra európai szinten, és mert nem volt nagyon sok információ, amihez hozzáfértünk. Különösen hiányzott az összehasonlító információ, mert ahol voltak kutatások, ott is tagállami keretek között voltak, és az eredmények általában nem voltak hozzáférhetőek, mert csak az adott tagállam nyelvén léteztek, és nagyon kevésbé voltak alkalmasak összehasonlításra. [...] Amikor azokat a korai közleményeket írtuk arról, hogy hogyan fogunk európai közpolitikát kialakítani, szükségünk volt a tudományos közösség segítségére. Elmentünk egy sor különböző tudományos összejövetelre, hogy találkozzunk és beszélgessünk emberekkel. Szemináriumokat szerveztünk, amiken megvitattuk a közlemények korai változatait a kutatókkal, és megbeszéltük velük, hogy a dolgok hogy tudnának működni. (Interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013. június.)

A probléma európai értelmezésének kialakítására tett első kísérlet alapja az volt, hogy a közpolitika-fejlesztésnek ezt a korai szakaszát a hálózatépítés támogatta, ami társadalmi alapot

teremtett a közpolitika-készítésnek és a tanulásnak, és szoros kapcsolatok kialakulásához vezetett a tisztviselők, tanácsadók és a tudományos kutatók és szakértők egy kiválasztott csoportja között. Ahogy az egyik interjúalany megfogalmazta, ez valamiféle „együttérzés” kialakulását is jelentette a szereplők között:

Ha rendszeresen együttműködtek, a közpolitika-csinálók és az akadémia szféra szereplői meglehetősen jól meg kell, hogy ismerjék egymást. Tudni fogják, hogy mik a kérdések, és nyitottá válnak arra, hogy olyan kutatásokat csináljanak, amire a politikacsinálókknak szükségük van, vagy legalábbis, hogy világossá tegyék, [...] ha erre a területre akartok közpolitikát, [...] akkor nekünk ezt a területet kell kutatnunk. [...] Vagyis mindenképpen kialakul egy dialógus a felek között [...], ami azt is jelenti, hogy konkrét emberek ténylegesen megismerik egymást [...], amit nem mindig egyszerű kezelni [...] különösen, ha a politikacsinálók gyakran cserélődnek. [...] A közpolitika-csinálókknak tudniuk kell kérdezni, a kutatóknak pedig képesnek kell lenniük arra, hogy módokat javasoljanak a problémák megoldására, neked pedig beszélned kell velük. Rá vagy utalva a párbeszédre, amit nem mindig könnyű elkezdni és fenntartani. (Interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013. június.)

Később visszatérünk a hálózatok, a gyakorlat és a gyakorlat művelőinek gondolköréhez, azonban egy másik jelenségre is fel kell figyelni. A több és „jobb” információ iránti kereslet, a keresletet kielégítő (és generáló) egyre több személy és szervezet megjelenése az uniós szinten ahhoz vezethet – Bourdieu szavaival (1975: 19) –, hogy „kialakul a versengésnek egy olyan közege, amelyben a tét a tudományos autoritás monopóliuma, amit egymástól elválaszthatatlanul határoz meg a technikai képesség és a társadalmi hatalom, vagy más szóval, [...] a legitim beszédre és cselekvésre való képességet meghatározó [...] tudományos kompetencia monopóliuma. Ez felveti a szakértelem meghatározásának kérdését, hiszen az EU szintjén (és persze nemcsak az EU-ban) a szakértelem egy hatalmi eszköz. Az egyik think tank egy képviselője ezt így fogalmazta meg:

Ki számít szakértőnek? Egyáltalán, ki számít tudósnak? A probléma, amivel nemcsak a Belügyi Főigazgatóságban, hanem az Európai Parlamentben is találkozunk, ugyanaz. Szóval, van egy tudományos kutató [...], ír egy tanulmányt, [...] ami lényegében egy politikai érdeket szolgál [...], és ez egyre inkább így megy. (Interjú egy think tank képviselőjével, 2013 március.)

A Bizottság egy viszonylag kis szervezet, és régóta szoros kapcsolatban van a tudás előállítóival, az akadémiai szféra kutatóival és a think tank-ekkel is. Viszonylag kevesen vannak a Bizottságban, akik valóban a közpolitika-alkotás első vonalát jelentő szerepeket töltenek be. A bevándorlók integrációjának területén, ami az európai politika egyik legégetőbb kérdése, az egyik think tank egyik képviselője így látta a helyzetet 2013 nyarán:

A jelen pillanatban két ember van a Belügyi Főigazgatóságon, aki integrációs ügyekkel foglalkozik. És meg lennék lepve, ha találnánk integrációval foglalkozó embereket a főigazgatóságon kívül. Ez azt jelenti, hogy abban a kérdésben, ami talán a legfontosabb és a legnehezebb azok közül, amelyekre az Európai Uniónak és tagállamainak választ kell találniuk a következő pár évben, nagyon csekély emberi erő és szellemi kapacitás áll rendelkezésre.

Ennek az a következménye, hogy a közpolitikai szempontból releváns társadalomtudományi kutatás viszonylag csekély tisztviselő figyelméért verseng, akik egészen biztosan nem fogják tudni elolvasni az informálásukra szánt összes publikációt, vagy ha megpróbálnák elolvasni, nem maradna idejük elvégezni a munkájukat. A publikációk erdején a politikacsinálók olyan ösvényeken vágnak át, amelyeket azok a szakértők javasolnak számukra, akikben megbíznak. A tisztviselők gyakran alakítanak ki bizalmi kapcsolatot egyes forrásokkal, amelyeket tekintélyesnek és megbízhatónak tartanak. Ezek a viszonyok az uniós szintű gyakorlatközösségek kialakulásának társadalmi előfeltételei.

## Tudományos bizonyíték és közpolitika

Most továbblépünk a kutatás és a közpolitika között a migrációs politika területén zajló dialógus „struktúrájának” feltárása felé. Ehhez azt kell megvizsgálni, hogy mi a kutatási eredmények „impaktja”, milyen utakon keresztül tud a kutatás olyan belátások, felfogások kialakításához hozzájárulni, amelyek aztán vagy megkérdőjelezzik a létező közpolitikai irányokat, vagy nem. A közpolitikai tanulásnak, ahogy látni fogjuk, lehetnek társadalmi korlátjai.

Vannak, akik amellettt érveltek, hogy a kutatás és a közpolitika kapcsolatának alapproblémái mélyebbek, mint az információ-túlterhelés, és az emberi erőforrások elégtelensége. A migrációs politika területén a kérdést kutatók egy jelentékeny hatású csoportja kimondottan pesszimista a kutatás és a közpolitika kapcsolatát illetően. Stephen Castles (2004) a közpolitika-alkotás rendszerén belüli hibákról írt, és arról, hogy a kutatási eredmények megfelelő használatának elmulasztása hogyan vezet közpolitikai hibákhoz. Ebben a munkában egy általánosabb érdeklődés tükröződik aziránt, hogy a kutatás hogyan alakíthatja a közpolitikát *és megfordítva*. Adrian Little (2012: 3) szerint lényeges elvi korlátjai vannak a „bizonyítékok alapján történő közpolitika-csinálásnak”. Ennek oka, hogy a tudományos bizonyítékok alkalmanként akár hevesen vitatottak lehetnek, miközben „a közpolitikai tervezés, végrehajtás és értékelés egy sor esetleges tényezőtől függ [...], a hatalmi struktúráktól, a közpolitika-alkotás környezetét meghatározó kontextuális korlátokat befolyásolni és megítélni képes politikai tényezőktől, [amelyek mind] közvetlen hatással vannak arra, hogy valóban az-e a cél, hogy a közpolitika-alkotás alkalmazkodjon a tudományos bizonyítékokhoz, vagy a tudományos bizonyítékokat már egy eleve elhatározott politikai agenda megerősítésére gyártják”.

A szervezeti és intézményi elemzések egy fontos irányzata a tanulásnak olyan korlátjait azonosítja, amelyek a modern szervezetek struktúrájával vannak kapcsolatban, és „kötött racionalitásként” vagy „félrationalitásként” leírható kognitív korlátokhoz vezetnek (March 1978, Brunsson 1985). Lindblom (1959) ebben az értelemben beszél döntéshozókról, akik valahogy „átvergődnek” a döntési pontokon, míg a döntéshozatal „szemetesvödör” modellje a szervezeti környezet instabilitását helyezi a középpontba (amit például a stáb nagyarányú cserélődése okozhat), ami ahhoz vezethet, hogy a döntéshozók nem mozgósítják a teljes kognitív kapacitásukat, és nem cselekszenek teljes mértékben racionálisan (Cohen, March és Olsen, 1972). Fontos lehet például az uniós szintű hálózatokban részt vevő személyek állandóságában megnyilvánuló stabilitás. A találkozók és a hálózatépítés más formái hasznosak lehetnek, de a stabilitás és az egyértelműség hiánya nehézségeket okozhat, amelyekről az egyik interjúalany így számolt be:

A találkozók alkalmasak a kétoldalú kapcsolatok fejlesztésére [...], arra, hogy kialakíts néhány jó kapcsolatot. Amire kevésbé használhatók, az a kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdések mélyebb megbeszélése. Párszor megpróbáltam napirendre vetetni néhány olyan kérdést, amelyek tényleg meglehetősen relevánsak, de ez soha nem jött össze [...]. Nem tudom, hogy ez vajon azért van-e így [...], mert esetleg a Bizottság nem akar erre lehetőséget adni, de azt hiszem, hogy inkább a jelenlévők szakértelmének szintje a korlát. [...] Mert állandóan cserélődnek. Jobb lenne egy kis stabilitás. [...] Ami érdekes, az az, hogy sok résztvevő cserélődik a politikai változások miatt. Nem szükségképpen azért, mert politikai kinevezettek, hanem gyakran azért, mert új kormány alakul egy országban, és úgy dönt, hogy a migrációt egy másik minisztériumhoz rakja, mint ahol addig volt. A másik minisztériumban pedig lehet, hogy másképp állnak a témához.

Az információ-túlterhelés és/vagy az instabilitás a részvételben hátráltathatja a hálózatok kialakulását, ez azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a kognitív korlátok és a háttérbeli hatalmi struktúrák milyen mértékben vezetnek az intellektuális erőforrások használatáról való lemondáshoz. Vannak-e például olyan körülmények, amelyek között a szervezeti sajátosságok inkább elfojtják, mintsem stimulálnák a reflexióra való képességet? Ha vannak ilyen esetek, akkor ezekben „a kognitív kapacitást a politikai viszonyok és az erőfölény korlátozzák, sokkal inkább, mint az idő és az erőforrások hiánya, vagy a kognitív beidegződések” (Alvesson és Spicer 2012:



1196). Ezek többet jelentenek egyszerű „akadályoknál”. Egyes szerzők „funkcionális ostobaságnak” nevezik a jelenséget, mások, kevésbé pejoratívan, a tanulásra való képtelenségnek hívják (Alvesson és Spicer 2012). A tanulásra való képtelenségnek annyiban hasznát veheti egy szervezet, hogy csökkentheti benne a bizonytalanságot. Van rá esély, hogy az emberek nem fognak sietni, hogy megkérdőjelezzék azokat az előfeltevéseket, amelyeken a szerepük és a tevékenységük nyugszik. Ez jelentkezhet a reflexivitás hiányában, amikor a szereplők nem kérdeznak rá sem az állításaik sem a normáik érvényességére, és jelentkezhet az igazolás hiányában is, ami azt jelenti, hogy az emberek a cselekedetekre nem kérnek, és nem adnak magyarázatot. Mindez ellentétes a kommunikatív racionalitás logikájával, vagyis azzal, hogy a cselekedeteinket egymás számára megindokoljuk, és arra törekszünk, hogy a magatartásunk igazolható legyen. Az érdemi érvelés hiánya azt is jelenti, hogy kérdéseket csak szűk keretek között lehet megfogalmazni, ami félrevezető is lehet (Alvesson és Spicer 2012: 1196). Ilyen körülmények között a tanulásra való alkalmatlanság a reflexivitás, az érdemi érvelés és igazolás intézményesen támogatott hiányának formáját ölti. Ebből sokszor egy szűk és „biztonságos” körön kívüli intellektuális erőforrások használatának elutasítása következik.

Egyértelmű, hogy az uniós szinten volt, van, és továbbra is lesz igény arra, hogy a szakértelem támogassa a közpolitika kialakítását és legitimálja az intézményi szerepeket (Boswell 2009). Nem valószínű azonban, hogy érdemes volna a kutatási eredményekre egyszerűen úgy tekinteni, mint nyers adatokra, a bizonyítékokra, a tényekre, amikre a közpolitika-fejlesztés alapul. Ha ez volna a tudásteremtés szerepe, az megfelelné a „bizonyítékalapú (vagy tényalapú) közpolitika-csinálás” ideáljának. Természetesen a tényeknek van szerepük a közpolitika megalapozásában, de, ahogy korábban láttuk, ennek vannak korlátjai (az idő és az erőforrások szűkössége, a tény-érték probléma, és ott van még a tanulásra való képesség vagy hajlandóság hiánya is). Ez arra enged következtetni, hogy a tudásteremtés és a tudásfelhasználás kapcsolatának intézményi viszonyok – esetünkben az uniós intézményi viszonyok – általi meghatározottságát komolyan kell venni. Ebből az is következik, hogy a kutatás és a közpolitika kapcsolatának két további lehetséges aspektusa is szerepet játszik abban, hogy a tényalapú közpolitika ideálja mennyire érvényesül:

- *Bizonyítékalapú intézményépítés.* A kutatási eredmények legitimálhatják az intézményes szerepeket, ami azt jelenti, hogy intézmények a maguk által betöltött szerepeket a releváns kérdésekben fellelhető szakértelemre alapozott tekintély felépítésével igazolhatják. Ez a technokrácia vádjához vezethet, de az EU-n belül ennél érdekesebb kérdés a szakértelem politikája, és a szakértelem jelentése (vagyis, hogy ki számít szakértőnek, és hogyan kell érteni a szakértelmet) (Radaelli 1999).
- *Közpolitika-alapú bizonyítékgyártás.* A kutatási eredmények megtámogathatják a létező közpolitikai választásokat. Ez azt jelenti, hogy a kutatás napirendjét a közpolitika napirendje határozza meg, sokkal inkább, mint megfordítva. Ahogy egy uniós intézményben dolgozó interjúalany fogalmazott, „a hatás kétirányú, a tudományos közösségre is hat [a közpolitikával való kapcsolat...]. [H]a megnézzük az Európában az utóbbi pár évben zajló kutatási programokat, alighanem kirajzolónak bizonyos trendek [...] és valószínű, hogy ezeket a trendeket vissza lehet vezetni az európai szinten zajló vitákra (interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013 június). Például a bevándorlók integrálásában az „állampolgári integráció” kutatási (tudományos) vagy közpolitikai kérdés? Valószínűleg nem egyszerű megválaszolni ezt a kérdést, ami arra utal, hogy a kutatás és a közpolitika határvonala elmosódott, és nem egyszerűen az a kérdés, hogy a tudomány rendszere hogyan kommunikál a politikával, mert a kettő már összefonódott és összekapcsolódott.

Összefoglalva, noha gyakran hivatkoznak a bizonyítékalapú közpolitikára, a kutatási eredmények aligha a közpolitikához képest előzetesen léteznek, és nem tekinthetők egyszerűen a közpolitika ténybeli alapjainak. A kutatás informálja a közpolitikát, de a közpolitika is informálja a kutatást. Közismert, hogy a közpolitika-alkotás nem egy lineáris folyamat (nem egyszerűen a vita, aztán

döntés, aztán végrehajtás sémája szerint zajlik). Hasonlóan félreértés lenne azt gondolni, hogy a kutatás és a közpolitika közti kapcsolat lineáris. Ennek egyik oka a tény-érték probléma. Egy másik ok az, hogy a közpolitikai kérdések állandóan átstrukturálják az eszmék és a viták, többek között a korábbi és az aktuális közpolitikák hatékonyságáról. Ezek az eszmék és viták felfoghatók „történetekként” (narratívákként), amelyek többé-kevésbé hihetően konstruálnak kauzális viszonyokat (Stone 1988, lásd még Boswell et al. 2011). Ezt két példával is lehet illusztrálni. Az első a 21. század kezdetén jelentkezett gazdasági migráció és a nyomában megélenkült vita arról, hogy szükség van-e a migráns munkásokra, ami a „helyettesítő migrációról” szóló nagy hatású ENSZ-jelentés megjelenéséhez kötődik. Ahogy egy EU-intézményben dolgozó interjúalany megfogalmazta,

2000 elején az ENSZ nyilvánosságra hozta a népesedési adatait [...], grafikonjait, [...] amivel elsőként hívta fel a nyilvánosság figyelmét arra, hogy Európában előregszik a népesség. [...] Ez közvetlen hatással volt az én munkámra is. [...] Itt van ez az előregedési probléma, a migráció lesz rá az egyik válasz, a megoldások egyike erre a problémára. [...] Aztán a média elkezdett foglalkozni a kérdéssel, és a közvélemény nagyon negatívan reagált, és azóta is úgy maradt. 2000-ben, talán 2001-ig [...] nyitva volt egy olyan lehetőség, ami azóta egyszer sem. [...] Ez volt a migrációról szóló EU-szintű vita kezdete. Ebben az első két évben sokkal pozitívabb volt az egész légkör. (Interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013 június.)

A második példa a bevándorlók integrációja. A bevándorlók integrációjáról mint uniós szintű ügyről alkotott felfogás a kétezres évek elején szorosan kötődött azokhoz a kutatókhoz, akiket az Athéni migrációs politikai kezdeményezés kapcsán (azért hívták így a kezdeményezést, mert épp Görögország volt a Tanács soros elnöke) kialakult hálózaton belül egy befolyásos amerikai think tank, a Migration Policy Institute (MPI) mobilizált. Ebből a hálózatból kerültek ki azok, akik a bevándorlási integrációs politika közös európai uniós alapelveit megfogalmazták, amit aztán a tagállamok elfogadtak. Egy, az EMH-ban aktív tagállami köztisztviselő, és egy EU-tisztviselő is hangsúlyozta – a kutatás központi szerepe mellett – a kutatás és a politika határfelületén elhelyezkedő intézmények, think tank-ek, alapítványok jelentőségét:

Ez [a bevándorlási integrációs közös alapelvek esete] egy olyan eset volt, amiben a tudományos közösség részvétele különösen aktív volt, az amerikaiak vezetésével, akik azonban együtt dolgoztak a Bertelsmann Alapítvánnyal és más kutatókkal. [...] A tudományos közösség tagjai ismerték egymást [...], együttműködve befolyásolták és készítettek elő a miniszteri találkozókhoz meghozott döntéseket. A Thesszaloniki konklúziókat valójában egy szemináriumon készítettek elő, amit az [MPI] szervezett. Aztán a közös alapelveket lényegében [egy holland kutató] írta meg [...], miközben ide-oda utazott Amerika és Hollandia között. Szóval, ebben a korai szakaszban nagyon erősek voltak a kölcsönhatás közvetlen és közvetett formái is. Nem tudom, most mennyire erős az egymásrahatás [...], de hogy akkor erős volt, az biztos. (Interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013 június.)

Ha a bevándorlási integrációs közös alapelvekig megyünk vissza, azok mögött rengeteg kutatómunka van, amit Hollandiában végeztek el. Ez még a mai napig is megmutatkozik az integrációs tesztekben [...] az anyagon, amin a bevándorlóknak végig kell menniük [...]. (Interjú az Európai Migrációs Hálózat (EMH) nemzeti kontaktpontjának képviselőjével, Brüsszel, 2011. június.)

Kulcsmomentum, hogy a későbbi években mind a migráns munkavállalókkal, mind a bevándorlók integrációjával kapcsolatos közpolitikai felfogás megváltozott, és mindkettő elsősorban tagállami kompetencia (ahogy azt a Lisszaboni Szerződés 79(4)-es és 79(5)-ös szakaszai is megerősítették). Például az érzékelt közpolitikai kudarcok hatására a tagállamokban a korábbi „multikulturális” megközelítés felől elmozdulás történt a szociokulturális alkalmazkodás előtérbe kerülése felé, ami az újonnan érkező migránsok polgári integrációjának elvárását jelenti a gyakorlatban, amibe a nyelvi integráció is beletartozik. A gazdasági integráció területén a magasan képzett munkavállalók és a migráció ideiglenes és cirkuláris formái kerültek az érdeklődés középpontjába.

## Az európai párbeszéd strukturáló hatása

Ebben a szakaszban a tudásteremtés és a tudás felhasználása közti kapcsolat, és a közpolitikai tanulás jelentőségének feltérképezésével folytatjuk a kutatás és a közpolitika közti kapcsolat elemzését, és megvizsgáljuk a rutinszerűen történő kölcsönhatások két uniós szintű gyakorlati keretét az Európai Migrációs Hálózatot és a MIPEX-et.

A migrációról szóló EU-szintű vita egy specifikus, szakmai jellegű diskurzus, aminek a szélesebb nyilvánosságban zajló vitára gyakorolt hatására kevés jel utal. Ez nem jelenti azt, hogy a napirendre kerülő kérdésekről ne volnának mély nézeteltérések. Az éles viták azonban elsősorban a tagállami szinten jelentkeznek. A migrációról a kutatás és a közpolitika között is zajlik uniós szintű párbeszéd, amiben egy erre a témára szakosodott közösség vesz részt. Ezt a párbeszédet facilitálják az olyan hálózatok, mint az EMN és a MIPEX, amelyekben a dialógus különösen gyakori is intenzív. A gondolatok, az információk és a tudás cseréje rendszeres és Európa-szerte szervezett szemináriumokon, konferenciákon és hasonló rendezvényeken történik. Számos kutatási program is van, amelyben az EU migrációs politikájának egyes aspektusaival összefüggő kérdéseket kutatnak kutatók egész Európát lefedő hálózatai, gyakran a kutatási eredmények potenciális felhasználóinak aktív részvételével. Ebbe a körbe tartoznak az EU „keretprogramjaiból” finanszírozott migrációs tárgyú kutatások, illetve 2014 után a „Horizont 2020” program. Vannak finanszírozási programok, amelyek kifejezetten csak a migrációs témájú kutatásokra irányulnak, amilyen az EIF és az ERF volt a 2007 és 2013 közötti időszakban. A rendelkezésre álló adattömeg is egyre nagyobb, ám, hogy Singleton (2006: 66) is megjegyzi, gyakran felmerülő kritika volt a 2000-es évek közpolitikai munkája során, hogy „a közpolitikai változások nagyon csekély hatással voltak a tagállamokban gyűjtött statisztikai adatok rendszerére és struktúrájára. Ez alól csak a csatlakozásra aspiráló közép-európai országok voltak kivételek, amelyek pozitívan reagáltak az EU részéről megnyilvánuló elvárásra, hogy az igazságügyi és belügyi politika területén a harmonizált fogalmakat és definíciókat használják.”

Az Európán belüli, az Európába irányuló és az Európából kifelé irányuló migrációról szóló adatok és információk adatközlők széles körétől származnak. Nemcsak egyetemeken dolgozó tudományos kutatóktól származnak az adatok, hanem politikai pártoktól, think tank-ektől, nemzetközi szervezetektől és civilszervezetektől is. Néha a különböző intézménytípusok közötti határvonalak elmosódnak: akadémiai kutatók think tank-eknek is dolgoznak, nemzetközi szervezetek civilszervezetekkel működnek együtt, és így tovább. Így aztán a közpolitikában mindannyian „érintettként” értelmezik magukat – és nincs közpolitika „érintettek” („stakeholderek”) nélkül –, és jogot formálnak arra, hogy legitim és hiteles résztvevői legyenek a közpolitika-alkotásnak. Ez is rávilágít arra, hogy a kutatás és a közpolitika kapcsolata nemcsak az akadémiai kutatók és közpolitika-csinálók ügye. Kulcsszerepük van például a kutatás és a közpolitika között mediáló „határfelületi szervezeteknek”, többek között nemzetközi szervezeteknek és think tank-eknek, amelyek az akadémiai kutatás világát összekötik a közpolitikáéval, és gyakran maguk is rendelkeznek kutatói kapacitással. Ahogy az egyik think tank egyik munkatársa megfogalmazta:

A think tank-eket én facilitáló szervezeteknek látom, amelyek e két világ közti kölcsönhatást segítik elő, és amelyeket sokkal jobban is lehetne használni, azért is, mert a think tank-ek által előállított tanulmányok az akadémiai nyelvnél sokkal közérthetőbb nyelven is íródhatnak, így a kutatási eredményeket közelebb hozhatják a közpolitikához. Szerintem a kutatásfinanszírozásban is kellene arra gondolni, hogy az eredmények disszeminálásával töltött időt is támogatni kellene. Nemcsak addig kellene eljutni, hogy elkészül egy kutatási zárójelentés, ami aztán eltűnik valami fiókban, hanem kellene terv vagy stratégia arra, hogy az előállított kutatási eredményekkel hogyan fognak bekopni azokon az ajtókon, amiken érdemes. Az elején vagyunk annak, hogy felismerjük ennek a jelentőségét a saját

projektjeinkben. Mi nem kutatási programokat csinálunk, de a programjaink jelentős része kutatással kezdődik. Aztán megpróbáljuk a disszeminációt, az eredmények érvényesítését is finanszírozni, sokkal inkább, mint csak magát a kutatást. (Interjú egy think tank képviselőjével, 2013 június.)

A közpolitika-alkotók gyakran azokat a kutatási eredményeket részesítik előnyben, amelyek – az ő szempontjukból – megfelelően vannak csomagolva. Ez nem biztos, hogy összhangban van azzal, ahogy az akadémiai kutatásokat általában tárlják, vagy általánosabban, azzal, ahogy az akadémiai pályafutások általában felépülnek.

Az egyik akadálya annak, hogy a kutatási eredmények hatással legyenek a közpolitika-alkotókra az, hogy az akadémiai szférában dolgozó kutatók soha nem voltak jók abban, hogy a politikacsinálók számára könnyen felhasználható módon tárlják az eredményeiket, leginkább azért, mert erre soha nem képezték őket. Ez még ma is probléma [...] Az egyik legnagyobb probléma [...] az eredmények tárlása. Hogyan mutasd be a kutatási eredményeidet, milyen formátumot válassz? És az a probléma, hogy ami a tudományos kutatókat illeti, ők semmiféle elismerést nem kapnak azért, ha ezt jól csinálják. Azért jár az elismerés, ha az eredményeiket közli egy tudományos folyóirat, nem azért, ha közpolitikai döntéseket sikerült befolyásolni velük. (Interjú egy uniós intézmény képviselőjével, 2013. június.)

Az egyik think tank képviselője sarkosabban fogalmazott:

Ha politikus lennék, és tudnom kéne, hogy A úr Oxfordból mit gondol erről a kérdésről, vagy, hogy mi a tanulság a kutatásból, amit csinált, egy-vagy két oldalban lenne szükségem rá, mert egy konferencián fogok beszélni, és tíz percem lesz a kocsiban, hogy befogadjam ezt az információt. Azért lesz rá szükségem, hogy a konferencián azt tudjam mondani, „ahogy önök is tudják, A professzor megmutatta, hogy...” [...] a politikai körökben öt perced van, és annyi. Amíg a tudomány emberei képtelenek közpolitika-orientált eredményekké alakítani a kutatási eredményeiket, nem fogják elérni a céljukat.

Az EU-szintű hálózatosodást úgy is fel lehet fogni, mint egy puha, kényszerítő erő nélküli kormányzást, amelyben a kialakuló kapcsolatok teszik lehetővé, hogy a tagállamok közpolitikai rendszerein belüli viszonyok változzanak, amitől esetleg a közpolitika is átalakulhat. Ez a puha kormányzás viszonylag gyenge ugyan, de arra alkalmas, hogy létrehozza azt a teret, amelyben a tudás előállítói és felhasználói kapcsolatba kerülnek egymással. Az egyik interjúalany, miközben hangsúlyozta, hogy a bevándorló-integráció területén a koordináció jogi és alapszerződésbeli alapja gyenge, rámutatott arra is, hogy a tudományos kutatók és a think tank-ek miként vannak jelen a területről szóló vitában:

Az unióban ez a közpolitika-csinálás „leggyengébb” szintje. Ennek ellenére az uniós szint sok területen valósította meg a koordinációt [...] és ebben a folyamatban a nemzeti kontaktpontok, az integrációs kézikönyv, a honlap, a fórum [...] mind olyan terek, amelyekben az integrációs kérdéseket meg lehet vitatni, és a melyekben a tudományos kutatók, legalábbis egy részük, valamilyen mélységig megtalálják a módját, hogy végigmenjenek ezeken a kérdéseken. Szerintem [...] a Migration Policy Group egész hatékonyan vont be ebbe a folyamatba az akadémiai szférában dolgozó kutatókat. Volt tér [...], volt tér arra, szerintem, hogy a kutatók hallassák a hangjukat. (Interjú egy think tank képviselőjével, Brüsszel, 2013. június.)

A puhább kormányzás középpontba állítása egybecseng a migrációs politika olyan kérdéseiben megvalósuló államközi együttműködésről született elemzésekkel, amilyen többek között a jogok és az integráció kérdései. Ezekből az elemzésekből az derül ki, hogy az információcsere, a legjobb gyakorlatok azonosítása és a nem kötelező érvényű magatartási kódexek megalkotása egy „funkcionális logika” kialakulásához vezetnek. A nemzetközi kormányzás „puhább” formái Martin (2005) szerint jogi eszközöket és erőforrásokat adnak a nemzeti szintű jogvédelem kezébe, ami ösztönzést ad a kormányoknak a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozáshoz és további gyakorlati lépésekhez. Specifikusan az Európai Unióra vonatkozóan Newland (2005) amellett érvelt, hogy az alulról jövő alternatívák élénk interakcióra készíthetők a különböző

tagországokban hasonló területtel foglalkozó tisztviselőket. Figyelemreméltó, hogy Newland szerint az Európai Unió „arra példa, hogy kormányközi hálózatok idővel életre hívnak jogalkotási, bírói és végrehajtó kompetenciával felruházott szupranacionális intézményeket” (5. oldal). Ennek a meglátásnak alaposabb kifejtését adják az Európai Uniót „tanuló szervezetként” leíró munkák. Zito és Schout (2009: 1103) arra hívják fel a figyelmet, hogy a legmagasabb politikai szintek mögött „mikro-folyamatok miriádja zajlik, amelyekben köztisztviselők és politikusok hatnak egymásra problémák, remények, normák, értékek, szimbólumok, eszközök és hasonlók kapcsán [...]. Idővel ezek a kölcsönhatások változásokat okoznak a rendelkezésre álló információban, a célok kitűzésében, az értékekben, magatartásban, struktúrákban, közpolitikákban és az eredményekben.” Ezek a kölcsönhatások alkotják az EU-szintű gyakorlatok fejlődésének lényegét, ami a következő szakasz témája.

### **Az EMH és a MIPEX mint gyakorlatközösség?**

Ebben a szakaszban két EU-szintű hálózatot elemzünk, az Európai Migrációs Hálózatot (EMH) és a Migráns-integrációs Szakpolitikai Index (MIPEX) mögött álló hálózatot. Mindkét hálózat célja a határfelületi kölcsönhatások elősegítése. Az EMH egy állami szereplők által dominált hálózat. A MIPEX középpontjában egy brüsszeli székhelyű think tank áll, amelynek Európa-szerte vannak együttműködő partnerei. Az EMH és a MIPEX vizsgálata során a gyakorlatról és a gyakorlatot művelők közösségéről kifejtetteket fogjuk alkalmazni. A gyakorlat alapvető sajátossága, hogy rutinná vált. Az első táblázatban azt foglaltuk össze, hogy a gyakorlat kulcselemei (a bekapcsolódás, a képzelőerő és az igazodás) hogyan mozdítják elő a határvonalakat átívelő kölcsönhatásokat, amelyek az „idegen kompetenciákkal” való találkozásokhoz vezetnek. Az első táblázat azt is megmutatta, hogy ezek milyen kérdéseket vetnek fel a koordinációt, az átláthatóságot és a tárgyalóképességet illetően.

Elsőnek az EMH szerepét vesszük szemügyre. 1996-ban a Bizottság készített egy megvalósíthatósági tanulmányt egy európai migrációs megfigyelőközpont felállításáról, ami végül nem született meg. 2001 októberében az Európai Tanács laekeni ülése sürgette az információcsere rendszerének kialakítását a migráció területén. 2003-ben pilot projektként elindult az EMH, aztán 2004 és 2005 között „előkészítő intézkedésként” működött tovább. Ebben az időszakban a részvétel önkéntes volt, és a hálózatot egy németországi kutatóintézet irányította. Az első EMH-jelentés az ambiciózus „A bevándorlás hatása az európai társadalmakra” címet viselte. A jelentés nagy vitát váltott ki, jókora késéssel készült el, és végül az EMH szerepének átértékeléséhez vezetett, aminek az eredményeként sokkal technikaibb jellegű munkát vártak el a hálózattól (Boswell 2009).

A 2005-2010-es időszakra szóló Hágai igazságügyi és belügyi programnak része volt egy zöld könyv előállítása az EMH jövőjéről. Ennek a zöld könyvnek az alapján javasolta a Bizottság a Tanácsnak 2007 augusztusában az EMH jogi alapjának megteremtését, ami a 2008/381/EK jelű tanácsi határozatban öltött testet. Az EMH formális megalakításáról szóló határozat egyben erősebb kormányközi jelleget is adott a hálózatnak, tekintettel arra, hogy a legtöbb nemzeti kontaktpont a tagállamok belügyminisztériumain belül került kialakításra.

A tanácsi határozat szerint „az EMH célja, hogy a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtásával kielégítse a közösségi intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét, az Európai Unióban e területeken folyó politika-meghatározás elősegítése érdekében. Az EMH emellett a nyilvánosság számára is tájékoztatást nyújt e területekre vonatkozóan,” például adatok gyűjtésével, cseréjével és frissítésével, közvetlenül használható formában közölt adatelemzésekkel, indikátorok kifejlesztéséhez való hozzájárulással, időszaki jelentések publikálásával, internetes információcsere-platform létrehozásával és fenntartásával, ami

hozzáférést biztosít a releváns dokumentumokhoz. Az EMH-t a Bizottság koordinálja (a Belügyi Főigazgatóság), két magáncég segítségével, amelyek az információcsere támogatásában, és az erre szolgáló technológia kifejlesztésében működnek közre. A munkát az összes tagországban nemzeti kontaktpontok támogatják (kivéve Dániát – van viszont kontaktpont Norvégiában), amelyekben legalább három szakértő dolgozik, akik közül az egyik a nemzeti koordinátor. A nemzeti kontaktpontok a legtöbb országban a belügyminisztériumban vagy az igazságügyi minisztériumban működnek, de van, ahol kutatóintézetek, civilszervezetek vagy nemzetközi szervezetek látják el a feladatot (három tagországban a Nemzetközi Migrációs Szervezet a kontaktpont).

Ahogy egy nemzetközi szervezetet képviselő interjúalany hangsúlyozta, az EMH kormányközi orientációja mellett a társadalmi tanulás előmozdítása is cél:

A hálózattal még mindig együtt jár egy tanulási és kommunikációs folyamat. Ez egy olyan hálózati jelenség, amit nehéz megragadni. Nem arról van szó, hogy a hálózat valami úttörő felfedezéssel megváltoztatná a fő szakpolitikai irányokat, de folyamatosan informálja a szakpolitikával foglalkozó embereket, akik olyan intézményekben dolgoznak, ahol ezeket az irányokat meghatározzák [...].

A tagországokból beérkező jelentések egyenetlen minősége azonban problémát okoz az EMN menedzselésével megbízott cégeknek. Ahogy az egyik civilszervezet képviselője fogalmazott,

az összefoglaló jelentések elkészítése nehéz, mert [az ezt készítő cégek] nagyon egyenetlen alapanyagokból kell dolgoznia. Ezt magad is láthatod, ha felmész a honlapjukra, és megkeresed az országjelentéseket [...]. Nagyon másként néznek ki országról országra, annak ellenére, hogy a metodológia egységes.

Az EMH-ban zajló hálózatépítés intenzív, és többféle formában zajlik. Ezek:

- a nemzeti kontaktpontok rendszeres találkozói,
- az összes résztvevő által szolgáltatott adatokból készülő EMH-tanulmányok elkészítése, amelyekből általában három készül egy évben,
- az évenként rendezett EMH-konferencia,
- a technikai vagy adminisztratív feladatokra felkészítő képzések,
- a résztvevők közötti párképzés és az együttműködést elősegítő találkozók,
- tematikus tanulmányok készítése,
- a résztvevők által készített éves jelentések, amelyek a Bizottság éves bevándorlási és menekültügyi jelentéséhez szolgálnak alapul,
- szakmai szószedet és szinonimaszótár készítése a terminológia és az információk összevethetősége, és szakpolitikai fogalmak egységes értelmezése érdekében,
- keresőfunkcióval ellátott közös adattár létrehozása,
- ad hoc információkérés a résztvevők között.

Az ad hoc információkérés különösen érdekes példa a rutinná vált kölcsönhatásokra. A 2008 és 2012 között feltett körülbelül 400 kérdés és a rájuk adott válaszok közül több mint 260-at publikáltak. Az ad hoc információkérés lényegében azt jelenti, hogy valamelyik EMH-tagország vagy a Bizottság valamilyen konkrét szakpolitikai kérdésről szeretne gyakorlati információhoz jutni, és megkérdezi róla a többi tagországot. A kérdéseket különböző címkék alá gyűjtik: illegális bevándorlás, visszatérés, védelem, gazdasági migráció, integráció, határok, EU-joganyag, család egyesítés, tartózkodás, tanulók-hallgatók, embercsempészet, vízumügyek, és van még egy általános „máshová nem sorolt” kategória. Az egyik nemzetközi szervezetet képviselő interjúalany az ad hoc információkérések jelentőségét így foglalta össze:

Az a benyomásom, hogy [...] az EMH-t az ad hoc információkérés lehetősége tette fontossá. Hatalmas mennyiségű kérdés kering, amiket a tagországok tesznek fel [...], és ez a közpolitikai tanulás egyik fontos mechanizmusává vált. [...] Ha egy tagország szakpolitikai változtatásra készül valamilyen konkrét kérdésben, néha nagyon specifikus kérdésben [...], ha csak hat-hét másik tagország válaszol a kérdésére, akkor is olyan információhoz jut, amihez egyébként nem jutna hozzá, amit az egyes tagországok külön-külön ugyanilyen formában nem tudnának a rendelkezésére bocsátani. Ha a tagországok egyenként próbálják a többi tagországban meglévő saját kapcsolataikat használni, [...] sokkal nehezebb a rendelkezésre álló idő alatt ugyanazt az információt beszerezni. (Interjú egy nemzetközi szervezet képviselőjével, Brüsszel, 2013. március.)

Két interjúalany két think tank-ból egyaránt a kormányközi interakciók meghatározó jelentőségét hangsúlyozta, de arra is felhívták a figyelmet, ahogy a tagállami szakpolitikák stratégia kontextusa megváltozott:

A kormányok közötti információátadást szolgálja, mert lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ad hoc kérdéseket tegyenek fel [...]. Ezek a kérdések általában politikailag motiváltak [...]. [H]a megnézed a kérdéseket és a tagországokban zajló politikai vitákat vagy folyamatokat, a legtöbb kérdésnek megtalálod az okát. [...] Lehetővé teszik a kormányok számára, hogy más országokhoz hasonlítsák magukat. [...] Az Egyesült Királyságban volt egy zöld könyv a családgyesítések korlátozásáról, amiben szerepelt egy sor javaslat [...], amit más országok például tudtak megtámogatni, azt mondták, hogy [...] más országok ezt csinálják [...], és jött néhány példa. Azt nem mondták el, hogy nagyon kevés európai ország csinálja ezt, az összes többi meg nem csinálja. (Interjú egy brüsszeli think tank képviselőjével, Brüsszel, 2013. március.)

Az ad hoc információkérések meglepően hasznosak, mert a legtöbbször azokhoz a kérdésekhez kötődnek, amiken az egyes tagállamok az adott pillanatban épp gondolkodnak. [...] Tavaly, például, a hollandok épp az uniós állampolgárok integrációjáról gondolkodtak, feltettek egy ad hoc kérdést [...], és rengeteg hasznos információt kaptak válaszul, ami nagyban segítette őket a kulcskérdések azonosításában [...]. (Interjú egy brüsszeli think tank képviselőjével, Brüsszel, 2013. március.)

Az EMH keretében zajló kölcsönhatások lebonthatják a tagállami szakpolitikai rendszerek közti gátakat, és a normák elterjedésének csatornáiként szolgálhatnak. Ebben az országjelentéseknek, és a mögöttük álló informális hálózatoknak is van szerepük. Az EMH országjelentéseiről mondta az alábbiakat az egyik nemzeti kontaktpont képviselője:

Lelkes olvasójuk vagyok az országjelentéseknek, mert [...] érdekel, hogy mi az, ami működik, így aztán számomra az országjelentések rendkívül hasznosak. És más, rejtett módon is hasznukat vesszük. Hallottál már az informális hálózatokról? A nemzeti kontaktpontok és az általunk menedzselte különböző alapokért felelős hatóságok között számos informális hálózat alakult ki. [...] Például tavasszal Pozsonyban voltam, hogy nagyon speciális finanszírozási kérdésekről beszélgessek [...], ez egy fajta mellékterméke a munka egyik részének. Az országjelentések alapján választod ki a hálózatokat, amikhez csatlakozni akarsz [...], ebben az esetben én a szlovák-szlovén-cseh-lengyel-holland-osztrák-brit hálózatot [...], akikkel érdemes megnézni a projektek finanszírozása körüli közös tényezőket. Az országjelentésben megtalálod a háttérinformációkat [...], így azt is látod, hogy mik a hasonlóságok, vagy épp azt, hogy mik az éles eltérések. Sokat beszélgetek azokkal, akik ugyanazt a posztot töltik be Hollandiában, Németországban, Olaszországban és Franciaországban, amit én, egészen konkrét kérdésekről is, amelyek az országjelentésekben kerültek elő [...], olyan dolgokról, amikben szeretném látni a fejleményeket [...]. (Interjú egy NMH-kontaktpont képviselőjével, Brüsszel, 2013. június.)

Az NMH elősegítheti a nemzetközi migrációról mint európai ügyről kialakított felfogás fejlődését, és – ahogy korábban már szó volt róla – nemcsak a szakpolitika kialakításához szolgál információforrásként, hanem intézményi szerepeket legitimálhat, és szerepe lehet létező szakpolitikák alátámasztásában. A tanulás a koordinációhoz, az átláthatósághoz és a tárgyalóképességhez kapcsolódik. Ezzel együtt, a közpolitikai tanulás az uniós szinten „a hierarchia

árnyékában” történik, a tagállami szakpolitikai döntések erősen beágyazott természete, illetve az uniós szakpolitika keretezésére és a normaterjedésre gyakorolt erőteljes hatása miatt (Dunlop és Radaelli 2011).

Szemben az EMH-val, amiben a tagállamok a domináns szereplők, a MIPEX egy civilszervezetek és think tank-ek által elindított kezdeményezésből nőtt ki, ami az általa hozzáférhetővé tett ténytömeget az akadémiai szférában dolgozó kutatók segítségével halmozta fel. A MIPEX egy elsősorban a migránsok jogaira vonatkozó uniós direktívákból, és más nemzetközi szervezetek, például az Európa Tanács konvencióból származtatott normatív szempontrendszerrel veti össze a nemzeti jogrendszerek teljesítményét, ennek alapján rangsort állít fel az uniós tagországok között, és összehasonlítja a teljesítményüket az unión kívüli országokéval, például az Egyesült Államokéval, Kanadával és Ausztráliával. Az EMH-hoz hasonlóan, a MIPEX-re is érdemes a gyakorlatok szempontjából, egy gyakorlatközösség kialakulásaként gondolni. Ehhez kölcsönös elköteleződés, információ-megosztás és a gyakorlat középpontba kerülése kell. A MIPEX egyben egy „határfelületi objektum”, ami elősegíti a koordinációt, az átláthatóságot és a tárgyalóképességet. A MIPEX ekként való működésére egy példát az egyik nemzetközi szervezetet képviselő interjúalany azonosított:

A MIPEX egy egyértelmű eszköz, ami segít elindítani a beszélgetést [...]: [A]z én hazám elég rosszul szerepel a rangsorban, beszéljünk róla [...]. Ez egy felhívás arra, hogy beszéljünk róla, vagy esetleg felhívás az önelégültségre? Többféleképpen lehet nézni erre a dologra, és szerintem nem mindenki tudja, hogy valójában mit jelentenek az adatok, amik megjelennek a képernyőn, és mi kell még ahhoz, hogy az ember a megfelelő kontextusba tudja helyezni őket.

A MIPEX munkáját támogató civilszervezetek hálózata megadja a kontextust a tagállami vitákhoz, az európai vita tágabb kontextusában. A MIPEX hatását hiteles tények – a MIPEX-rangsorban elfoglalt gyenge helyezés nyomán bekövetkezett jogszabályi és szakpolitikai változások – alapján gondosan monitorozzák. A MIPEX-nek az a célja, hogy a bevádolók integrációját mint közös európai ügyet megragadhatóbbá tegye, de az EMH-hoz képest ezt a vitának sokkal jobban kitett környezetben teszi. Az EMH egy tanácsi határozaton alapuló, a tagállamok által dominált hálózat. A MIPEX egy civil kezdeményezés. A MIPEX egy rendkívül hiteles szereplő az uniós szinten, de az általa képviselt gondolatokra sokkal inkább igaz, hogy alkufolyamatokban kell érvényt szerezni nekik az eszmék uniós piacán, mint az EMH-ra, amit körülvesz a hierarchia árnyéka.

## **Konklúzió**

Ebben a cikkben a kutatás és a közpolitika kapcsolatának egy olyan elemzését dolgoztam ki, ami a gyakorlat jelentőségét hangsúlyozza, mely utóbbin a rutinszerűvé vált kölcsönhatásokat értem olyan szereplők között, akik a migrációs politikát alakítják, befolyásolják, vagy törekszenek befolyásolni. A kutatás és a közpolitika közötti kapcsolatot az uniós szintű migrációs kormányzás fontos alkotóelemeiként szolgáló gyakorlatokhoz, illetve a közpolitikai döntések és intézményi szerepek változásának meghatározásáért zajló versengés dinamikájához kapcsolódva elemeztük. Megmutattuk, hogy ezek a gyakorlatok megváltoztatták azt a környezetet, amiben a közpolitikai tanulás megtörténik, de nem változtatták meg a szubsztantív szakpolitikai irányokat. Láttuk azt is, hogy vannak olyan akadályok a kutatási eredmények közpolitikai felhasználásának útjában, amelyek nem egyszerűen az információ-túlterhelésből és a kutatási eredmények nem megfelelő tállásából adódnak, hanem a közpolitika és a kritikus tudomány közti viszonyból.

A cikkben egy sor kérdést vizsgáltunk. Az első ezek közül a kutatás és a közpolitika kapcsolatát strukturáló tényezők vizsgálata volt. Kiemeltük a tudás előállítói (kutatók, az akadémia szférán belül és azon kívül is) és a tudás felhasználói (különösen az uniós intézmények és a tagállamok



tisztviselői) közötti dialógus jelentőségét. Ez vezetett minket a rutinszerű kölcsönhatások vizsgálatához, amelyeket gyakorlatközösségekként is fel lehet fogni, amelyekben a kompetencia és a személyes tapasztalat teszi lehetővé a társadalmi tanulást. Egy gyakorlatközösség kialakulásának alapja a bekapcsolódás, a képzelőerő és az igazodás. Láttuk, hogy az EU-szintű kölcsönhatásokban van némi instabilitás a résztvevők állandó cserélődése miatt, ami korlátozza a racionális diskurzust és társadalmi akadályokat állít a közpolitikai tanulás elé.

Ezután azt igyekeztünk jobban megérteni, hogy a közpolitika-alkotók hogyan dolgozzák fel az információt. Azt vizsgáltuk, hogy fennáll-e az információ-túlterhelés veszélye. Azt találtuk, hogy ebből a szempontból nagyon fontosak a kulcsszereplőnek tekintett szakértőkkel (tudományos kutatókkal és másokkal) kialakított kapcsolatoknak, akikben a tisztviselők megbíznak, és azt várják tőlük, hogy adjanak számukra iránymutatást a hatalmas tömegű kutatási eredmény értelmezéséhez. Ezek a bizalmi kapcsolatok a gyakorlatközösség kialakulásának egyik társadalmi előfeltételeként is értelmezhetők, mert fontos szerepük van a kompetencia definiálásában.

Ha megvannak ezek a kapcsolatok, a következő kérdés maguknak a gyakorlatoknak a természete és tartalma. Az a kérdés, hogy a politikacsinálók odafigyelnek-e a kutatókra. Ha odafigyelnek rájuk, mit akarnak hallani, és azt hallják-e, amire kíváncsiak? Azt találtuk, hogy az akadémiai tudásteremtés sajátosságai és az akadémiai szakmai előmenetel struktúrái akadályai a kutatás és a közpolitika közti kapcsolatnak, ezeknek az akadályoknak az áthidalásában azonban fontos szerepük van az olyan határfelületi szervezeteknek, mint a nemzetközi szervezetek és a think tank-ek, amelyek közvetítenek a kutatók és közpolitika-alkotók között (miközben esetleg maguk is rendelkeznek kutatási kapacitással). Hangsúlyoztuk a kutatás és a szakpolitika viszonyáról kialakított leegyszerűsítő elképzelés meghaladásának szükségességét, helyette egy összetettebb modellt javasoltunk a kutatási eredmények, szakpolitikák és intézmények viszonyának leírására. Ebben nemcsak arról van szó, hogy a kutatás informálja a szakpolitikát, hanem arról is, hogy intézményeket legitimál, és már előzetesen meghozott közpolitikai döntéseket racionalizál (vö. Boswell 2009).

Ezután rátértünk annak a vizsgálatára, hogy a kutatás hogyan és mennyiben járul hozzá azoknak a közös, általánosan osztott felfogásoknak a kialakulásához, amelyek a közpolitikai folyamatok irányait befolyásolják, és hogy ezek a felfogások inkább megerősítik vagy megkérdőjelezzik a létező közpolitikai orientációkat. Ehhez az EMH és a MIPEX vizsgálata volt az eszköz. Amellett érveltem, hogy az EMH munkájára rávetül a hierarchia árnyéka, ami azt jelenti, hogy a nemzeti közpolitikai keretekbe mélyen beágyazódott eszméknek kulcsszerepük van a hálózat által előállított tartalmak meghatározásában, illetve a normák és gyakorlatok terjedésében. Ezzel szemben a MIPEX az alkumechanizmusok jeleit mutatja, és úgy viselkedik, mint az eszmék egyre zsúfoltabb uniós piacának egy szereplője. A jelenleg használatos megközelítések szempontjából a MIPEX nagyobb kihívást jelent, noha a legfontosabb funkciója az, hogy az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek, például az Európa Tanács által már elfogadott felfogásból következő normatív követelményeknek való megfelelés felé terelje a tagállami felfogásokat. Összegezve, ebben a cikkben a kutatás és a közpolitika viszonyát az uniós szintű gyakorlatok középpontba állításával elemeztük, amelyek egyre fontosabbá válnak az intézményi szerepekről, költségvetésekről és szakpolitikai változásokról szóló, a közvetlenül előttünk álló években várható küzdelmekben.

## Hivatkozások

Adler, E. és Pouliot, V. (2011): „International practices”, *International Theory*, 3(1): 1-36.

Alvesson, M. és Spicer, A. (2012): „A stupidity-based theory of organizations”, *Journal of Management Studies*, 49(7): 1194-1220.

- Boswell, C. (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boswell, C., Geddes, A. és Scholten, P. (2011): „The role of narratives in migration policy-making: a research framework”, *British Journal of Politics and International Relations*, 13(1): 1-11.
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization*, Chichester: Wiley.
- Bourdieu, P. (1975): „The specificity of the scientific field and the social conditions of the progress of reason”, *Social Science Information*, 14(6): 19-47.
- Carrera, S. és Atger, A. (2012): *Integration as a Two-Way Process in the EU: Assessing the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Castles, S. (2004): „The factors that make and unmake migration policies”, *International Migration Review*, 38(3): 852-84.
- Cohen, M., March, J. és Olsen, J. (1972): „A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1–25.
- Drezner, D. (2004): „Globalization and policy convergence”, *International Studies Review*, 3(1): 53-78.
- Dunlop, C. és Radaelli C. (2013): „Systematising policy learning: from monolith to dimensions”, *Political Studies*, 61(3): 519-699.
- Európai Számvevőszák (European Court of Auditors) (2012): *Do the European Integration Fund and the European Refugee Fund Contribute Effectively to the Integration of Third Country Nationals?*, Brussels; European Court of Auditors, Special Report No. 22.
- Feldman, M. és March, J. (1981): „Information and signal and symbol”, *Administrative Science Quarterly*, 28(1): 171–86.
- Geddes, A. és Scholten, P. (2013) „Policy analysis and Europeanization: An analysis of EU migrant integration policy-making”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2013.849849>
- Goffmann, E (1959): *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Garden City.
- Haas, P. (1992): *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, University of South Carolina Press.
- Levy, J. (1994): „Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield”, *International Organization*, 48(2): 279-312.
- Lindblom, C. (1959): „The science of muddling through”, *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Little, A. (2012): „Political action, error and failure: the epistemological limits of complexity”, *Political Studies*, 60(1): 3-19.
- Martin, S. (2004): *The Legal and Normative Framework of International Migration*, Geneva: Global Commission on International Migration.
- March, J. (1978): „Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice”, *The Bell Journal of Economics*, 9(2): 587-608
- Newland, K. (2004): *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*, Geneva: Global Commission on International Migration.
- Radaelli, C. (1999): *Technocracy in the European Union*, London: Longman.
- Singleton, A. (2007): „Combining quantitative and qualitative research methods in the study of international migration”, In: L. Hantrais és S. Mangen (szerk.): *Cross-National Research Methodology and Practice*, London: Routledge, pp. 61-8.

- Star, S. és Griesemer J. (1989): „Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39”, *Social Studies of Science*, 19(3): 387-420.
- Stone, D. (1988): *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*, New York: W.W. Norton.
- Wenger, E., McDermott, R. és Snyder, W (2002): *Communities of Practice: A Guide to Cultivating Knowledge*, Cambridge (Mass.): Harvard Business School Press.
- Wenger, E. (2010): „Conceptual tools for CoPs as social learning systems: boundaries, identity, trajectories and participation”, In: C. Blackmore (szerk.): *Social Learning Systems and Communities of Practice*, 125-43. Dordrecht: Springer.
- Zito, A. és Schout A. (2009): „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning”, *Journal of European Public Policy*, 16(8): 1103-23.