



Kaiser Tamás

A paradiplomácia szubnacionális szereplői: regionális képviseletek működése Brüsszelben

Bevezetés

Az egyetemi-akadémiai világban nem számít ritkaságnak, hogy a kutatók, oktatók először pályatársaik munkásságát, a tudományra gyakorolt hatását, újabban médiaszerepléseit ismerik meg, és csak utána kerül sor – sok esetben teljesen véletlenszerűen, már ha egyáltalán – a személyes megismerkedésre. Így jártam én is Fülöp Mihály professzor úrral, akinek széles körű diplomáciatörténeti kutatásai, művei mind történelmi, mind politológiai tanulmányaimat végigkísérték, ám kizárólag az egyetemi hallgatók számára oly kedves „kötelező irodalom” formájában, lévén a neves professzor sok helyen oktatott ugyan, csak éppen ott nem, ahová én jártam. Így aztán igencsak sok időnek kellett eltelnie, mire 2015-ben az akkoriban még kezdeti időszakát élő Nemzeti Közszerológiai Egyetemen – de már a Ludovika falai között – személyesen is találkoztunk. Abban a szerencsében lehetett részem ugyanis, hogy a frissen megalakult Államtudományi Intézet tudományos igazgatójaként Fülöp professzor urat is a munkatársaim között tudhattam. Mihállyal – mert ismeretségünk második percében indítványozta a tegeződést – a közel egy év során, amelyet az Intézetben együtt töltöttünk, sokat beszélhettünk, és mindig az volt a benyomásom, hogy nemcsak megtestesíti, hanem minden pillanatában meg is éli azt, ami a tudomány, a kutatás, valamint a tanítványok iránti elkötelezettségben jut kifejezésre. Úgy gondolom, Mihály számára a világ tarka rét, burjánzó televény, amelyet újra és újra fel kell fedezni, és meg lehet ismerni, amelynek eszköze a tūpon-tosan megfogalmazott kérdések folyamatos feltevése és a lehetséges válaszok alapos, ha kell, szenvedélyes megvitatása. Az utóbbi időben ugyan kevesebbet találkoztunk, de ha mégis, mindig jó volt akár rövid időre is szóba elegyedni, mert a szavakból mindig érződött a nyitottság és az őszinte érdeklődés, amely – sok más tényező

mellett – Fülöp Mihály személyiségének és megbecsülést kiváltó tudományos életművének egyik lényeges eleme. Kedves Mihály, ezúton is jó egészséget, további eredményes kutatásokat, követő munkatársakat és tanítványokat kívánok neked! Alábbi rövid tanulmányommal munkásságod előtt szeretnék tisztelegni.

A 20. század első kétharmadában a területi tényezők vizsgálata viszonylag marginális szerepet töltött be a társadalomtudományokban. A II. világháború után kialakult meghatározó irányzatok, mint a behaviorizmus, a (neo)funkcionalista és modernista megközelítések, valamint az összehasonlító kutatások „módszertani nacionalizmusa”, nem tulajdonítottak kiemelt jelentőséget a területi tényezőknek. A változás – országonként és makrotérsegenként, eltérő időszakokban, egyedi sajátosságokat mutatva – az 1960-as és 1970-es években következett be. Az átfogó értelemben decentralizációnak tekinthető folyamat egyrészt funkcionális tényezőkre – a hatékony közszolgáltatás-ellátás minden esetben optimális területi léptéket tételez fel –, másrészt a területi autonómia különböző fokozatainak megszerzésére irányuló társadalmi mozgalmakra, illetve az alkotmányos-politikai környezet összetett hatásrendszerére vezethető vissza.¹ A decentralizáció kiindulópontja általánosságban a közpolitikai dimenzió (*policy*), amely azonban gyorsan „átcsordult” a politika (*politics*) és az intézményrendszer (*polity*) terrénumára. Mindez jelentős mértékben elősegítette a régiók önálló szereplőként való megjelenését az országos, illetve a nemzetközi politika világában.

A nemzetközi politikai térbe való bekapcsolódás a „paradiplomácia” terminológiával írható le, amely a hagyományos, az állam által gyakorolt diplomáciai tevékenységgel párhuzamosan a nem állami szereplők által folytatott külügyi-külpolitikai tevékenységekre utal.² A nem állami szereplők körében az 1990-es évek első felétől – különösen az Európai Unió (EU) többszintű politikai rendszerében – jól érzékelhetően megnőtt a régiók nemzetközi aktivitása, ami az egyes országok alkotmányos-történeti sajátosságainak és gazdasági-kulturális adottságainak megfelelően sokszínű, heterogén motivációkban, működési formákban, várt és tényleges eredményekben mutatkozott meg.

A regionális képviselői irodák megjelenése Brüsszelben az 1980-as évek közepén abba a folyamatba illeszkedik, amelynek eredményeként – a Bizottság ösztönzésének is köszönhetően – érdekérvényesítő, illetve lobbitevékenységet végző képviseltek jelentek meg az uniós intézmények környezetében, valamint közösségi szinten is kialakultak az érdekképviselő csúcsszervezetei. Az érdekérvényesítés és az információszerzés „virágzó iparágga” vált a belga fővárosban, amit az is mutat, hogy

¹ KEATING 2008; TATHAM–HOOGHE–MARKS 2021.

² ALDECOA–KEATING 1999; VAN DEN BRANDE 2010: 199–200.

az ezredfordulóra Washington után Brüsszel vált az érdekérvényesítés és a lobbizás második számú fellegetőjévé. A különféle érdekcsoportok nevében mintegy 3000 szervezet és 10 ezer hivatásos lobbista tevékenykedik, beleértve a regionális szereplők fellépését is.³

Jelen tanulmány az uniós döntéshozatalba már több mint két évtizede erőteljesen beágyazódott területi érdekérvényesítés lehetőségeit a brüsszeli regionális képviselők nézőpontjából vizsgálja. Kiindulópontunk szerint a regionális képviselők számának folyamatos gyarapodása az EU-ban zajló közpolitikai folyamatok egyre jelentősebbé váló területi dimenzióját jeleníti meg, amelynek szervezeti és tartalmi elemeit a közösségi, nemzeti és regionális szinteket egybekapcsoló többszintű kormányzás rendszerében lehet leírni és megérteni. Ezt követően a brüsszeli irodák kialakulásának motivációt, elfogadásuk diplomáciai nehézségeit és legfontosabb funkcióit tárgyaljuk, végül néhány következtetést és ajánlást fogalmazunk meg a regionális paradiplomácia uniós perspektíváival kapcsolatban.

A paradiplomácia természetes közege: a többszintű és sokszereplős kormányzás

A legújabb megközelítések az EU jelenlegi karakterét leginkább jellemző többszintű kormányzás (*multilevel governance*) alkotóelemeként értelmezik a szubnacionális szinteket. Ebben az összefüggésben az integráció és a regionalizáció, vagy más aspektusból a regionalizmus, két saját útját járó, bizonyos pontokon mégis összekapcsolódó folyamatként jellemezhető. A többszintű kormányzás alapvetése, hogy az EU első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális, állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök és a kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódnak döntéshozatali szintek között.⁴

Az 1980-as évekbeli intézményi változtatások következtében jelentősen megnőtt az érdekcsoportok száma és szerepe a közösségi törvényhozás napirendjének meghatározásában és a törvényhozás befolyásolásában. Az Európai Egységes Okmány (1986) és a Maastrichti Szerződés (1992) közvetlenül hozzájárult a brüsszeli lobbizás tömegessé válásához. Az egységes belső piac megteremtésének szándéka sok európai és nem európai érdekcsoportot (üzleti csoportok, szakmai szervezetek,

³ GOERGEN 2006; GREENWOOD 2011; TATHAM 2015.

⁴ BACHE-FLINDERS 2004; BACHE 2008; CONZELMANN-SMITH 2008; TÓTH 2018.

közérdekű érdekszerveződések, területi szereplők, lobbitanácsadók és ügynökségek, think-tankek és civil szervezetek) arra ösztönzött, hogy irodát nyisson Brüsszelben, és befolyásolni próbálja a kizárólagos törvénykezdeményezési joggal rendelkező Európai Bizottság tevékenységét. A Régiók Bizottságának létrehozása (1994) sok régiót és helyi hatóságot ösztökélt arra, hogy képviselőin keresztül jelen legyen ott, ahol a döntések születnek, de még inkább ott, ahol a területfejlesztési támogatások elosztását tárgyalják. Az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés által bevezetett együttműködési és az együttdöntési eljárások megnövelték az Európai Parlament szerepét az EU döntéshozatali folyamataiban, ennek következtében az érdekcsoportok lobbitevékenységüket a Miniszterek Tanácsa mellett e testületre is kiterjesztették.⁵ Mindezek eredményeként a nyomásgyakorlás ettől kezdve több szinten és több csatornán keresztül zajlott, jelentős mértékben megnőtt az informális csatornák és a közpolitikai hálózatok (*policy network*) jelentősége. Ugyanakkor a közösségi hatáskörök kibővítése jelentős többletterhet is rótt a közösségi intézményekre, amelyek a túlterheltség és a szakértelem hiánya miatt a „menedzsmentdeficit” jelenségével küszködtek, miután az Európai Bizottság hivatalaiban csak minden 22 500 uniós állampolgárra jut egy uniós hivatalnok, míg a tagállamokban ez az arány kb. 322 az 1-hez.⁶ Mivel a Bizottság – és általában a közösségi intézmények – létszáma és fizikai kapacitásai nem állnak arányban a hozzájuk tartozó feladatokkal, nemhogy megtűrik, hanem egyenesen bátorítják az érdekek artikulálását, sőt ha kell, kezdeményezően lépnek fel egyes ágazati érdekképviselők létrehozása érdekében. Ez egyben azt is jelenti, hogy minél inkább tehermentesíti a Bizottságot az érdekcsoport az információszolgáltatás révén, annál valószínűbb, hogy álláspontját figyelembe veszik a döntések előkészítése során.

Mindezek eredményeként a területi középszintek számára is kialakult a „kettős párhuzamosság”, ami a közösségi és tagállamon belüli érdekérvényesítési csatornák megjelenését eredményezte. Napjainkban már két szinten (nemzeti és uniós) és több intézményen keresztül tudják a területi középszintek prioritásaikat sikeresen érvényesíteni az EU-ban. Nemzeti szinten a kormányzati szerveket, az Állandó Képviselőt és a Miniszterek Tanácsát alkotó tagállami miniszterek a lobbizás célpontjai. EU-szinten az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa, a Régiók Bizottsága, az Európai Parlament, a brüsszeli regionális képviselők és az európai hálózatok és szövetségek állnak a régiók rendelkezésére.

⁵ A lobbizás szerepnövekedését az is indokolta, hogy a közösségi jogszabályok 80%-a Brüsszelben születik, amelyeket a nemzeti parlamenteknek és kormányoknak nemzeti törvényeik alkotásakor figyelembe kell venniük.

⁶ KÉGLER 2006: 39.

Mindez azt is mutatja, hogy az EU többszintű kormányzási rendszerében sajátos politikai kultúra alakult ki, amelyben egyszerre van jelen az érdekek versengése és a „pozitív összegű játék” informális, de normatív szabályrendszere. Az eredményes tagság egyik lényeges előfeltételét éppen ezért a hazai belpolitika közegében megalapozott érdekérvényesítési stratégiák gyakorlati alkalmazása jelenti, ahol a jól definiált nemzeti érdekek nem önmagukban, hanem „törvényhozási csomagok”, az adott ügy természeténél fogva változó szövetségek, valamint ennek megfelelően cserélődő támogatások folyamatában tudnak érvényre jutni.

Megnyíló lehetőségek a területi szereplők előtt: belső és külső csatornák

A többszintű kormányzás kialakulását tekintve alapvetően fontos jelenség a szubnacionális mobilizáció, amely az Európai Unió 1990-es évekbeli politikájának egyik legszembetűnőbb vonása. A folyamat két, egymást kölcsönösen erősítő tényezőre vezethető vissza. Egyfelől a Strukturális Alapok 1988-as reformja és a Maastrichti Szerződés számos új rendelkezése, a regionális politika alapelveinek megújítása új lehetőségeket és intézményes csatornákat hozott létre a régiók számára ahhoz, hogy bekapcsolódjanak az európai szintű politikaformálásba.

Annak ellenére, hogy a „Régiók Európájáról” folytatott vita lecsendesedni látszik, a területi szereplők erőteljes brüsszeli jelenléte és aktivizmusa változatlan. Másfelől a tagállamokon belül zajló, a hatalom területi decentralizációjának irányába ható folyamatok a régiók nyitottságával és aktivizmusával párosulva a tagállami kormányokkal szemben vagy azokat éppenséggel megkerülve (*by-pass*) egyre markánsabb érdekérvényesítési igényeket fogalmaztak meg.⁷

Habár nem vitatható a belpolitikai intézményekben történő érdekérvényesítés (*intra-state*) meghatározó szerepe, mégis minden jel arra mutat, hogy bizonyos feltételek mellett a régiók képesek hatékonyan kihasználni az érdekérvényesítés brüsszeli (*extra-state*) csatornáit.⁸ Ezt az is mutatja, hogy mindezek eredményeként a területi középszintek számára is kialakult a „kettős párhuzamosság”, ami az uniós és tagállamon belüli érdekérvényesítési csatornák megjelenését eredményezte. Napjainkban már két szinten (nemzeti és uniós) és több intézményen keresztül tudják a területi középszintek prioritásaikat sikeresen érvényesíteni az EU-ban. Nemzeti szinten a kormányzati szerveket, az Állandó Képviselőket és a Miniszterek Tanácsát alkotó tagállami miniszterek a lobbizás célpontjai. EU-szinten

⁷ JEFFERY 2000; SYKES–SHAW 2008.

⁸ TATHAM 2008: 497.

az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa, a Régiók Bizottsága, az Európai Parlament, a brüsszeli regionális képviselők és az európai hálózatok és szövetségek állnak a régiók rendelkezésére. A legtöbb régió mindkét útvonalat párhuzamosan használja, mert így lehet a legtöbb eredményt elérni. Ezt persze az is megkönnyíti, hogy az elmúlt két évtized során mind a hazai, mind az uniós intézmények kialakították az *access* és a *voice* eszközrendszerét az érdekcsoportokkal való párbeszéd folyamatában. A kérdés valójában az, hogy mely régiók milyen feltételek mellett és milyen hatékonysággal tudnak élni a belső és a jelen alfejezet további részében vizsgálat tárgyává tett külső csatornákkal.

A Maastrichti Szerződés 203. cikke lehetővé tette, hogy a Miniszterek Tanácsában zajló döntéshozatal során a regionális képviselők is tagjai legyenek a nemzeti delegációnak. Annak ellenére, hogy ténylegesen csak a föderalizált és regionalizált országok régiói számára adott ez a lehetőség, és jog szerint ők is magát a nemzetállamot képviselik, a valóságban a regionális miniszterek már pusztán jelenlétükkel befolyásolják a Tanács tárgyalásait. A formálisan is garantált hozzáférés mellett jelenlétük, szakmai és politikai teljesítményük révén kivívott presztízsük egyrészt növeli a tagállami miniszterek elkötelezettségét a regionális érdekek iránt, másrészt kapcsolatokat építhetnek ki más uniós intézmények befolyásos tisztségviselőivel.⁹ Kevésbé látványos, de a regionális szereplők érdekérvényesítő képessége szempontjából meghatározó a Tanács alsóbb szintű döntéshozatali mechanizmusaiban (COREPER, munkacsoportok) zajló politikai szocializáció. A regionális és országos szintű politikusok persze egymással is szövetséget köthetnek a nemzeti érdekek védelmében, amelynek során sikeresen játszhatják ki a „jó zsaru – rossz zsaru” szituációból adódó nyerő lapokat, majd az esetleges sikereket már saját szempontjaik szerint interpretálhatják a hazai kommunikációs térben. Mindent összevetve a Tanács nemcsak uniós, hanem belpolitikai kontextusban is alkalmas a regionális érdekek érvényesítésére.

Az Európai Bizottság a törvénykezdeményezés monopóliumával rendelkező szerv az EU-ban, ráadásul a szerződések előírják, hogy a Bizottságnak széles körben konzultálnia kell, mielőtt törvényjavaslatot indítványoz. A „nyitott ajtók” politikáját folytató Bizottság a regionális érdekekre különösen a döntéshozatal korai szakaszában (kezdeményezés, napirend, ügyek szelektálása, technikai kérdések) fogékony, még akkor is, ha azok akkor még különböznek az érintett tagállam központi kormányzatának szempontjaitól.¹⁰ A hozzáférés

⁹ TATHAM 2008: 499.

¹⁰ GOERGEN 2006: 113.

lehetőségével élni tudó, alkotmányos és politikai értelemben erős régiók egyrészt értékes információkkal és szakértelemmel látják el a Bizottságot, másrészt mindezt erősen felnagyítva azt a látszatot keltik, hogy akár a központi kormányzatot megkerülve is képesek érdekeiket érvényesíteni az uniós döntéshozatalban. A Bizottság viszont a későbbiek során hajlamos az érdekek különbözőségét saját véleményének alátámasztására átfordítani, kihasználva, hogy a régiók ugyan fontos szereplői a közösségi döntéshozatalnak, ám szavazati joggal nem rendelkeznek.

Az Európai Parlament a szubnacionális érdekérvényesítés hatékony csatornája az EU-ban, különösen azon országokban, ahol a regionális választókerületek alapján választják a képviselőket. A régióknak összességében csak kevés képviselőjük van, ami fellépésük hatékonyságát is megkérdőjelezheti. Az uniós politikai térben azonban a képviselőknek általános hozzáférésük van a biztosokhoz és azok kabinetjeihez, míg a parlamenti bizottságok elnökei és jelentéstevői (rapportőrei) kivételesen nagy befolyással rendelkeznek a döntéshozatal teljes életciklusában.¹¹ A képviselőket a hazai politikához mérten kevésbé köti a pártfegyelem, és ha elkötelezettek az adott régió ügyei iránt, és képesek azt megfelelően kommunikálva politikai tőkére váltani, akkor a Bizottsághoz való közvetlen hozzáféréseken keresztül nagyon hatékonyan tudják támogatni a területi érdekeket. Az adott régió érdekében fellépő képviselő ki tudja használni az Európai Parlament erős legitimációját, míg a Bizottság felé érvényesülő „puha” hatalmi pozíció nagymértékben megkönnyíti az érintett célszemélyekkel való kapcsolatfelvételt.

A Régiók Bizottságának befolyása meglehetősen korlátozott, a regionális és helyi érdekek különbözősége miatt meglehetősen diffúz kommunikációja csupán abban az esetben hatékony, ha közösen tud fellépni a Bizottság vagy az Európai Parlament illetékes testületeivel.¹² Az intézmény két esetben biztosít hatékony hozzáférést a regionális érdekek számára. Például akkor, ha természetes szövetsége, a Bizottság partnereket keres, és a Régiók Bizottsága támogatja a Bizottság nézeteit. Ez a fajta felértékelődés akkor is megnyilvánul, ha a Bizottságnak nincs tiszta elképzelése adott politikával kapcsolatosan, és a Régiók Bizottságához fordul javaslatért. Ezekben az esetekben a régiók joggal remélhetik, hogy a Régiók Bizottságán keresztül befolyást tudnak gyakorolni a Bizottság, illetve a többi érdekcsoport által előterjesztett javaslatokra.

¹¹ GOERGEN 2006: 103.

¹² Az „erős régiók” elégedetlenségét az is mutatja, hogy külön szervezetet hoztak létre (Conference of European Regions with Legislative Power, REGLEG), mintegy a RÉB alternatívjaként.

A paradiplomácia sajátos intézményi formája: a brüsszeli regionális képviselvek

Amikor 1984-ben a Birminghami Városi Tanács képviselvi irodát nyitott Brüsszelben, olyan folyamat vette kezdetét, amelynek eredményeként napjainkra a területi szereplők érdekeit egyénileg vagy közösen megjelenítő képviselvek, ügynökségek és esernyőszervezetek száma 2010-ben meghaladta a 300-at. Regionális képviselveket összességében sok különböző okból alapítottak: támogatási lehetőségek felkutatása, regionális érdekek képviselve, lobbizás, de a régebbi tagállamok alkotmányosan erős pozíciókkal rendelkező önkormányzati régiói azt is kiemelten fontosnak tartották, hogy az uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás révén megőrizték, sőt kiterjesszék befolyásukat a hazai belpolitikában. A 2004. május 1-je óta csatlakozott új tagállamok régiói nem rendelkeznek erős önkormányzati hatalommal, így számukra a fő prioritást és az alaptevékenységet nem a lobbizás, hanem a fejlesztési támogatásokhoz való hozzáférés és a közpolitikai hálózatokba való bekapcsolódás jelenti. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az erőteljes brüsszeli jelenlét hozzájárul az EU-konform fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakulásához, az európai térben való eligazodást biztosító kompetenciák erősítéséhez – átfogóbban a gyakran még hiányzó regionális identitás kialakulásához.¹³

Az első irodát a már említett Birminghami Városi Tanács nyitotta meg 1984-ben, a következő évben pedig két német tartomány, Észak-Rajna-Vesztfália és Bajorország létesített képviselvet, mivel a Landok már akkor felismerték, hogy a németországi törvényhozást egyre inkább az EU jogszabályai határozzák meg, és ez a tendencia folytatódni fog.¹⁴ Az első irodák megalapítását követően először német tartományok és az Egyesült Királyság helyi és regionális hatóságai aktivizálódtak, de a többi tagország régióira sem kellett sokat várni. A regionális képviselvek száma folyamatosan gyarapodott: 1988-ban 17, 1993-ban 54, 1994-ben 76, 1995 végén 108, 2000-ben 199, 2006-ban már 231, 2009-ben pedig 317 működött.¹⁵ A növekvő brüsszeli jelenlét valójában abba a folyamatba illeszkedik, amely egyrészt az „egyre szorosabbá váló integráció”, más szóval az egységes belső piac és az európai belpolitika erőteljes intézményesülésére utal, másrészt azt is jelzi, hogy az EU12, majd -15 tagállamai – habár kétségtelenül nem azonos mértékben és tartalommal – a regionalizálás útjára léptek, és közülük például Spanyolország élen járt

¹³ SCHERPEREEL 2007; MOORE 2008; MOLNÁR 2008.

¹⁴ HUYSEUNE-JANS 2008.

¹⁵ Lásd az Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (AALEP) honlapját: www.aalep.eu/regional-offices-brussels.

a strukturális alapok felhasználásában. Ugyanakkor az sem tekinthető véletlennek, hogy a szélesebb közvélemény által alapvetően euroszeptikusnak tekintett, de az EU-ban rejlő gazdasági előnyök maximális kihasználására törekvő britek hozták létre a legtöbb és a legváltozatosabb intézményi formákban működő képviseletet. A 2004. május 1-jei bővítés után ismét magasra szökött az alapítási láz, miután az új tagállamok is elkezdtek megnyitni a regionális képviseleti irodákat. A jelenlegi tagországok közül csupán a kicsi, centralizált államok (Málta, Szlovénia) nem éltek a lehetőséggel, ezzel szemben Norvégia, annak ellenére, hogy nem is tagország, már öt regionális irodát tart fenn, és Románia is három képviselettel rendelkezett közvetlenül a belépés előtt. Szembetűnőek az előcsatlakozási periódusban lévő nyugat-balkáni államok (Bosznia-Hercegovina, Szerbia) képviseletnyitási törekvései.

Mindez a regionális képviseleti irodák működésének elismertségét és létjogosultságát mutatja, de a kezdeti időszakban számos problémával kellett szembenézniük. Megjelenésük Brüsszelben merőben új jelenség volt, mivel nincsenek megemlítve a szerződésekben, így nem lehetett hivatalos szerepük a közpolitika-formálási folyamatban sem. A Brüsszelben már megalapozott háttérrel rendelkező és jól bevált mechanizmusokat működtető nemzeti szintű szervek nem fogadták kitörő örömmel a regionális érdekekért közvetlenül fellépő irodákat.

Előszörban az EU intézményei és a központi kormányzatok közötti kapcsolatokban a „postaláda” szerepét betöltő Állandó Képvisleteket (ÁK) zavarta az irodák jelenléte, ami hosszú ideig egyfajta kapcsolathiányhoz, helyenként versengéshez vezetett, miután az ÁK felfogása szerint bármilyen, a tagállamok hatáskörébe tartozó tevékenység, funkció és feladat kizárólag a diplomáciai érintkezés és a nemzetközi jog hatálya alatt végezhető. A 90-es évek közepére azonban a kapcsolatok jelentősen javultak, miután nyilvánvalóvá vált, hogy többszintű, sokszereplős közpolitikai környezetben a nemzeti stratégiák kialakításában és a nemzetközi érdekérvényesítésben a jól megszervezett információs és koordinációs hálózatként működő „külső EU-intézményrendszernek” talán még fontosabb is a szerepe, mint a belsőnek.¹⁶

Az irodák első néhány évének történetéhez tartozik az is, hogy a regionális érdekképviseleti irodák nemcsak Belgiumban vívták meg harcaikat saját tagállamuk eurokratáival, illetve a belga hatóságokkal, hanem kezdetben saját országukban sem arattak osztatlan sikert. A német szövetségi kormányzat például csak 1993-ban ismerte el hivatalosan a tartományok brüsszeli képviseliteit, noha azok már majdnem 10 éve jelen voltak Brüsszelben. A spanyol és az osztrák Külügyminisztérium

¹⁶ ÁGH 2006: 152.

szintén nem örült régiói önálló lépéseinek, míg az olasz kormány és Alkotmánybíróság 1996-ig megtiltotta számukra az önálló képviselők létrehozását.

Az érintett régiók különböző indíttatásból alapítottak regionális képviselőket: támogatási lehetőségek felkutatása, regionális érdekek képviselése, lobbizás, de a régebbi tagállamok alkotmányosan erős pozíciókkal rendelkező önkormányzati régiói azt is kiemelten fontosnak tartották, hogy az uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás révén megőrizzék, sőt kiterjesszék befolyásukat a hazai belpolitikában.¹⁷ A brüsszeli képviselőket két csoportra lehet osztani az érdekérvényesítési képességük súlya alapján. Az első csoportba a föderális és a regionalizált országok erős, törvényhozói és politikai hatalommal, magas költségvetéssel, nagyszámú személyzettel rendelkező régiói tartoznak. A második csoportot a kevés politikai súllyal rendelkező, kevés pénzből gazdálkodó unitárius, illetve centralizált országok régiói alkotják. A rendelkezésre álló források az irodák céljait is meghatározzák. Az első csoport tagjai sikeresen tudják befolyásolni az európai politikák alakulását, míg a második csoport tagjai elsősorban a megszerezhető támogatások növelésének céljából vannak Brüsszelben, és kevésbé a lobbizás miatt.

Következtetések

A regionális paradiplomácia megjelenése vegyes fogadtatásra talált a központi kormányoknál. Egyes kormányok – nem függetlenül a pártpolitikai megfontolásoktól és a releváns választói csoportok preferenciájától – nem akarták fellazítani a nemzetközi kapcsolatokban elfoglalt hagyományos „kapuőr-pozíciójukat”, mivel ennek akár részleges feladása az állam autonómiájának és autoritásának gyengülésének, ehhez kapcsolódóan a regionális szeparatizmus felerősödésének veszélyét vetítette előre. Ugyanakkor a föderális és regionalizált országokban felismerték, hogy a nemzetközi térben, különösen az Európai Unió többszintű és bonyolult intézményi világában a központi kormány és a területi szereplők közötti összehangolt együttműködés konkrét ügyek mentén sikeres is lehet a diplomácia mozgásterének bővítése révén.

Az egységes belső piac és a többszintű kormányzás működésében az érdekérvényesítésnek számos belső és külső, formális és informális csatornája alakult ki, amelynek egyik markáns és folyamatosan fejlődő komponensét a brüsszeli regionális képviselői irodák megjelenése alkotja. Az irodák feladatköre, szervezeti formái,

¹⁷ HUYSSSEUNE–JANS 2008; TATHAM 2017.

adminisztratív és pénzügyi kapacitásai jelentős mértékben különböznek egymástól, ami kellő mérlegelés után szükségessé teszi az egyes „súlycsoportok” szerinti kategóriák megállapítását.

A „nehézsúlyúak” körébe a föderális országok egymással is versengő irodái vagy inkább „kvázi nagykövetségei” tartoznak, amelyek éves költségvetése több millió eurót tesz ki, nagyszámú munkatársat foglalkoztatnak, látványos rendezvényeket szerveznek, és tevékenységük fő iránya az EU döntéshozatali folyamatainak befolyásolására irányul.

A „középsúlyban” induló képviseletek nemzeti szintű alkotmányos pozícióik gyengeségét az európai belpolitikában tanúsított aktivitással, proaktív kezdeményező-készséggel, az üzleti és tudáshálózatokba való erőteljes bekapcsolódással, jól szervezett hazai bázissal, a régió fejlesztésében érdekelt szereplők erőteljes integrálásával ellensúlyozzák. A nyitott és a hozzáférés változatos csatornáival rendelkező brüsszeli környezetben a *business office* és a *project office* funkciót egyesítő irodák felveszik a versenyt „nehézsúlyú” társaikkal, sőt helyenként még eredményesebbek is náluk, miután mozgásterüket merev alkotmányjogi normák nem korlátozzák.

A pénzügyi lehetőségeiket és humán kapacitásaikat tekintve gyengébben elresztett, gyakran más régiókkal közös „társbérletbe” kényszerülő „könnyűsúlyú” irodák licence nyilvánvalóan a *project office* kategóriára érvényes, a gyakorlatban azonban nem riadnak vissza a felsőbb súlycsoportokban való megmérkőzéstől sem. Az ehhez szükséges bátorságot a munkatársak átlagon felüli képzettségéből és kreativitásából, a szorgalmas és kitartó terepmunkából (*good foot work*), a jó kapcsolatteremtő képességekből, valamint a hazai szereplőkkel kialakított intézményes kapcsolatrendszerből merítik.

Összességében az Európai Unióban megvalósuló regionális paradiplomácia központi elemét a kölcsönös függőségből származó potenciális előnyök felismerése, kommunikálása és kihasználása jelenti. A területi érdekcsoportok működése jól mutatja, hogy az Európai Unióban egyesével kell megtanulni és alkalmazni az intézmények működését, szervezeti kultúráját, az érintett szereplők motivációit, erős és gyenge pontjait, az egyes közpolitikák természetét és informális dimenzióit. A brüsszeli képviseleti irodák esete azt mutatja, hogy az egyes régiók belpolitikai pozícióját meghatározó tényezők paradiplomáciai tevékenységüket is meghatározzák. Az öröklött vagy megszerzett pozíciók mozgásteré és kihasználásának feltételrendszere ad magyarázatot a régiók motivációjában, aktivitásában, nemzetközi (uniós) szerepvállalásuk formájában, céljaiban és hatásaiban mutatkozó különbségekre és sokszínűsége.

Felhasznált irodalom

- ALDECOA, Francisco – Michael KEATING (1999): *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass.
- ÁGH Attila (2006): *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei*. Budapest: Századvég.
- BACHE, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham–Oxford: Rowman & Littlefield.
- BACHE, Ian – Matthew FLINDERS szerk. (2004): *Multi-Level Governance*. Oxford: OUP. Online: <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>
- CORNAGO, Noé (2010): On the Normalization of Sub-state Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1–2), 11–36. Online: <https://doi.org/10.1163/1871191X-05010102>
- CONZELMANN, Thomas – Randall SMITH szerk. (2008): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845210605>
- GOERGEN, Pascal (2006): *Lobbying in Brussels. A Practical Guide to the European Union for Cities, Regions, Networks and Enterprises*. Brussels: Goergen.
- GREENWOOD, John (2011): *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan.
- HUYSEUNE, Michel – Theo JANS (2008): Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors. *Brussels Studies*, 16. Online: <https://doi.org/10.4000/brussels.547>
- JEFFERY, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 1–23. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00206>
- JEFFERY, Charlie (2007): A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe. *Europa Institute Mitchell Working Paper Series*, 5, 1–16. Online: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/7918>
- KÉGLER Ádám (2006): *Érdekvégyesítés az Európai Unióban*. Budapest: MTA PTI.
- KEATING, Michael (2008): Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, 31(1–2), 60–81. Online: <https://doi.org/10.1080/01402380701833723>
- MOORE, Carolyne (2008): A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 517–535. Online: <https://doi.org/10.1080/13597560802351564>
- MOLNÁR Anna (2008): Többszintű kormányzás és európaizáció: az olasz régiók bekapcsolódása az uniós jogalkotás folyamatába. *Comitatus*, 18(1–2), 38–49.
- SYKES, Oliver – David SHAW (2008): Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe. *Regional & Federal Studies*, 18(1), 55–76. Online: <https://doi.org/10.1080/13597560701847977>
- TATHAM, Michaël (2008): Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 493–515. Online: <https://doi.org/10.1080/13597560802351523>
- TATHAM, Michaël (2015): Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multi-level Politics. *International Studies Quarterly*, 59(2), 387–400. Online: <https://doi.org/10.1111/isqu.12184>
- TATHAM, Michaël (2017): Networkers, Fund-hunters, Intermediaries, or Policy Players? The Activities of Regions in Brussels. *West European Politics*, 40(5), 1088–1108. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303246>

- TATHAM, Michaël – Liesbet HOOGHE – Gary MARKS (2021): The Territorial Architecture of Government. *Governance*, 34(3Spec). 607–620. Online: <https://doi.org/10.1111/gove.12603>
- TÓTH Tibor (2018): Az európai szociális modell változásai és perspektívái. *Európai Tükör*, 21(2), 33–50. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1178>
- SCHERPEREEL, A. John (2007): Sub-National Authorities in the EU's Post-Socialist States: Joining the Multi-Level Polity? *Journal of European Integration*, 29(1), 23–46. Online: <https://doi.org/10.1080/07036330601144276>
- VAN DEN BRANDE, Luc (2010): Sub-state Diplomacy Today. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1–2), 199–210.