

BRUCKER BALÁZS

Önkormányzati diplomácia térben és időben: elméleti alapvetés

*Subnational Diplomacy in Space and Time:
A Theoretical Foundation*

•
SZERZŐ:

BRUCKER BALÁZS, tudományos munkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., brucker.balazs@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

JEL kód: R50

Kulcsszavak: önkormányzati diplomácia • paradiplomácia • városdiplomácia
• testvérvárosok

Absztrakt: A tanulmány az önkormányzati diplomácia fogalmi kereteit, típusait és hazai megjelenését vizsgálja. A klasszikus állami diplomáciától eltérően az önkormányzati diplomácia a helyi és regionális szinteken zajlik, és célja a gazdasági, kulturális, oktatási és politikai érdekek képviselete a nemzetközi térben. A tanulmány kitér a bilaterális és multilaterális kapcsolatokra, valamint a speciális jellege miatt külön tárgyalandó határon átnyúló együttműködésekre. Elemzi továbbá a paradiplomácia különböző formáit (klasszikus, identitásalapú, protodiplomácia), illetve a témával kapcsolatos magyar szakirodalmat. A kutatás rávilágít arra, hogy bár a nemzetközi szakirodalom fejlett, Magyarországon e terület még mindig alulkutatott, noha a globalizáció és európai integráció folyamatai egyre inkább indokoltá teszik a helyi szereplők nemzetközi aktivitásának vizsgálatát.

AUTHOR:

BALÁZS BRUCKER, Research Fellow, ELTE CERS Institute for Regional Studies, H-7621 Pécs Papnövelde utca 22., Hungary, brucker.balazs@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

JEL code: R50

Keywords: subnational diplomacy • paradiplomacy • city diplomacy • sister cities

***Abstract:** This paper examines the conceptual framework, types, and domestic manifestations of municipal diplomacy. Unlike classical state diplomacy, municipal diplomacy operates at local and regional levels, aiming to represent economic, cultural, educational, and political interests in the international arena. The study addresses bilateral and multilateral relations, while cross-border cooperation, owing to its distinctive characteristics, is analyzed as a separate subject. It also analyzes various forms of paradiplomacy (classical paradiplomacy, identity paradiplomacy, and protodiplomacy), along with the current state of Hungarian academic literature on the topic. The research highlights that while international literature on the subject is well developed, the field remains underexplored in Hungary, despite globalization and European integration increasingly justifying the international engagement of local actors.*

BEVEZETÉS

Az önkormányzati diplomácia fogalma az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb figyelmet kap mind a tudományos diskurzusban, mind a gyakorlatban. A globalizáció, az európai integráció és az állam alatti szintek megerősödése következtében a helyi és regionális önkormányzatok olyan külkapcsolati tevékenységeket folytatnak, amelyek korábban kizárólag a nemzetállamok kiváltságai közé tartoztak. Ennek következtében a diplomácia fogalma is újraértelmezésre került: ma már nemcsak a szuverén államok közötti kapcsolat-tartásról beszélünk, hanem egyre inkább számolnunk kell a szubnacionális szereplők – például városok, régiók – nemzetközi aktivitásával is. Ez a jelenség különösen fontossá vált az Európai Unió tagállamai számára, ahol a több szintű kormányzás (multi-level governance) elveinek megfelelően az önkormányzatok is bekapcsolódhatnak az európai döntéshozatali és érdekérvényesítési folyamatokba (Schakel et al., 2015; Simon, 2007).

Az önkormányzati diplomácia gyakorlata nem csupán kiegészíti az állami külpolitikát, hanem önálló érték- és érdekartikulációs térenként is funkcionál, különösen olyan területeken, mint a fenntarthatóság, a klímavédelem, a kultúra vagy a gazdaságfejlesztés. Ahhoz azonban, hogy ezen új szerepkörök értelmezése megalapozott legyen, nem elegendő kizárólag gyakorlati példákat vizsgálni: szükséges az önkormányzati diplomácia fogalmi kereteinek, típusainak és céljainak elméleti alapokon nyugvó rendszerezése is.

Ami az önkormányzati diplomáciai kutatásokat illeti, a szubnacionális diplomácia, azaz az önkormányzatok nemzetközi tevékenysége nem teljesen új kutatási téma. Mindazonáltal el kell ismerni, hogy e terület, felértékelődő szerepe ellenére, kevésbé vonta magára a társadalomtudományok (politikatudomány, regionális tudományok, nemzetközi tanulmányok, társadalomföldrajz) figyelmét. A téma periférikusan ugyan, de a nemzetközi kapcsolatok elemzésére vállalkozó kutatások, elméletek keretei között maradt (Hilbert, 2017). A szubnacionális szereplők diplomáciai aktivitásával kapcsolatos egyik első, átfogó munka Duchacek tanulmánya volt (Duchacek, 1984). Azóta számos írás jelent meg a témában

mind idegen nyelven, mind pedig – igaz jóval kisebb számban és elsősorban a testvérvárosi kapcsolatokra fókuszálva – magyar nyelven. Emellett az utóbbi időszakban a nemzetközi irodalomban is megfigyelhető a fogalom finomítása és differenciálása – például a paradiplomácia, identitásalapú paradiplomácia vagy protodiplomácia megkülönböztetése –, ezek az elméleti irányok azonban a magyar szakirodalomban még nem épültek be szisztematikusan, így feldolgozásuk jelentős hiányt pótolhat.

Jelen dolgozat célja, hogy átfogó képet nyújtson az önkormányzati diplomácia fogalmáról, típusairól, valamint magyarországi szakirodalmáról, különös tekintettel arra, hogy a hazai kutatásokban mindeddig csupán szórványos és részterületekre fókuszáló tanulmányok születtek a témában. Ennek megfelelően először tisztázásra kerülnek az önkormányzati diplomácia legfontosabb fogalmi keretei, ezt követően kísérletet teszek az önkormányzati diplomácia klasszifikációjára. Végül a hazai szakirodalom és kutatási irányok áttekintésével bemutatom a hazai önkormányzati diplomáciai szakirodalmat.

A tanulmány célja, hogy megfelelő elméleti áttekintést nyújtson az önkormányzatok nemzetközi szerepvállalásával foglalkozó szakpolitikusok, önkormányzati dolgozók számára, valamint segítséget nyújtson a felsőoktatásban tanulók számára az önkormányzati diplomáciai alapfogalmak elsajátításához.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA MINT DISZCIPLÍNA KIALAKULÁSA

A diplomácia a Közszolgálati Online Lexikon szerint „az államok nemzetközi kapcsolatainak ápolására irányuló szervezett tevékenység, avagy [...] a nemzetközi jog alanyainak képviselői útján megvalósuló, a nemzetközi jogi normák által szabályozott tevékenysége az állam külpolitikai céljainak békés eszközökkel való megvalósítására” (Csiki et al., 2017:14.). Mint ez a definíció is mutatja, a diplomácia fő szereplői az államok, a diplomácia pedig az államok nemzetközi kapcsolatainak leírására szolgál. A bilaterális diplomácia az a külpolitikai gyakorlat, mely két állam (vagy más nemzetközi jogi szereplő) között folytatott hivatalos kapcsolatokra és tárgyalásokra utal. Az ilyen diplomácia keretében az érintett felek közvetlenül egyeztetnek, megállapodásokat kötnek, együttműködnek különféle területeken (kereskedelem, biztonság, kulturális csere stb.), és a viszony jellemzően kétoldalú, azaz csak a két félre fókuszál (Tago, 2017). A multilaterális diplomácia olyan nemzetközi kapcsolati forma, amelyben három vagy több állam (vagy állami, illetve nem állami szereplők) vesz részt, rendszerint valamilyen intézményesített vagy normatív keretben (például nemzetközi/EU-s szervezeteken keresztül), közösen tárgyalnak globális vagy regionális problémákról, kötnek megállapodásokat, illetve alakítják a nemzetközi normákat (Muldoon – Aviel, 2020).

Amiközben a többszintű kormányzás (MLG) szintjei közötti kapcsolatok erőteljes átrendeződése ellenére a diplomáciai tevékenységet még ma is inkább nemzetállami kormányzati feladatnak tekintik, számos más szereplő (civil, üzleti, multinacionális szervezet, települési és területi önkormányzat stb.) jelent meg közvetlenül a nemzetközi térben. Ez a szereplői kör bővülése indokolja, hogy a diplomácia fogalmát új alapokra helyezzük, illetve kiterjesszük azokra a tevékenységekre is, amelyeket nem kizárólag államok végeznek.

A II. világháború lezárását követően (illetve érthető politikai okok miatt az Elbától keletre a vasfüggöny lebomlása után) a nemzeti kormányzatok alatti, szubnacionális közigazgatási szintek (tartományok, kormányzóságok, régiók, megyék – azaz a közép- vagy mezo szint), továbbá a települések (városok, községek), sőt nem ritkán (nagy)városok kerületei váltak a nemzetközi élet fontos szereplőivé (Kézai – Páthy, 2023). Kapcsolataikat a tankönyvek a legtöbbször mégsem sorolják a szűken értelmezett diplomácia fogalomkörébe, mivel azokban a központi állami külpolitika csak közvetve nyilvánul meg (Mérey, 2011). Mindez rávilágít arra, hogy az önkormányzati diplomácia külön diszciplínaként való vizsgálata indokolt és szükségszerű.

Az önkormányzatok nemzetközi aktivitásának megerősödése több – részben egymással párhuzamosan zajló – tényezőre vezethető vissza. E tényezők közül a legfontosabbak a globalizáció, az európai integráció, valamint a decentralizáció erősödése.

Az 1980-as évek óta a globalizáció hozzájárult a nemzetállamokra, mint a nemzetközi jog alanyaira korlátozódó vesztfáliai rendszer felbomlásához (Brucker – Horeczki, 2024). A világ több táján, de különösen a II. világháború utáni Európában az államok szuverenitásuk egy részét különböző integrációs intézményekre ruházták (Varga, 2015). A szuverenitástranszfer érintette a külpolitikát is. Az európai integráció előrehaladásának eredményeképpen az Európai Unió sui generis nemzetközi szereplővé vált, melyet az integrációs szerződések az 1990-es évektől ugyan közös kül- és biztonságpolitikával, önálló külpolitikai intézményekkel (közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, az EU diplomáciai szolgálataként funkcionáló Európai Külügyi Szolgálat) ruháztak fel (Gazdag, 2003), mégis éppen a jelenlegi háborús események (oroszukrán háború, palesztin-izraeli konfliktus, Szíria, Irán stb.) mutatják, hogy e változás ellenére az EU (még mindig) nem rendelkezik megfelelő mozgástérrel a kül- és biztonságpolitika terén (Molnár, 2018). Ez arra utal, hogy a külpolitikai döntéshozatal és érdekvédelem több szintű és összetett rendszerben zajlik, amelyben más szereplők – így a területi és települési önkormányzatok – számára is nyílhatnak mozgásterek.

Ugyanakkor a szupranacionális szint megerősödésével párhuzamosan egyre hangsúlyosabbá vált a regionalizmus, a decentralizáció folyamata is, miután világossá vált, hogy a nemzeti kormányzatok gazdaságtámogató és közszolgáltató szerepüket a helyi és regionális kormányzatokkal együtt hatékonyabban fejthetik ki (Pálné, 1999; 2014; 2019; Gold Report, 2009). Ez a szemléletváltás megalapozta az önkormányzati diplomácia térnyerését is, hiszen a helyi szereplők egyre nagyobb politikai és gazdasági jelentőséggel bírnak. E folyamathoz kapcsolódóan a Maastrichti Szerződés (1993) létrehozta helyi- és regionális képviselők közgyűlését, a Régiók Európai Bizottságát (RB), valamint lehetővé tette, hogy a föderatív berendezkedésű és regionalizált tagállamokban a tartományok és a jogalkotási hatáskörrel rendelkező régiók regionális miniszterei az EU Tanács ülésén is felszólalhassanak és szavazhassanak tagállamuk nevében (Greenwood, 2003; Brucker, 2022a). A Bizottság által 2001-ben nyilvánosságra hozott Európai kormányzásról szóló fehér könyv (COM(2001) 428) a középpontba állította a helyi és területi önkormányzatok bevonását az EU-s döntéshozatalba, javaslatokat fogalmazott meg, mechanizmusokat vezetett be (pl. nyitott koordináció, paktumok). Ez a dokumentum mérföldkőnek számított az önkormányzati diplomácia intézményesülésében, mivel először ismerte el hivatalosan, hogy a helyi és regionális szint szereplői legitim partnerei lehetnek az uniós politikai folyamatoknak.

Az MLG szakirodalma (Schakel et al., 2015) elfogadja a nemzeti kormányok elsődleges-

ségét az EU döntési folyamatában, ugyanakkor egyértelművé vált az is, hogy a területi és települési önkormányzatok szerepe nagyon diverzifikált (Hooghe – Marks, 1996; Simon, 2007; Brucker, 2022a; 2022b), a diplomáciai érdekérvényesítési esélyek különbözőek. Ezért is indokolt az önkormányzati diplomácia sajátos jellemzőinek és lehetőségeinek külön vizsgálata, hiszen ezek nem mindig illeszthetők be a klasszikus külpolitikai modellekbe.

Nemzetközi kapcsolatrendszereik révén az önkormányzatok világszerte kiterjesztik mozgásterüket, innovációkat vezetnek be, kölcsönösen tanulnak, közpolitikai modelleket cserélnek, jó gyakorlatokat terjesztenek (Hambleton et al., 2003; Kerley et al., 2019).

Az egy évtizede feltett, megütközést keltő kérdés – „ha a polgármesterek kormányoznák a világot” (Barber, 2014), – arra a felismerésre utal, hogy a posztbipoláris világban a szubnacionális kormányzatok, különösen az urbánus régiók, nagyvárosok, illetve a föderációk tagállamainak jelentősége nem korlátozódik a belpolitikai színtérré, számos közpolitikai területen (pl. járványkezelés, migráció, menekültpolitika, környezetpolitika stb.), és a nemzetközi konfliktusok megoldásában is pozitív hozzájárulásuk lehet (Bruzelius, 2020). Ez a gondolat radikálisan újraértelmezi a politikai hatalom eloszlásáról alkotott hagyományos elképzeléseket, és megerősíti az önkormányzati diplomácia növekvő jelentőségét.

Az önkormányzatok uniós aktivitása szempontjából kiemelt szerepe van az Európai Unió egyes szakpolitikáinak, különösen a kohéziós politikának, amelyek pénzügyi eszközökkel is generálta az önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseit (Piattoni – Polverari, 2016). Ez a gyakorlat nemcsak gazdasági, hanem politikai dimenzióval is bír, hiszen az együttműködésen keresztül a helyi szereplők saját érdekeiket is érvényesíthetik a nemzetközi szinten.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA FOGALMA

A regionalizmus eredménye a belső hatalom decentralizációja, ami a külpolitikában a paradiplomácia megjelenését vonja maga után. A nem központi állami és más nemállami szereplők diplomáciai tevékenységét gyakran illetik különböző jelzőkkel, pl. mikro-, para-, mezodiplomácia, szubnacionális, szubállami szereplők diplomáciája. A szakirodalomban nincs konszenzus a különböző jelzőkkel ellátott fogalom tartalmát illetően. Különböző elméleti irányzat képviselői azonos fogalom alatt más tartalmat értenek, de arra is van példa, hogy egy ugyanazon szerző közel azonosan lehatárolt jelenségre más megnevezést használ (Kruppa, 2003).

A „paradiplomácia” (vagyis „párhuzamos diplomácia”) fogalma az 1980-as években jelent meg. A „para-” görög eredetű előtag, amely jelentése: „mellett”, „közéletben”, „segéd-” vagy „kiegészítő” (Tavares, 2016). Ebből kiindulva a paradiplomácia olyan nemzetközi tevékenységeket jelöl, amelyeket nem központi állami szereplők – például régiók, megyék, városok vagy önkormányzatok – folytatnak külföldi állami vagy nem állami szereplőkkel együttműködésben, párhuzamosan, vagy esetleg ezek megkerülésével, jellemzően gazdasági, kulturális, oktatási vagy környezetvédelmi célból.

Fontos kiemelni azt is, hogy az önkormányzatok számára a nemzetközi kapcsolatok létesítésének jogát már a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is elismeri azáltal, hogy egy demokratikus jogállamban a helyi önkormányzatok jogosítványai között értelmezi

a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást és más államok önkormányzataival való együttműködést (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 10. cikk, 2-3. pont, 1985). Bár a Charta 12. cikke értelmében az önkormányzatok nemzetközi kapcsolataira vonatkozó kitétel nem tartozik a részes államok által kötelezően vállalandó elemek közé, de ezt számos országban – így Magyarországon is – jogilag (alkotmány vagy más, magas szintű törvényi szabályozás révén) garantálják.

A fogalom megjelenése Ivo Duchacek és Panayotis Soldatos munkásságához kötődik. Eredetileg az amerikai „újföderalizmus” modellje körüli vitákhoz kapcsolódott (Nixon-kormányzat), amely a szövetségi programok egy részének decentralizálását, azaz állami és helyi szintre történő áthelyezését célozta. A kifejezés tehát kezdetben belpolitikai reformfolyamatokhoz kötődött, de idővel nemzetközi vonatkozásban is értelmet nyert.

Duchacek klasszikus definíciója alapján a paradiplomácia minden olyan külkapcsolati tevékenységet magában foglal, amelyet a központi kormánytól független, szubnacionális szereplők végeznek (Duchacek, 1984). Panayotis Soldatos ezzel szemben kizárólag föderális államok tagállamai esetében lát lehetőséget a nemzetközi szinten való önálló fellépésre (Soldatos, 1990).

Bár a paradiplomácia elsősorban a helyi és regionális önkormányzatokhoz köthető, egyes szerzők tágabban értelmezik a fogalmat. Jackson (2018) szerint hasonló külkapcsolati tevékenységeket civil szervezetek, egyetemek, gazdasági kamarák is végezhetnek, noha ezekre gyakran eltérő terminológiát alkalmaznak, például „public diplomacy” vagy „track two diplomacy” (Jackson, 2018).

Ezek az eltérő álláspontok jól mutatják, hogy a paradiplomácia jogi és politikai keretei országonként és kormányzati berendezkedésenként jelentősen eltérhetnek.

Annak ellenére, hogy a „paradiplomácia” kifejezés elterjedt és a szakpolitikai diskurzusban is gyakran alkalmazzák, több kritikai megközelítés is megjelent:

- Egyesek szerint a szubnacionális szereplők – például Belgium régiói – bizonyos területeken (oktatás, kultúra, környezetvédelem) önálló külkapcsolati jogkörrel bírnak. Így tevékenységük nem tekinthető pusztán a nemzeti diplomácia kiegészítőjének. Belgium flamand és vallon régióiban kifejezetten sértőnek vagy lekezelőnek tartják a „paradiplomácia” elnevezést.
- Hivatásos diplomaták gyakran kritizálják a fogalmat azért, mert szerintük a „diplomácia” kizárólag szuverén államok képviselőire alkalmazható. Így a terminológia használata alábecsüli a szubnacionális diplomácia önálló természetét (Tavares, 2016).

A központi kormányzatok megkerüléséről hazánkban elsősorban a 2019-ben négy közép-európai ellenzéki főpolgármester által indított Szabad Városok Szövetsége elnevezést viselő önkormányzati együttműködés kapcsán szokás beszélni (Brucker, 2024). Ugyanakkor erre a jelenségre már 2017-ben a tengerentúlon is láthattunk példát: amikor Donald Trump elnök kilépett az Egyesült Államokat a párizsi klímaegyezményből, több száz amerikai város és több állam is csatlakozott a „We Are Still In” nevű koalícióhoz, kötelezettséget vállalva arra, hogy tartják magukat a Párizsi Klímaegyezményben vállaltakhoz (Szapok et al., 2023). Emellett a központi kormányzatok megkerülésének lehettünk tanúi az anyaországtól való elszakadásra törekvő tartományok, országrészek és régiók esetében is (pl. Québec, Skócia, Katalónia stb.).

A paradiplomácián belül megkülönböztethetjük a szűkebb értelmű önkormányzati diplomáciát vagy más néven szubnacionális diplomáciát. Ez a kifejezés kifejezetten a tartományok, régiók, megyék, városok, községek és települési kerületek nemzetközi kapcsolatait írja le (Mérey, 2011). Az önkormányzati diplomácia fogalma alatt sokfajta tartalom, hosszútávú és aktuális cél jelenik meg. Kiemelt szerep jut a kultúrának, de jelentősek a gazdasági (befektetési, innovációs, marketing, turisztikai, infrastrukturális stb.) együttműködések, az utóbbi időben a környezetvédelem, az átfogó szociális célok mozgósítottak nemzetközi kezdeményezésekre. Ez is jól mutatja, hogy az önkormányzati diplomácia nem pusztán szimbolikus tevékenység, hanem gyakorlati haszonnal és stratégiai célokkal is bír. A szubnacionális közigazgatási szintek (ezen belül főleg a városok) nemzetközi kapcsolatait a nemzeti szinttől a speciális helyi érdekek, feladatok megjelenése, valamint a kötetlenség, gyakorlatiasság és protokolláris merevség hiányának jellemzői különböztetik meg. Ugyanakkor az önkormányzati diplomácia nem függetleníthető a nemzeti szintű diplomáciától, a nemzetközi kapcsolatok decentralizációjának egyik formájaként is értelmezhető (Hilbert, 2017).

A szövetségi tagállamok diplomáciája a paradiplomácia egy speciális formája, amely főként szövetségi államok (pl. Németország, Kanada, Egyesült Államok, Brazília, India, Ausztrália stb.) alkotmányos alanyainak – vagyis tartományainak, államainak, régióinak – nemzetközi kapcsolattartási tevékenységét jelenti. Olyan nemzetközi kapcsolati tevékenység, amelyet a szövetségi rendszerű országok alkotmányos szubnacionális egységei (pl. tagállamok, tartományok) folytatnak külföldi államokkal, régiókkal, nemzetközi szervezetekkel, jellemzően gazdasági, kulturális, oktatási vagy környezetvédelmi célból – önállóan vagy a szövetségi kormánnyal koordinálva. Ez a jelenség a paradiplomácia egyik legfejlettebb formája, mivel itt a tagállamok gyakran jogi alapokon is jogosultak külkapcsolatokra (Kuznetsov, 2015). Ez az alkotmányos jogalap nemcsak legitimitást ad a külkapcsolati tevékenységüknek, hanem hatékony érdekvédelemet is lehetővé tesz számukra a nemzetközi szinten.

A regionális diplomácia azt jelenti, hogy nemzeti alatti szintű közigazgatási egységek (pl. régiók, megyék, tartományok) önálló külkapcsolati tevékenységet folytatnak, amely nemzetközi együttműködésre, érdekképviseletre vagy konkrét projektmegvalósításra irányul (Kuznetsov, 2015). Az Európai Unió tagállamaiban ilyen típusú kapcsolatok gyakran EU-s forrásokra, nemzetközi partnerségekre, vagy decentralizált fejlesztési programokra épülnek. A régiók diplomáciai tevékenységére irányuló elemzések kezdetben a föderalizmus dimenzióján belül maradtak, később kiterjedtek a régiók autonómiaökökéire, azok nemzetközi aktivitására (Aldecoa – Keating, 2003). E változás azt mutatja, hogy a régiók nem csupán gazdasági együttműködési partnerekként jelennek meg, hanem politikai szereplőként is igyekeznek befolyásolni a nemzetközi folyamatokat.

A városok nemzetközi kapcsolatainak menedzselését általánosságban városdiplomáciának nevezik (Hilbert, 2017; Beall – Adam, 2017). Ez a forma egyre inkább önálló, kutatható és gyakorlatban is meghatározó diplomáciai szférává vált, különösen a globális kihívások (klímaváltozás, migráció, járványok stb.) tükrében.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az „önkormányzati (szubnacionális) diplomácia” kifejezés a hétköznapi szóhasználatban nem általánosan elterjedt, a média és a közbeszéd hagyományosan a városdiplomácia kifejezést használja (Mérey, 2011). A „városdiplomácia” kifejezés egyébként 2019 óta a hazai médiában és közbeszédben is használatos, hiszen

a Karácsony Gergely vezette fővárosi önkormányzat nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó részlegét Városdiplomáciai Részlegnek nevezik, valamint 2020-ban Balázs Péter volt külügyminiszter és uniós biztos vezetésével megalakult a Városdiplomáciai Akadémia is.

Az önkormányzati diplomácia egyik speciális, de az urbanizáció tükrében egyre fontosabb szegmensét jelentik a nagyobb, jellemzően fő-, illetve világvárosok nemzetközi kapcsolatai. A világvárosok szerepe különösen megnőtt a 21. század elején, mivel ezek a centrumok nemcsak gazdasági, hanem politikai, kulturális és környezeti kérdésekben is proaktív szereplőként lépnek fel. Kétségtelen, hogy Európában is vannak olyan nagyvárosok, amelyeknek a szerepe nemzetközi dimenzióban is jelentős, de különösen az ún. világvárosok váltak aktívvá a globális térben (Sassen, 2005; Crouch, 2011; Curtis, 2016). Ezek a városok gyakran saját külkapcsolati stratégiával, külön diplomáciai irodákkal, sőt külpolitikai tanácsadó testületekkel is rendelkeznek.

A tradicionális városdiplomácia a legtöbbször különböző országok települései közötti testvérvárosi (sister vagy twin city) kapcsolatokban merült ki. Az Európai Unióban 1989 óta a testvérvárosi programokhoz pénzügyi alap is kapcsolódik. Ez a támogatás ösztönözte a városokat arra, hogy intézményesítsék nemzetközi kapcsolataikat, és hosszú távú együttműködések építsenek ki. A testvérvárosi szerződés nélküli városkapcsolatokat partnervárosi kooperációnak szoktuk nevezni. A szerződéssel megerősített testvérvárosi viszony általában szorosabb kapcsolatot feltételez, mint az ilyen szerződéssel nem rendelkező partnervárosi viszony (Hilbert, 2017). A városdiplomácia fogalmát ma már nem csupán a bilaterális együttműködésekre használják, hanem kiterjed a városok sokfajta nemzetközi partnerkapcsolatára (Vos, 2016), nemzetközi és EU-s intézményekben folyó érdekérvényesítési tevékenységére, valamint globális és regionális ernyőszervezetekben, hálózatokban való részvételükre is, mint például a C40 Cities vagy az UCLG.

A (nagy)városok/fővárosok kerületei önálló nemzetközi tevékenységet folytathatnak. Erre hazánkban Budapest esetében több példát is találunk (pl. Budapest, Prága és Bécs I. kerületei közötti kapcsolat [Hilbert, 2017]). Bár a jelenségnek máig nincs hivatalos elnevezése, véleményem szerint (város)kerületi diplomácia kifejezés alkalmas a leírására.

Természetesen az önkormányzati diplomácia általában összhangban áll az országos/nemzeti külpolitikai, külgazdasági és kulturális célkitűzésekkel (Mérey, 2011; Hilbert, 2017), azonban ez nem zárja ki a feszültségek vagy eltérő prioritások megjelenését. Az MLG keretei között utat találunk „szeparatista” törekvések is, a tematikus hálózatok is fellazítják a nemzeti szakpolitikák kereteit, nem is beszélve arról, hogy az utóbbi években többször tanúi lehettünk fővárosok közötti szövetségeknek a V4 keretében (vö. a már korábban hivatkozott Szabad Városok Szövetsége), és vannak jelek arra, hogy keresik egymással a kapcsolatokat az ellenzéki vezetésű városok is. Mindez azt mutatja, hogy az önkormányzati diplomácia nem pusztán adminisztratív vagy technikai tevékenység, hanem politikailag is érzékeny és stratégiaileg jelentős színtér. Az önkormányzati diplomácia tehát nem feltétlenül simul bele a nemzeti külpolitikák kijelölte keretek közé, átszövődhet szakpolitikai, pártpolitikai, nemzetpolitikai dimenziókba. Ennek megfelelően a többszintű kormányzás modelljében az utóbbi évtizedekben jelentős súlypont-átrendeződések következtek be, amelyek érdemben befolyásolták az önkormányzatok nemzetközi mozgásterét, és a külpolitika állami monopóliumának fokozatos gyengüléséhez vezettek.

Az önkormányzati diplomácia fogalmának tisztázása után érdemes áttekinteni, hogy milyen típusok és megjelenési formák szerint csoportosítható ez a sokszínű tevékenység. A

klasszifikáció segíti a gyakorlatban előforduló különböző önkormányzati külkapcsolati minitáratok rendszerezését, valamint hozzájárul a jelenség mélyebb tudományos megértéséhez.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIAI TEVÉKENYSÉG KLASSZIFIKÁCIÓJA

Az önkormányzati diplomáciai tevékenységeket több szempont alapján klasszifikálhatjuk. A két legismertebb osztályozás a résztvevő felek száma szerinti, illetve az elérendő célok szerinti beosztás.

A résztvevő felek száma szerint

A klasszikus (államközi) diplomáciához hasonlóan a nemzetközi kapcsolatokban résztvevő felek száma alapján az önkormányzati diplomáciai kapcsolatok esetén is elkülönítjük a bilaterális és a multilaterális kapcsolatokat.

- Bilaterális önkormányzati diplomácia: két helyi vagy regionális közigazgatási egység (pl. város vagy régió) közvetlen együttműködése, amely célzott projektekhez, megállapodásokhoz vagy csereprogramokhoz kötődik. Leggyakrabban „testvérvárosi” (sister-city) kapcsolatként jelenik meg, de keletkezhet gazdasági, kulturális vagy oktatási együttműködések formájában (Hilbert, 2017).

Főbb tevékenységek:

- testvérvárosi kapcsolatok kialakítása és működtetése,
- közös projektek (pl. EU-s pályázatok) lebonyolítása,
- delegációk cseréje (polgármesterek, szakértők, hivatalnokok),
- közös rendezvények, konferenciák, kiállítások szervezése,
- gazdasági együttműködések (pl. befektetésösztönzés, vállalkozásfejlesztés),
- kulturális és oktatási programok szervezése (pl. iskolai csereprogramok).

Ezek az együttműködések jellemzően hosszú távúak, és a diplomácia puha eszköztárába (soft power) tartoznak, elősegítve a kölcsönös megértést és a bizalomépítést a felek között.

- Multilaterális önkormányzati diplomácia: kettőnél több önkormányzat részvételével zajló együttműködés, amely hálózati formában működik (önkormányzati ernyőszervezetek, pl. Eurocities, Eurotowns, Euromontana stb.), regionális vagy világszintű célokat szolgálva – például klímapolitikai konszenzus létrehozása vagy közös fejlesztési projektek. Ezek a hálózatok nem csupán információcserére, hanem közös érdekérvényesítésre, politikai állásfoglalások kialakítására és közös uniós források elérésére is lehetőséget biztosítanak (Szpak et al., 2022). Ugyanakkor a multilaterális önkormányzati diplomácia körébe tartoznak az önkormányzatoknak a nemzetközi – beleértve az EU-t is – szervezetek körében végzett érdekartikulációs tevékenysége, a subnacionális képviselői irodák működtetése (liaison office), illetve – uniós vonatkozásban – az önkormány-

zati szereplők részvétele az Európai Unió helyi és regionális (pontosabban: közép-szintű) képviselőinek közgyűléseként funkcionáló tanácsadó szerv, a Régiók Európai Bizottságának a munkájában (Brucker, 2022a).

A földrajzi közelségen és gyakran történeti-kulturális kapcsolatokon alapuló határon átnyúló együttműködések (cross-border cooperations, CBC) besorolása némiképp összetettebb kérdés. Ezen együttműködések jellemzően a bilaterális vagy a multilaterális önkormányzati diplomácia kategóriái közé sorolhatók, attól függően, hogy hány szereplő vesz részt az együttműködésben.

- Bilaterális együttműködések: két település vagy régió közvetlen, kétoldalú kapcsolatai, például testvérvárosi kapcsolatok vagy közös fejlesztési projektek. Például: Győr-Moson-Sopron (Magyarország) és Nagyszombat (Szlovákia) együttműködése az EU Interreg-programja keretében.
- Multilaterális együttműködések: több település vagy régió részvételével zajló együttműködések, amelyek nemzetközi hálózatokon vagy szervezeteken keresztül valósulnak meg (pl. eurorégiók, EGTC-k, városhálózatok). Például: Alpok-Adria Eurórégió (Pámer, 2019).

*1. táblázat: Bilaterális és multilaterális önkormányzati diplomácia
Table 1: Bilateral and multilateral municipal diplomacy*

| Szempont | Bilaterális önkormányzati diplomácia | Multilaterális önkormányzati diplomácia |
|-------------------|--|--|
| Részvevők száma | Két önkormányzat (pl. testvérvárosok) | Több önkormányzat, hálózat, szövetség |
| Kapcsolat jellege | Közvetlen, kétoldalú partnerség | Hálózati együttműködés, sokszereplős struktúra |
| Fő célok | Kulturális csere, gazdasági együttműködés, jó gyakorlatok cseréje | Politikai érdekképviselés, közös fejlesztési projektek |
| Intézményszerűség | A partnerkapcsolatok gyakran ún. ad hoc formában alakulnak, informális egyeztetésekre és személyes kapcsolatokra épülnek; nem feltétlenül áll mögöttük állandó, szabályozott szervezeti keret vagy döntéshozó fórum. | Az együttműködés magasabb fokon intézményszerűsül, beleértve formális szervezeti struktúrákat (pl. hálózatok, szövetségek), tagsági rendszert, állandó titkárságot vagy koordináló szervezet, valamint előre rögzített szabályokat, eljárásokat és döntéshozó fórumokat – ezáltal az együttműködés stabilabb és rendszeresebben működik. |
| Koordináció módja | Két fél közvetlen egyeztetése | Központi koordináció vagy szervezet (pl. titkárság, szövetség) |
| Rugalmasság | Rugalmas, gyorsan kialakítható | Strukturáltabb, formálisabb, hosszabb előkészítést igényel |
| Hatás szintje | Helyi, közvetlen hatás | Regionális, nemzeti vagy nemzetközi szintű hatás |
| Példák | Budapest–Kolozsvár testvérvárosi kapcsolat | Eurocities, CEMR, UCLG, Covenant of Mayors, önkormányzatok érdekvédelmi nemzeti szervezeteiben (pl. Európai unió, Európa tanács) |

*Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.*

A résztvevő felek célja szerint

Stéphane Paquin a szubnacionális szereplők – elsősorban szövetségi tagállomok, autonóm és autonómiára törekvő régiók – nemzetközi aktivitása keretében elérendő célok alapján megkülönbözteti a paradiplomáciát, az identitásalapú paradiplomáciát és a protodiplomáciát (Paquin, 2018).

- Paradiplomácia alatt Paquin a szubnacionális szereplők – például régiók, tartományok vagy akár helyi önkormányzatok – intézményesült és tartós nemzetközi tevékenységét érti, amelyet a központi állami külpolitikai szervtől függetlenül, de nem feltétlenül annak ellenében folytatnak. E tevékenységek célja jellemzően gazdasági, kulturális, környezetvédelmi, oktatási vagy más gyakorlati ügyek előmozdítása, nem pedig politikai függetlenség elérése. Ez a tevékenység gyakran pragmatikus megfontolásokon alapul, és a puha hatalom (soft power) gyakorlásának egyik eszköze, amely hozzájárulhat a térségek nemzetközi versenyképességéhez.
- Az identitásalapú paradiplomácia olyan típusú paradiplomácia, amelynek fő célja a szubnacionális entitás kulturális, etnikai vagy nemzeti identitásának a nemzetközi térben való láthatóvá tétele és elismertetése. Ez a fajta diplomácia nem feltétlenül törekszik függetlenségre, de gyakran része a nemzetépítés vagy autonómiaigények szimbolikus kifejezésének. Szereplői általában a szövetségi államok tagállamai, tartományai, országrészei, az autonóm vagy autonómiára törekvő régiói. Az identitás alapú paradiplomácia fő célja a kollektív identitás megerősítése nemzetközi szinten, nem pedig az állami külpolitika elleni fellépés. Ez a típusú diplomácia különböző csatornákon keresztül nyilvánulhat meg, például kulturális intézetek, diaszpórapcsolatok, nemzetközi szervezetekben való részvétel, illetve nyilvános diplomáciai kampányok révén.
- A protodiplomácia ezzel szemben olyan szubnacionális külpolitikai tevékenységet jelöl, amelynek kifejezett célja a függetlenség vagy szuverenitás elérése. Ebben az esetben a szubnacionális szereplő külföldi támogatást keres, hogy legitimálja politikai törekvéseit – például a nemzetközi elismerést vagy az államiság kikiáltását. Ez tehát a paradiplomácia politizált és konfliktusos formája, amely szembemegy a központi kormány diplomáciájával, vagy legalábbis verseng vele. A protodiplomácia gyakran vezethet diplomáciai feszültségekhez és nemzetközi konfliktusokhoz, különösen akkor, ha a központi kormány élesen elutasítja az adott entitás törekvéseit (Paquin, 2018).

2. táblázat: Paradiplomácia – identitásalapú paradiplomácia – protodiplomácia (összehasonlítás)
 Tabel 2: Paradiplomacy – identity paradiplomacy – protodiplomacy (comparison)

| Fogalom | Cél | Az államhoz való viszonya | Példa |
|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--|
| Paradiplomácia | Gyakorlati célok (pl. gazdaság) | Együttműködő vagy semleges | Kalifornia, Québec (amennyiben elsősorban a tartomány gazdaság fellendítése érdekében tevékenykedik) |
| Identitásalapú paradiplomácia | Identitás kifejezése | Autonóm, de nem szeparatista | Québec, Korzika, Katalónia |
| Protodiplomácia | Függetlenség elérése | Konfliktusos, szeparatista | Québec, Katalónia, Skócia (mindhárom esetben a szeparációs törekvések előkészítése érdekében tett diplomáciai fellépésekkor) |

*Forrás: saját szerkesztés.
 Source: own editing.*

Különösen fontos megérteni, hogy a paradiplomácia típusai nem zárják ki egymást, hanem gyakran egymással átfedésben, egy időben, különböző intenzitással jelennek meg egy adott önkormányzat külkapcsolati gyakorlatában. Például egy város párhuzamosan lehet aktív gazdasági együttműködésekben, képviselheti egy etnikai közösség kulturális örökségét, és közben részt vehet nemzetközi hálózatok munkájában is.

Bár a paradiplomácia különböző formái a gyakorlatban egymást kiegészítve jelennek meg, a magyarországi szakirodalomban ezek vizsgálata mégis meglehetősen szűk körű maradt, amely indokolttá teszi a hazai publikációs tendenciák áttekintését.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA TÉMÁJÁBAN MEGJELENT HAZAI PUBLIKÁCIÓK

A vasfüggöny leomlása, majd az Európai Unióhoz való csatlakozás után Magyarországon a helyi és regionális önkormányzatok növekvő nemzetközi kapcsolatrendszere csak korlátozottan került a magyar kutatók figyelmének középpontjába. Ez azért különösen érdekes, mert a nemzetközi kapcsolatok és együttműködések jelentősége folyamatosan nőtt, így a kutatások késedelme akadályozza a hazai szubnacionális diplomácia teljes körű megértését (Brucker – Zsibók, 2025). Egyrészt a magyarországi önkormányzatokkal kapcsolatos kutatások elsősorban a hazai települési és területi önkormányzatok működésének jogi kereteire, a centralizáció és decentralizáció kérdéseire, az önkormányzatok jogi és pénzügyi autonómiájára, valamint – különösen 2010 után centralizációs tendencia eredményeképpen – az önkormányzatok és a központi kormányzat kapcsolatára összpontosítottak (Bencsik, 2017; Pálné Kovács, 2021). Másrészt viszont a nemzetközi tanulmányok tudományterületén végzett kutatások fókuszában az állam mint a nemzetközi kapcsolatok fő szereplője állt

(Gazdag, 1997; Nuber, 2021), az önkormányzatok nemzetközi tevékenységének kutatása pedig háttérbe szorult.

Közvetlenül a II. világháború után csak egy monográfia született a városdiplomáciáról, amely a magyar főváros, Budapest nemzetközi kapcsolatait elemezte (Németh, 1947), majd a kérdés sokáig feledésbe merült.

A paradiplomácia kérdése a vasfüggöny leomlása után (1989–1990) került a kutatók figyelmébe. Az első és eddig egyetlen átfogó tanulmány, amely a magyar önkormányzati diplomácia minden területét és így a magyar szubnacionális szereplők EU-hoz való viszonyát is lefedi, Mérey Zsolt 2011-ben megjelent írása volt (Mérey, 2011). A tanulmány elsősorban, de nem kizárólag Budapest nemzetközi tevékenységére összpontosított.

Számos szakcikk foglalkozott ugyanakkor a szubnacionális szereplők nemzetközi kapcsolatainak különböző aspektusaival. Az első szubnacionális diplomáciai témájú tanulmányok Magyarországon a rendszerváltást követően jelentek meg, és – egyértelmű okokból – a testvérvárosi és partnervárosi kapcsolatokra fókuszáltak. A testvérvárosi kapcsolatokkal foglalkozó tanulmányok a legtöbbször egy konkrét település testvérkapcsolatainak alakulását tekintik át (Gergő, 1999; Süli-Zakar, 2009; 2014; Bali – Kurilla, 2011; Nagy – Nagy, 2013, Tózsza, 2021; Biskup – Szűts, 2023), vagy pedig hazánk és egy másik (európai) ország városai közötti testvérvárosi kapcsolatokat veszik számba (Kurilla – Pap, 2009; Kurilla, 2011; Hajdú, 2012).

A magyar kutatók jelentős figyelmet fordítottak a Magyarország számára földrajzi fekvése miatt meghatározó közép-kelet-európai testvérvárosi együttműködések tanulmányozására (Hilbert, 2017; Kézai, 2022; Kézai – Páthy, 2023). Hilbert tanulmányában (2017) arra a következtetésre jutott, hogy a Visegrádi Együttműködés országai közötti testvérvárosi kapcsolatok száma elenyésző (Hilbert, 2017). Ez arra utal, hogy bár földrajzilag közeli országokról van szó, a szubnacionális kapcsolatok esetében nincs erős integráció vagy tudatos együttműködési stratégia a térségben. A tanulmány rámutatott arra is, hogy a közép-európai fővárosok – figyelmen kívül hagyva az állami szint nemzetközi prioritásait – egyszerűen saját preferenciáit követik, vagy éppen az állami diplomácia kiegészítéseképpen megpróbálnak más térségek városai felé nyitni. Ugyanezt erősíti meg Kézai Petra egyéni (Kézai, 2022), majd később Páthy Ádámmal közös empirikus kutatása is (Kézai – Páthy, 2023), rámutatva arra, hogy a testvérvárosi partnerségek között nincs tudatos közép-kelet-európai prioritás és tervszerű együttműködés.

A határon átnyúló együttműködések kérdése szintén megjelent a magyar szakirodalomban. A témában megjelent írások elsősorban a magyar határ menti megyék és városok határon átnyúló kapcsolatait vizsgálják (Rechnitzer, 2005; Baranyi, 2009; Fejes, 2010; Bali, 2012a; 2012b; Pámer, 2019; 2021; Fekete, 2020). Ezen túlmenően a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata (Central European Service for Cross-border Initiatives, CESCO) által megjelentetett tudományos elemzések (pl. CESCO, 2015; Ocskay, 2020) érdemelnek figyelmet.

Az önkormányzatok multilaterális diplomáciai kapcsolatait elemző írások közül említést érdemel a 2021-ben Farkasné Gasparics Emese szerkesztésében megjelent könyv, amely A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete címet viseli. A közel 300 oldalas mű globális áttekintést nyújt az Európai Települések és Régiók Tanácsának és az önkormányzati világszövetségként működő UCLG tevékenységéről, valamint az Európai Unió, az Európa

Tanács és az OECD helyi önkormányzatokat érintő tevékenységéről (Farkasné Gasparics, 2021).

Az európai integráció és a szubnacionális szereplők közötti viszonyrendszert feldolgozó szakirodalom közül több írás a strasbourgi székhelyű Európa Tanács és a helyi önkormányzatok összefüggéseit tárgyalja (Szente, 2024; Siket, 2015a; 2015b).

Annak ellenére, hogy az EU és a helyi és regionális önkormányzatok kérdésének széles körű nemzetközi szakirodalma van (Pasquier, 2002; Keating, 2014; Högenauer, 2015; Trobiani, 2016; Rodriguez-Pose – Courty, 2018), Magyarország európai uniós csatlakozását nem követték a helyi és regionális önkormányzatok és az Európai Unió kapcsolatát elemző írások. Ennek az lehet az oka, hogy az európai integrációval foglalkozó kutatók elsősorban a magyar csatlakozás jogi és politikai feltételeire, az integrációs intézmények – különösen az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Parlament – működésére, az uniós döntéshozatalai folyamatra, a közösségi politikákra és az uniós érdekérvényesítésre helyezték a hangsúlyt (Brucker – Zsibók, 2025). Ezzel szemben az önkormányzatok és az EU viszonyrendszerével foglalkozó kutatók a kohéziós politikát (Faragó, 2016), esetleg a Régiók Bizottságának működését (Agg, 2011) vették górcső alá. A témában az első elemzések Szegvári Péter (Szegvári, 2002), majd pedig Simon Zoltán (Simon, 2007) tollából jelentek meg, és a helyi és regionális önkormányzatok uniós érdekérvényesítési lehetőségét mutatják be. Bár Szegvári írása megjelenésekor, 2002-ben rendkívül naprakésznek – és két évvel hazánk uniós csatlakozása előtt – hiánypótlónak számított a hazai önkormányzati diplomáciai szakirodalomban, az uniós bővítés és az azt követő intézményi reformok miatt (lásd Lisszaboni Szerződés) napjainkban már több kérdésben túlhaladottnak tekinthető. Simon írásaiban a szubnacionális szereplők uniós érdekérvényesítési lehetőségeinek elméleti keretét vizsgálta. Tanulmányához a Hooghe és Marks szerzőpáros 1996-ban publikált írását (Marks – Hooghe, 1996) veszi alapul, amely a helyi önkormányzatok uniós érdekérvényesítési csatornáit (nemzeti út, azaz érdekérvényesítés az EU Tanácsán, az Európai Tanácson és a tagállami Állandó Képviselőtanács keretében; az ún. brüsszeli érdekérvényesítés, azaz érdekérvényesítés az Európai Bizottságban és az Európai Parlamentben; a Régiók Bizottsága mint az európai régiók képviselőinek sajátos uniós testülete; az uniós érdekképviselői hálózatok; a brüsszeli szubnacionális képviselői irodák) veszi sorba, különös tekintettel a magyar régiók részvételére az uniós érdekérvényesítésben. Ezt követően másfél évtizedig nem született tanulmány a magyar szubnacionális szereplők és az uniós intézmények közötti kapcsolatáról. E tanulmány szerzője kezdett el ismét foglalkozni a témával 2020-tól kezdődően. A Brucker által megjelentetett – részben társszerzős – tanulmányok (Brucker 2022a; 2022b; Brucker – Finta, 2023) a szubnacionális kormányzatok uniós érdekérvényesítését vizsgálják, különös tekintettel az Európai Parlament és a települési és területi önkormányzatok közötti kapcsolatra. Külön érdekesség, hogy Magyarországon Brucker volt az első, aki vizsgálta az Európai Parlament közös munkacsoportjait (intergroupjait) (Brucker, 2022b). Külön tanulmányában elemezte az EP közös munkacsoportjainak a területi érdekérvényesítésben betöltött szerepét. A tanulmányban arra kereste a választ, hogy az EP félhivatalos képviselői, csoportosulásai képesek-e arra, hogy a területi fókuszú érdekeket érvényre juttassák az uniós döntéshozatal során (Brucker, 2022a).

Az európai önkormányzati hálózatok kérdése is szorosan kapcsolódik az európai integráció és a szubnacionális szereplők problematikájához. Ebben a kérdésben mindössze két

írás jelent meg, mindkettő Kovács Laura tollából (Kovács, 2010; 2016). Az önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban című cikk felvázolja a helyi önkormányzatok és az Európa Tanács, illetve a helyi önkormányzatok és az EU közötti speciális kapcsolatrendszer, majd pedig bemutatja a helyi önkormányzatokat érintő európai hálózatokat (UCLG, ULA, CLRAE, CEMR stb.) (Kovács, 2010:115.). Kovács Laura másik tanulmánya pedig a magyarországi önkormányzatoknak az önkormányzati hálózatosodás terén szerzett tapasztalatait elemzi. A tanulmány rámutat az önkormányzati hálózatosodás előnyeire, és – helyesen – kiemeli, hogy a magyar önkormányzati hivatalokban szükség lenne legalább egy olyan munkatársra, aki az önkormányzatok nemzetközi pályázataival és az önkormányzati hálózatok feltérképezésével foglalkozik (Kovács, 2016:10.).

KONKLÚZIÓ

Az önkormányzati diplomácia – más néven paradiplomácia – jelentősége az utóbbi évtizedekben látványosan megnőtt, különösen az európai integráció és a globalizáció előrehaladtával. Ez a növekedés annak köszönhető, hogy a helyi és regionális szereplők egyre inkább aktív résztvevőivé váltak a globális döntéshozatali folyamatoknak, miközben a nemzetközi együttműködés új formái jelentek meg. A helyi és regionális önkormányzatok már nem csupán belső közigazgatási szereplők, hanem aktív és tudatos szereplőivé váltak a nemzetközi kapcsolatrendszereknek is. A diplomácia klasszikus – államok közötti – formái mellett ma már a bilaterális és multilaterális önkormányzati együttműködések is a nemzetközi politika fontos dimenzióját képezik. Ezáltal a szubnacionális diplomácia a nemzetközi kapcsolatok egyre elismertebb és szerteágazóbb területévé válik.

A bilaterális kapcsolatok – különösen a testvérvárosi együttműködések – a gyakorlatban leginkább kulturális, oktatási, gazdaságfejlesztési vagy pályázati együttműködések formájában jelennek meg. Ezek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a városok, települések saját prioritásaik mentén valósítsanak meg projekteket, sok esetben kiegészítve vagy éppenséggel alternatívát kínálva az állami diplomácia számára. A multilaterális együttműködések – különösen az európai önkormányzati hálózatokon keresztül – lehetőséget nyújtanak a nemzetközi érdekérvényesítésre, különösen az Európai Unió intézményi keretein belül. Így a helyi és regionális szintű szereplők is hatékonyan befolyásolhatják az uniós döntéshozatalt, hozzájárulva az uniós sokszínűségéhez és a területi szempontok érvényesüléséhez.

A nemzetközi gyakorlatban egyre gyakrabban alkalmazott elméleti keretek – mint például Stéphane Paquin paradiplomáciai tipológiája – hozzájárulnak a szubnacionális diplomácia különböző céljai és irányai közötti világosabb differenciáláshoz. A klasszikus gazdasági és kulturális célú paradiplomácia mellett megjelenik az identitásalapú paradiplomácia és a szeparatista célokat szolgáló protodiplomácia is. Ez utóbbiak inkább a nyugat-európai autonómiaökrékvések (pl. Skócia, Katalónia) esetében relevánsak, míg a magyar gyakorlatra kevésbé jellemzőek.

A magyar szakirodalmi áttekintés rámutat arra, hogy bár az önkormányzati diplomácia iránti érdeklődés az utóbbi időszakban nőtt, a téma még mindig nem kap elég figyelmet. Ez részben a téma multidiszciplináris jellege miatt van, amely egyszerre érinti a közigazgatást, nemzetközi kapcsolatokat, jogtudományt és regionális fejlesztést, ezért a kutatás több szak-

terület összefogását igényli. Különösen hiányos a helyi önkormányzatok és az Európai Unió kapcsolatát elemző kutatások köre, és általában véve is elmondható, hogy az empirikus vizsgálatok számához képest a koncepcionális elmélyítés még gyerekcipőben jár. Különösen indokolt lenne a hazai önkormányzati gyakorlatok összehasonlító, régiós szintű vizsgálata is. Ezáltal jobban megérthetővé válhatnának a térségi sajátosságok, és hatékonyabb stratégiák dolgozhatók ki a nemzetközi kapcsolatok terén.

Összességében az önkormányzati diplomácia nemcsak kiegészítheti, de új irányokat is kijelölhet a klasszikus külpolitikai tevékenységek számára. Ez a folyamat a nemzetközi politika decentralizációját is jelenti, amelyben a helyi és regionális önkormányzatok aktív szerepet játszanak. A jövő szempontjából kulcsfontosságú, hogy az önkormányzatok felismerjék saját nemzetközi mozgásterüket, és intézményesen is felkészüljenek a külkapcsolati lehetőségek hatékony kihasználására. Ehhez elengedhetetlen a szaktudással rendelkező munkaerő jelenléte, a nemzetközi pályázati lehetőségek kiaknázása, valamint a stratégiai szintű gondolkodás elterjedése a helyi közigazgatásban. Csak ezen elemek együttes megléte biztosíthatja, hogy a helyi önkormányzatok valóban képesek legyenek aktív és hatékony szereplőkké válni a nemzetközi térben.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A 146411 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a K-23 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

IRODALOMJEGYZÉK

- Agg Zoltán: *Mi történt a Régiók Bizottságában*, Comitatus, 2011/1-2, 109–118.
- Aldecoa, Francisco – Keating, Michael: *Paradiplomacy in action, The Foreign Relations in Subnational Governments*, London-New York, 2003.
- Bali Lóránt: *A horvát-magyar határ menti együttműködés főbb aspektusai és leképeződései Barcs és Zala megye példáján*, Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek, 2012a/1, 43–55.
- Bali Lóránt: *A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője*, Budapest–Szepetnek, 2012b.
- Bali Lóránt – Kurilla Annamária: *Pécs és Eszék testvérvárosi kapcsolatai és azok néhány interregionális aspektusa*, Comitatus, 2011, 58–69.
- Baranyi Béla: *Paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban*, Tér és Társadalom, 2009/2, 25–43. <https://doi.org/10.17649/TET.23.2.1233>
- Barber, Benjamin: *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, London, 2014.
- Beall, Jo – Adam, David: *Cities, prosperity and influence, The role of city diplomacy in shaping soft power in the 21st century*, British Council, 2017.
- Bencsik András: *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájáról*, Magyar Közigazgatás, 2017/1, 56–69.
- Biskup Heike – Szűts István Gergely: *Bottrop és Veszprém testvérvárosi kapcsolatának története*, Veszprémi Szemle, 2023/4, 101–115.

- Brucker Balázs: *A Visegrádi Együttműködés fővárosainak érdekérvényesítése az EU-ban, avagy milyen érdekérvényesítési csatornák állnak a szubnacionális szereplők rendelkezésére az uniós térben*, Comitatus, 2024/34, 21–43. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-251.21>
- Brucker Balázs: *Az Európai Parlament közös munkacsoportjainak (intergroupjainak) szerepe a területi érdekérvényesítésben*, Tér és Társadalom, 2022(b)/4, 3–31. <https://doi.org/10.17649/TET.36.4.3449>
- Brucker Balázs: *Az Európai Parlament szerepe a szubnacionális érdekek képviselésében*, Politikatudományi Szemle, 2022(a)/1, 99–124. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.1.99>
- Brucker Balázs – Horeczki Réka: *Önkormányzati diplomácia a nemzetközi térben, Egy kezdődő kutatás első lépései*, in: Stratégia, identitás és nyelvi hatások, 2024, 83–94.
- Brucker Balázs – Zsibók Zsuzsanna: *Önkormányzati diplomácia Magyarországon: egy új kutatási terület?*, Területfejlesztés és innováció, 2025/1, 17–31. <http://doi.org/10.15170/terinno.2025.18.01.02>
- Bruzelius, Cecilia: *Local government responses to EU citizen's integration needs*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2020/1. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1724774>
- CESCO: *A „Duna Pannon” határon átnyúló régió városi (Baja, Mohács, Eszék, Pélmónostor, Zombor, Apatin) együttműködésének keretei és az együttműködő felek fejlesztési elkötelezettségeinek forrástérképe*, CESCO, Budapest, 2015.
- Crouch, Colin: *Competitive cities and problems of democracy*, in: Pike et al. (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*, London–New York, 2011, 295–305.
- Curtis, Simon: *Cities and Global Governance, State Failure or New Global order?*, Millennium, Journal of International Studies, 2016, 1–23.
- Csiki Tamás – Tóth Péter – Tóth Norbert: *Közigazgatási szakvizsga, Kül- és biztonságpolitikai ágazat*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017¹.
- Duchacek, Ivo D.: *The International Dimension of Subnational Self-Government*, Publius-the Journal of Federalism, 1984/14, 5–31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Farkasné Gasparics Emese: *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*, Budapest, 2021.
- Fejes Zsuzsanna: *Az önkormányzatok alkotmányos helye és szerepe a határon átnyúló együttműködések rendszerében*, Kül-Világ, 2010/64, 88–110.
- Fekete Dávid: *A magyar határ menti nagyvárosok határon átnyúló kormányzásának vizsgálata az EGTC-kben és INTERREG projektekben betöltött szerepük alapján*, Tér és Társadalom, 2020/3, 224–243. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3190>
- Gazdag Ferenc: *Franciaország története (1945–1995)*, Budapest, 1997.
- Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, Budapest, 2003.
- Gergő Zsuzsanna: *Testvérvárosok-partnervárosok*, in: Gergő Zsuzsanna (szerk.): *Terület és vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon: tudományos, közéleti konferencia*, Veszprém: Veszprémi Egyetem, Európai Tanulmányok Központja, 1999, 73–86.
- Gold Report: *Decentralization and local democracy in the world, First global report*, World Bank and UCLG, Barcelona, 2009.
- Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, New York–Basingstoke, 2003.
- Hajdú Zoltán: *A testvér települési kapcsolatok sajátosságai és az eredmények hasznosítása*, in: Hajdú Zoltán – Kovács Sándor Zsolt (szerk.): *Föderalizmus és decentralizáció: Kézikönyv a svájci struktúrákról és a magyar hasznosíthatóságról*, Pécs, 2012, 17–33.
- Hambleton, Robin – Savitch, Hank – Stewart, Murray: *Globalism and local democracy, Challenge and Change in Europe and North America*, Palgrave, Houndmills, 2003.
- *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*, Európa Tanács, 1985. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680b354d8>
- Hilbert Bálint: *Budapest, Bécs, Prága és Varsó közötti városdiplomáciai kapcsolatok*, Településföldrajzi Tanulmányok, 2017/6, 41–59.

- Högenauer, Anna-Lena: *The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union*, Territory, Politics, Governance, 2014/2, 147–166. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.911701>
- Jackson Thomas: *Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substateregional diplomacy*, Geography Compass, 2018; 12/2: e12357. <https://doi.org/10.1111/gec3.12357>
- Keating, Michael: *Introduction, Rescaling Interests*, Territory, Politics, Governance, 2014/3, 239–248. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.954604>
- Kerley, Richard – Joyce Liddle – Dunning Pamela T. (eds.): *The Routledge handbook on international local governments*, London–New York, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315306278>
- Kézai Petra Kinga: *Testvérvárosi hálózatok Kelet-Közép-Európában*, in: Rechnitzer János – Páthy Ádám (szerk.): *Nagyvárosok Kelet- és Közép-Európában*, Budapest, Győr, 2022, 281–301.
- Kézai, Petra – Páthy, Ádám: *Sister city network's development in Central-Eastern European Regional Centres*, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2023/3, 5–26. Elérhető: <https://www.jstor.org/stable/27232312>
- Kovács Laura: *Helyi önkormányzatok hálózatának szerepe a globális kormányzásban*, Tér és Társadalom, 2010/1, 103–117. <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1298>
- Kovács Laura: *Önkormányzati hálózatosság Európában – magyarországi vonatkozások*, Államtudományi Műhelytanulmányok, Budapest, 2016/5.
- Kruppa Éva: *Régiók a határon, Határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában*, Corvinus Világgazdasági Tanszék, Doktori disszertáció, 2003.
- Kurilla Annamária: *Édesek és mostohák - avagy a testvérvárosi kapcsolatok vizsgálata az olasz-magyar reláció példáján keresztül*, Mediterrán és Balkán Fórum, 2011/1, 26–35.
- Kurilla Annamária: *Testvérvárosi kapcsolatok múltja és jelene dél-dunántúli példák alapján*, in: Görcs Noémi Livia – Pirisi Gábor (szerk.): *Tér-Talento-Tanítványok II.*, Pécs, 2010, 249–258.
- Kurilla Annamária – Pap Norbert: *Testvérvárosiasodás: Esettanulmány az olasz-magyar reláción keresztül*, in: Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (szerk.): *Közép- és nagyvárosok településföldrajza: V. Településföldrajzi Konferencia: Urban geography of the medium size and large cities*, Savaria University Press, Szombathely, 2009, 219–231.
- Kuznetsov, Alexander S.: *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge, 2015.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet: *Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*, The Journal of Federalism, 1996/1, 73–91.
- Mérey Zsolt: *A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – városdiplomácia*, in: Nyusztay László (szerk.): *Szakdiplomáciai tanulmányok*, Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar, Budapest, 2011, 261–289.
- Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*, Budapest, 2018.
- Muldoon, James P. – Aviel, Joann Fagot: *Multilateral Diplomacy*, Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.462>
- Nagy Gábor – Nagy Erika: *Gyula – Határon átnyúló városnérség poszt-szocialista közegben - Elméleti keretek: A társadalmi gyakorlatok intézményi kereteinek strukturális-térbeli átalakulása Kelet-Közép-Európában*, in: Szilágyi Ferenc – Zakota Zoltán (szerk.): *Partium: társadalom- és térszerkezet*, Oradea, 2013, 165–186.
- Németh Károly: *Városközi diplomácia és Budapest székesfőváros a külföldiekkel való érintkezésben*, Budapest, 1947.
- Nuber István: *Az olasz politikai rendszer kontinuitása és diszkontinuitása*, Budapest, 2010.
- Ocskay, Gyula (ed.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, CESCO, Budapest, 2020.
- Pálné Kovács Ilona: *A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei*, Tér és Társadalom, 2021/4, 215–240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Pálné Kovács Ilona: *A területi kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*, Budapest, 2019.

- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció, Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián*, MTA, Budapest, 2014.
- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*, Pécs-Budapest, 1999.
- Pámer Zoltán: *Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzati rendszerének tükrében*, Tér és Társadalom, 2019/2, 149–166. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3148>
- Pámer, Zoltán: *Tackling the measurement of cross-border cooperation intensity: an empirical example on the Hungary-Croatia border*, Deturope, 2021/2, 125–138. <https://doi.org/10.32725/det.2021.016>
- Paquin, Stéphane: *Identity paradiplomacy in Quebec*, Quebec Studies, 2018, 3–26. <https://doi.org/10.3828/qs.2018.14>
- Pasquier, Romain: *Quand l'Europe frappe à la porte des régions*, Politique européenne, 2002/3, 159–177.
- Piattoni, Simona – Polverari, Laura (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016.
- Rechnitzer János: *Az osztrák-magyar határ menti együttműködés múltja és jelene*, Tér és Társadalom, 2005/2, 7–29. <https://doi.org/10.17649/TET.19.2.997>
- Rodrigo, Tavares: *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, New York, 2016.
- Rodriguez-Pose, Andres – Courty, Julie: *Regional lobbying and Structural funds: Do regional representation offices in Brussels deliver?*, Regional & Federal Studies, 2018/2, 199–229. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1441828>
- Sassen, Saskia: *The Global City, Introducing a Concept*, The Brown Journal of World Affairs 2., OUP, Oxford, 2005, 266–282.
- Schakel, Arjan H. – Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *Multilevel Governance and the State*, in: Leibfried, Stephan. et al.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford Academic, 2015. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199691586.013.14>
- Siket Judit: *A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Közjogi Szemle, 2015a/1, 58–65.
- Siket Judit: *Helyi önkormányzathoz való jog az Európai Charta tükrében*, in: Alapelvek és alapjogok, Szegedi Jogász Doktorandusz konferenciák (5), Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2015b, 405–418.
- Simon Zoltán: *Regionális érdekérvényesítés az Európai Unióban*, in: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis Varga Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*, Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007, 141–173.
- Soldatos, Panayotis: *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*, in: Michelmann, Hans J. – Soldatos Panayotis: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, 1990, 34–53.
- Süli-Zakar István: *A határok és a határon átnyúló kapcsolatok átértékelődése Kelet-Közép-Európában*, Közép-Európai Közlemények, 2009/2, 137–144.
- Süli-Zakar István: *Debrecen-Nagyvárad történelmi együttműködése*, in: Szilágyi Ferenc – Zakota Zoltán (szerk.): *Partium: Társadalom, területfejlesztés, Orodea*, 2014, 127–133.
- Szegvári Péter: *Önkormányzati lobbizás – területi lobbik Magyarországon, Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a helyi és a területi lobbizásra*, Lobbizás, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2002.
- Szenté Zoltán: *Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 24–29.
- Szpak, Agnieszka – Gawłowski, Robert – Modrzyńska, Joanna – Modrzyński, Paweł: *Pact of Free Cities – A New Form of European Cities' Cooperation*, Polish Political Science Yearbook, 2023, 52. <https://doi.org/10.15804/ppsy202308>

- Szpak, Agnieszka et al.: *Bilateral and multilateral diplomacy between cities and its impact*, in: Szpak, Agnieszka – Gawłowski, Robert – Modrzyńska, Joanna – Modrzyński, Paweł – Dahl, Michał: *The Role of Cities in International Relations*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. <https://doi.org/10.4337/9781800884434>
- Tago, Atsushi: *Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.449>
- Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata, Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*, Budapest, 2014.
- Tózsza István: *Kecskemét tükrői–A testvérvárosi arculat funkciója*, GRADUS, 2021/4, 67–74. <https://doi.org/10.47833/2021.4.TGT.008>
- Trobbiani, Riccardo: *European regions in Brussels. towards functional interest representation?*, Bruges Political Research Papers, 2016, 53.
- Varga Gergely: *A vesztfíliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban*, Nemzet és Biztonság, 2015/1, 30–38.
- Vos, Claske: *Urban diplomacy in Europe, Mutual engagement or business-minded pragmatism?*, in: Mamadouh, Virginie – Wageningen, Anne van: *Urban Europe*, Amsterdam, 2016, 331–337. https://doi.org/10.26530/OAPEN_623610



•
Tánczos György: Fénydimenziók