



**Politikatudományi
Doktori Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Dobos Balázs

**A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai
elemzése**

A kisebbségi törvény példája

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Tóth Ágnes

Intézetigazgató
Budapest, 2009

Politikatudományi Intézet

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Dobos Balázs

**A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai
elemzése**

A kisebbségi törvény példája

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Tóth Ágnes

Intézetigazgató

© Dobos Balázs

Tartalomjegyzék

1. A kutatási előzmények és a téma indoklása	4
2. A felhasznált módszerek	15
3. Az értekezés eredményei	16
4. Főbb hivatkozások	23
5. Publikációs jegyzék	28
5. 1. Magyar nyelvű publikációk:	28
5. 1. 1. Szerkesztett kötet:	28
5. 1. 2. Folyóiratcikkek:	28
5. 1. 3. Konferencia-előadás:	29
5. 1. 4. Recenzió:.....	30
5. 1. 5. Adatbázis:	30
5. 2. Idegen nyelvű publikációk:	30
5. 2. 1. Könyvrészek:	30
5. 2. 2. Folyóiratcikk:.....	31

1. A kutatási előzmények és a téma indoklása

A disszertáció egyfajta szakpolitikai esettanulmányként az elmúlt mintegy bő két évtized magyarországi kisebbségpolitikájának az egyik legjelentősebb szeletét, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, 1993. évi LXXVII. törvény, valamint annak átfogó módosítása, a 2005. évi CXIV. törvény körüli, Theodor Lowi osztályozása nyomán regulatívként értelmezett ágazati politikai folyamatokat mutatja be és elemzi. Keretein belül a politikatudomány közpolitikai megközelítésének fogalom- és eszközkészletét hasznosítja, további vezérfonalául pedig a demokráciaelméletekkel szorosan összefüggő hatékony civil (ez esetben kisebbségi) közéleti részvétel koncepciójának vizsgálata szolgál. Ez utóbbi, rendkívül szerteágazó elgondolás magában foglalja az etnikai alapú érdekartikulációt, az etnikai pártok és szervezetek tevékenységét, a választási rendszerek megfelelő kialakítását, a kapcsolódó parlamentáris és kormányzati intézmények, érdekegyeztetési-konzultációs mechanizmusok életre hívását és folyamatos működtetését, valamint a kisebbségi önkormányzás különböző formákban való kivitelezését. A közéletben való hatékony kisebbségi részvétel gondolata az elmúlt, bő másfél évtizedben jelentős

teret nyert a nemzetközi kisebbségvédelemben, és komoly tudományos figyelemben is részesül a kisebbségi kérdések rendezése, az etnikai konfliktusok megoldása szempontjából.

A dolgozat a főcímében jelzett kisebbségpolitika fogalmát jelen keretek között némileg szűkítően, a két jogszabállyal összefüggő, mindkét esetben évekig elhúzódó, és az első esetben ráadásul rendszereken, majd demokratikus kormányzati ciklusokon átívelő policy-ra, azaz a döntéshozatali folyamatok, tárgyalások, és intézményi eljárások összességére vonatkoztatja. A téma meglehetősen hiányos szakirodalmi feldolgozottsága következtében a politológiai szemléleten kívül, egyes részletek kifejtésénél mindazonáltal szükségesnek tart bizonyos politikatörténeti, jogi és közigazgatási összefüggésekre való utalást is. Fókuszában a hazai és nemzetközi szempontból egyaránt rendkívül fontos, az alkotmány idevágó rendelkezései mellett kitüntetett szereppel bíró, a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogait, köztük autonómiáját szabályozni, illetve a többség és kisebbség kapcsolatát rendezni hivatott jogszabály áll, amellyel kapcsolatban a törvényen túlmutató, illetve alapvető – elméleti és gyakorlati, politikai és szakmai – kérdések, problémák és dilemmák vetődnek fel. Ezek némileg

magyarázatul is szolgálnak arra, hogy miért kerül a jogi norma rendre a politikai és tudományos figyelem homlokterébe.

A kutatás időbeli lehatárolása elsősorban az ügyek politikai napirendre vételével és jogszabály előkészítésével összefüggő, 1988-1993, illetve az 1997-2005 közötti időperiódusok. Kezdőpontját a kisebbségi törvény szükségességének 1988-as sikeres politikai ügyé válása jelenti, végpontját pedig a törvény és a kapcsolódó jogszabályok átfogó módosításának 2005 őszi elfogadása képezi. Egy meghatározó részlet, a települési önkormányzatokban való, kedvezményes kisebbségi mandátum intézményének megoldatlansága miatt az időkereteket némileg ki kívánja tágítani a 2006. évi országgyűlési képviselő-választásokig, illetve részleges célja az is, hogy bizonyos kitekintést adjon a terület 2006 utáni legfontosabb fejleményeire, mintegy aktualizálva a korábbiak elemzését.

A közpolitikai esettanulmány tárgyát képező, magyarországi kisebbségi törvény megalkotása és elfogadása a nemzeti-etnikai feszültségektől és konfliktusoktól korántsem mentes kelet-közép-, és délkelet-európai térség demokratizálódási folyamataiba is ilyenformán szervesen illeszkedett. Hazánkat megelőzően a kisebbségi jogok törvényi

szintű megfogalmazására 1989-ben Litvániában, 1990-ben Észtországban, 1991-ben Horvátországban és Lettországban, illetve 1992-ben Belorussziában és Ukrajnában került sor, akár még a függetlenségük elnyerését megelőzően. Ezeket az országokat a későbbiekben újabbak követték (Csehország, Moldova, Szerbia, Lengyelország), illetve arra is akad példa, hogy az 1980-1990-es évek fordulóján hozott jogszabályt időközben újabb váltotta fel (Észtország, Horvátország). A kérdés fontosságát az is jelzi, hogy egy leendő kisebbségi törvény ügye mindmáig számos régióbeli, köztük magyar kisebbségi csoport fő politikai-közjogi követelése közé is tartozik (Románia, Szlovákia, Szlovénia).

A kisebbségi ügyekkel kapcsolatban a nemzetközi és állami politikai szereplők, illetve a tudományos kutatók érdeklődése főként a nagy létszámú, erős identitástudattal, egyértelmű közösségi határokkal bíró, politikailag kellőképpen mobilizált, határozott politikai és jogi követeléseket megfogalmazó, és érdekeik érvényesítése során akár erőszakos eszközöket is igénybe vevő kisebbségek felé irányul. Az érdeklődés középpontjában a több szempontból hátrányos helyzetű kisebbség, illetve az otthont adó állam és/vagy a nemzeti többség közötti, gyakorta szükségszerűnek vélt konfliktus, mint kétségtelenül releváns politikai kérdés áll. A

vizsgálatok többek között arra keresik a választ, hogy milyen feltételek esetén, milyen politikai és jogi-intézményi megoldások segítségével terelhető békés mederbe az etnikai összeütközés, illetve miként tartható fent hosszabb távon a kiegyensúlyozott interetnikus együttélés és fejlődés. Sokkal kevesebb figyelem kíséri a politikailag kevésbé releváns kisebbségek helyzetét és törekvéseit, amelyek sok esetben az előzőektől jócskán eltérő társadalmi valóságokon alapulnak, az asszimilációs folyamatoknak jobban kitéve a közösségi határvonalaik meglehetősen bizonytalanok. Esetükben így már akár az az elméleti alapfeltevés is megkérdőjelezhető, hogy a meglazuló kisebbségi kötelek következtében a helyzetüket vajon egyértelműen hátrányosként és egyenlőtlenként lehet-e értékelni. Ugyanakkor még szintén kifejezik és képviselik a csoport sajátosságainak ápolására, megőrzésére és továbbfejlesztésére irányuló igényeiket, amelyek az adott állam integritását aligha veszélyeztetik. Nem kétséges, hogy Magyarország és az ország kisebbségei ebbe a körbe tartoznak. A konfliktusnak központi elemként való szerepeltetése következtében, a nemzeti-etnikai tárgyú kutatások fősodrában nem különösebben jelenik meg annak a kérdésnek a vizsgálata sem, hogy vajon a megkívánt jogi és intézményi keretek, polietnikus és konzociációs modellek kialakítása milyen

politikai folyamat eredményeként történik, ebben milyen szereplők, milyen tulajdonságokkal, milyen érdekekkel és mekkora befolyással, illetve nem utolsósorban, a döntések szempontjából milyen hatással vesznek részt. Összességében milyen jellegzetességekkel (*policy style*) rendelkezik tehát a sajátos szakpolitikaként értelmezett kisebbségpolitika.

A dolgozat a hagyományosan kétosztatúnak (kisebbség-többség) ábrázolt döntéshozatalt árnyalva, sokszereplős, rendkívül összetett és érdektagolt, illetve korántsem zéróösszegű folyamatokat vesz górcső alá, amelyek során különböző, egymással összebékíthető, és korántsem csupán szimbolikus, hanem konkrét hatalmi-képviselési és anyagi-financiális célokat fogalmazznak meg a főbb, monolit egységet sem feltétlenül képező szereplők.

A disszertáció megírásának másik alapvető okául egy, a szakirodalomban az eddigiekben explicite egyáltalán nem megfogalmazott ellentmondás feltárása szolgált. Nevezetesen: miként lehetséges az, hogy egyfelől jelen van a rendszerváltás utáni magyarországi szabályozást széles körben nagyra értékelő megítélés, amely – más, térségbeli államok nemzeti-etnikai kisebbségi tárgyú politikai vonalvezetésével és jogalkotásával szemben – a számos vonatkozásban progresszív rendelkezések kodifikálásának köszönhető a hazai politikai

szereplők és nemzetközi szervezetek részéről egyaránt. Ezzel együtt az is rögzíthető, hogy a hazai kisebbségek érdekei nem feltétlenül érvényesülnek, és a részvételük is igen korlátozottá válhat az őket érintő döntéshozatali folyamatokban. A kutatás arra is keresi tehát a választ, hogy egyértelműen azonosítható-e a fenti kontraszt, és ez alapján, a szakpolitikai fejlődést (*policy development*) is figyelembe véve, hogyan alakulnak a döntéshozatali folyamatok a magyarországi kisebbségpolitika egyik legjelentősebb pillérét képező területen. Az elemzés egyaránt értékeli a főbb eldöntendő kérdésekhez, konstruálódó ügyekhez kapcsolódó, az előkészítés során, *ex ante* megfogalmazódó szakpolitikai javaslatokat, akárcsak az *ex post* végrehajtás összefüggéseit. A disszertáció fel kívánja tárni a fentiekben jelzett, sajátos szituáció lehetséges okait, a szakpolitika ilyenekénti alakulásának hátterét, a döntéshozatali folyamatok körülményeit, illetve magyarázatot kíván adni az iménti ellentmondás keletkezésére is.

Kulcskérdése egyfelől, hogy mely szereplők érdekeit, elgondolásait és kompromisszumait tükrözik az egyes törvényi rendelkezések, másfelől pedig, hogy miként alakul a szakpolitikában a hatékony, civil-kisebbségi részvétel követelménye. A dolgozat a kisebbségeket így az elemzése keretében a demokratikus politikai rendszer szervezett

társadalmi szereplői közül kivételesnek és különlegesnek értékeli. Egyfelől azért, mert a többi érdekszervezettől eltérően a kisebbségek kapcsán, illetve az általuk felvetett ügyek részben hatalmi kérdéseket is érintenek, nevezetesen a saját ügyekben való önálló döntéshozatal megteremtését, illetve a bevonásukat az őket érintő döntések meghozásába. A rendszerváltás idején megfogalmazódó, a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek számára egy, nemzetközi viszonylatban is példaértékű jogi szabályozás és intézményrendszer kialakítása, az ezzel kapcsolatos döntések vajon mennyiben tükrözik a magyarországi sajátosságokat, mennyiben felelnek meg a kisebbségi érdekeknek, igényeknek és szükségleteknek, mennyire harmonizálnak a kisebbségi elképzelésekkel? Alapprobléma, hogy adott körülmények között létrejöhet-e a kisebbségek, a szervezett társadalmi érdekcsoportok részéről az elképzelések térnyerése (*state capture*)? Mennyiben teljesíthetők, maradéktalanul keresztülvihetők-e a kisebbségi igények, amelyek megvalósulása egy közösség fennmaradásának zálogát is jelentheti, akár más területek és szereplők rovására, szűkös erőforrások és akár eltérő koncepcionális alapfeltevések környezetében, vagy a kisebbségpolitikában szükségszerű-e a kompromisszumos formulák keresése, vagy éppen az, hogy a kisebbségi

elképzelésekkel szemben, más megfontolások váljanak-e meghatározóvá? Hol húzódnak hát a kisebbségi érdekérvényesítés határai, tekintetbe véve értelemszerűen azt is, hogy egy politikai rendszerben a különböző érdekcsoportok súlya, befolyása között jelentős eltérések mutatkoznak? Összefoglalóan, milyen szakpolitikáról beszélhetünk a vizsgált ágazati területen: olyanról, amelyet az államközpontúság, a kormányzati kezdeményezések és megoldási javaslatok, illetve parlamenti pártérdekek érvényesülése, azaz a társadalmi szempontok relatív „kikapcsolása”, vagy éppen a szervezett társadalmi érdekcsoport elgondolásainak térnyerése jellemez? Vagy ennél összetettebb a politikacsinálás folyamata, amelyben egyaránt szerephez jutnak az alulról és felülről jövő kezdeményezések, valamint a sajátos kompromisszumok? Milyen szerepe van továbbá a szakértői elemnek és esetlegesen a külső, határon túli és nemzetközi szereplőknek a hazai döntéshozatali folyamatokban?

A dolgozatban az elméleti és nemzetközi keretek felvázolását, valamint a téma értelmezése és a politikai lehetőségstruktúra (H. Kitschelt) szempontjaiból nélkülözhetetlen statisztikai, település-földrajzi, szociológiai, illetve politikatörténeti háttér ismertetését követően, a kutatás eredményeinek tényleges kifejtését, az 1993-as és a 2005-ös

jogszabályokkal kapcsolatos döntéshozatali folyamatok bemutatását és elemzését egy-egy önálló fejezet tartalmazza. Ezek bővebben, szerkezetükben azonos módon, egyaránt vizsgálják a résztvevő szereplők körét, azok viszonyrendszerét, valamint a legfontosabb szakpolitikai kérdésekben képviselt álláspontokat és ezek sorsát, későbbi érvényesülését. Kitérnek a terület legfontosabb alapfogalmaira és dilemmáira, az ezekre adott egyes válaszokra, valamint a szereplők konfliktusaira és kompromisszumaira. Az egymást követő két fejezet már önmagában is bizonyos összehasonlítási lehetőséget kínál az egyes folyamatokban tetten érhető, megkülönböztethető jellegzetességek, vagy éppen a mindkét esetben azonosítható egyezések, hasonlóságok kimutatása számára. A disszertáció – elsősorban leíró-elemző közpolitikai esettanulmányként – mindazonáltal elsősorban inkább a szakpolitikai tartalomra, és kevésbé a folyamatra kíván koncentrálni. Azaz határozottan nem politika-, vagy jogtörténeti alapokon szándékozik építkezni, amit például alátámaszt az is, hogy nem tekinti feladatának az első törvényjavaslat 1992-1993-as országgyűlési szakaszával való elmélyültebb foglalkozást, amely a tartalom szempontjából kevés jelentős fejleményt produkált. A szakpolitikai tartalom vizsgálatát viszont nem a jogi megközelítésre, azaz nem annak

az amúgy is elterjedt tanulmányozására érte, hogy pontosan milyen jogai, és autonómiája van a hazai kisebbségeknek, és ezek milyen esetleges pozitívumokkal vagy negatívumokkal bírnak. Hanem azt, hogy a jogszabályi rendelkezések milyen döntéshozatali folyamatban formálódnak, ebben milyen szereplők, milyen elvi-koncepcionális és gyakorlati elképzelésekkel vesznek részt, milyen érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, milyen ügyekre kísérelnek meg megoldást találni, különböző alternatívákat kidolgozni, és ezek miként tükröződnek a jogszabályban megnyilvánuló politikai döntések keretében. A vizsgálati szempontokat mindkét jogalkotás esetében azonos módon érvényesíti, hozzátevé, hogy a két folyamatot tekintve időközben jelentős mértékben változtak a szereplők és az alapok kezdeti lerakását követően az általuk tárgyalt ügyek is.

A szakirodalom még nem igen vállalkozott a kisebbségi törvényhez és a későbbi módosításhoz köthető döntéshozatali folyamatok kimondottan szakpolitikai jellegű bemutatására és elemzésére. A napjainkig napvilágot látott munkák több-kevesebb részletességgel – a rendelkezésre álló forrásoktól függően, nagy vonalakban, bár sajnos olykor nem kevés pontatlansággal –, feldolgozták már a vonatkozó politikai eseménytörténetet, illetőleg ismeretese a

jogszabályokban megnyilvánuló döntések is. A kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom – tárgyát és módszertanát tekintve – többnyire az alábbi kategóriákba sorolható: jórészt az események politikatörténeti leírása, a jogszabályi rendelkezések ismertetése, valamint a törvény-előkészítéssel, a tervezetekkel és javaslatokkal kapcsolatos jogi problémák tárgyalása. Külön – viszont egyre terebélyesedő – csoportba sorolhatók a létrejött, a döntően személyi elvű kulturális autonómiát megtestesítő kisebbségi önkormányzati rendszerrel, a kisebbségi önkormányzati választásokkal, és a kapcsolatos anomáliákkal foglalkozó, szintén elsősorban jogi természetű írások, illetve a legfőbb kisebbségi politikai-közjogi követelés, a kisebbségek megoldatlan parlamenti képviselőinek problémáját vizsgáló tanulmányok. A különböző munkák azonban – az események kronologikus ismertetésén túl – nem igen vállalkoznak a döntések háttereinek és körülményeinek, az informális politika összefüggéseinek vizsgálatára.

2. A felhasznált módszerek

A kutatás a metodológiáját tekintve egyrészt kvalitatív adatelemzés, másrészt pedig épít már meglévő adatok

elsősorban történeti/ összehasonlító jellegű elemzésére, feldolgozására, mindenekelőtt a téma szempontjából meghatározó jelentőségű interjúkra, cikkekre, statisztikai adatokra, valamint levél- és irattárakban engedéllyel felkutatott kormányzati háttéranyagokra. A meglévő források elemzését a szakpolitika alakításának fontosabb szereplőivel készített, strukturált mélyinterjúk egészítik ki. A kutatás során az alábbi, a kisebbségi törvény által szabályozott, vagy abban utalásszerűen szereplő, releváns témakörökre összpontosítottam, amelyek esetében vizsgáltam az egyes szereplők érdekeit, javaslatait, illetve azok tényleges érvényesülését:

- a törvény személyi hatályának megállapítása;
- az identitásválasztás szabadsága, versus a kisebbséghez tartozók regisztrációjának problémája;
- a kisebbségi önkormányzati formák kérdése, azok keletkezésének szabályai;
- a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek, jogosítványai;
- a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, illetve a kisebbségi szféra finanszírozásának ügye.

3. Az értekezés eredményei

A két törvény leginkább fajsúlyos kérdéseinek azonosítását követően, a kutatás eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy bár nemzetközi összehasonlításban kétségkívül előremutató és fejlett rendelkezések születtek, és több kérdésben sikeresnek bizonyult a kisebbségi érdekérvényesítés (pl.: a nyilvántartásba vétel hosszas elutasítása), az egyes ügyekben a kisebbségi érdekek nem tudtak maradéktalanul érvényre jutni vagy egyáltalán nem valósultak meg (pl.: parlamenti képviselet). A jogszabályi részek kialakításakor más érdekek és szempontok is komoly szerepet játszottak, amelyek számos esetben befolyásosabbnak bizonyultak a kisebbségiéknél. A szereplők részvételének és befolyásának hatására, a különböző érdekek, elvárások, megbízások és kényszerek erőterében a nemzeti-etnikai szempontból mégoly homogénnek tekintett, illetve nagyvonalú és progresszív kisebbségvédelmi szisztémát kialakító, ugyanakkor centralizált Magyarországon a kisebbségi érdekérvényesítés összességében alacsony vagy közepes szintűnek mondható. Jelen megállapításhoz rögtön hozzátéve azt, hogy kiváltképp az 1997-2005 közötti folyamatokban minden szempontból egységes kisebbségi törekvésekről már nem lehet beszélni, amelynek háttérében

főként az eltérő társadalmi adottságok, az ebből fakadó különböző igények és a változó körülmények állnak.

Köztudott, hogy kiváltképp a demokratizálódás útjára lépett kelet-közép-európai térségben a kisebbségi érdekek teljesülésének számos akadályát támadt, amelyek közül leggyakrabban a kisebbségekkel szemben szűkmarkú, többségi nacionalizmussal áthatott és az ettől különbözőket legalábbis burkoltan asszimilálni igyekvő nemzetállamot szokás említeni, amely akár a kisebbségi érdekérvényesítés útjába is gátakat emel. Ezek az attribútumok a rendszerváltás utáni Magyarországról viszont csak rendkívül korlátozott érvénnyel mondhatók el, hiszen bár a kisebbségek parlamenti képviselőitől már két évtizede tart a politikai elzárkózás, a nyíltan kisebbségellenes erők legfeljebb csak marginális képviselővel bírtak a törvényhozásban, és a magyar társadalom többsége sem ellenezte a kisebbségi törvényt. A szerző álláspontja szerint a politikai lehetőségstruktúra különböző körülményei által nagymértékben befolyásolt kisebbségpolitikában azonban nem csupán a normákat, a versengő elméleti és ideológiai összefüggéseket, hanem akár a konkrét, napi politikai érdekeket is vizsgálni kell, amelyeknek szerves részei hatalmi-képviselői és anyagi-financiális kérdések eldöntése, és ide tartozik a hatásköri-hatalmi

rivalizálás és féltékenység is. A magyarországi kisebbségpolitika a fentiekben feltárt sajátos ellentmondásosságára és az 1993-at követően napirendre kerülő problémákra a szakirodalomban eddig lényegében csak egyetlen általános, de ugyanakkor vitatott magyarázó érv született, és ezpedig a határon túli magyarsággal fennálló reláció. Az ezzel kapcsolatos szakirodalmi vitában, az alap kutatás elvégzése után a disszertáció új álláspontot képvisel. Mindehhez kapcsolódóan, a disszertáció további, főbb eredményei és megállapításai:

- Az elemzés azonosítja a két döntéshozatali folyamat főbb szereplőit, és a végső jogszabályi döntések szempontjából pedig értékeli az alkufolyamatban való részvételüket és a képviselt érdekeiket, javaslataikat.
- Feltárja a kisebbségi törvény 1987-1988-as politikai napirendre vételével kapcsolatos, a szakirodalom által még nem feldolgozott politikai folyamatokat. Igazolni kívánja, hogy a kisebbségi törvényből nem a hazai kisebbségek nyomására lett megoldandó politikai ügy.
- Amellett érvel, hogy a vizsgált két döntéshozatali folyamatban, tartalmi szempontból elsősorban a parlamenti szakaszt (1992-1993, illetve 2004-2005) megelőző, sokszereplős kormányzati előkészítést kell

vizsgálni, amelynek során a törvénytervezetek lényeges rendelkezéseinek többsége megszületett. A parlamenti pártoknak a döntésekre gyakorolt hatása az első esetben csekélyebb, míg az utóbbi folyamán viszont meghatározóbb volt.

- Új, önálló álláspontot vezet be abban a már jelzett szakmai vitában, amely a rendszerváltás utáni magyarországi kisebbségpolitika jellegéről, illetve annak a határon túli, kisebbségi magyarsággal kapcsolatos politikával fennálló viszonyáról szól. Kimutatja, hogy az 1993-as elfogadás előtti, két fő döntéshozatali fázisban (napirendre vétel, kidolgozás) a határon túli szempont valóban tetten érhető volt, de az inkább kommunikációs-retorikai jellegű jelenlétét nem lehet abszolutizálni. A törvény rendelkezései egy hosszas és bonyolult, több szereplőt, koncepciót, érdeket és körülményt felvonultató döntéshozatali folyamat eredményeként születtek meg, tele sajátos és érzékeny politikai és jogi kompromisszumokkal. Ezt tetézte, hogy bár alapvetően regulatív jellegű politikacsínálásról van szó, de az nem nélkülözi a szimbolikus, redistributív, anyagi elemeket és következményeket sem. Miközben a példamutatási cél

retorikai-kommunikációs szinten ténylegesen jelen volt, egyes résztvevőket és bizonyos konkrét ügyeket kétségkívül dominált is, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogszabálynak alapvetően Magyarországon, hazai szereplők közreműködésével, túlnyomórészt hazai erőforrások ráfordításával kell működnie. Ilyenformán a törvény intézményeket hozott létre, többek – kormány, parlament, államigazgatás, települési és kisebbségi önkormányzatok – számára konkrét feladat- és hatásköröket állapított meg, amelyekhez forrásokat is rendelt, és így szükségszerűen vált az előkészítés és a későbbi megvalósítás során elemi érdekütközések és kompromisszumok színterévé. Álláspontja szerint a jogszabály kidolgozásában szerepet játszó fontosabb szereplők többségénél így szinte kizárólag csak belpolitikai megfontolások domináltak, a határon túlra irányuló példamutatás aligha vezérelte őket.

- Árnyalja azt, a szakirodalomban, az előkészítéssel kapcsolatban rendkívül elterjedt magyarázatot, amely szerint az 1988-1993 közötti előkészítés keretében kizárólag az ún. „nemzetállami liberalizmus” és az ún. autonomista koncepció versengett volna, az utóbbi

győzelmével. Kimutatja, hogy a főként az igazságügyi tárca által képviselt előbbi álláspont jóval befolyásosabb volt, és az elkészült különböző tervezetek, akárcsak maga a kisebbségi törvény, ezért inkább egyes vagy kettős természetűként értékelhetők.

- Rá kíván mutatni, hogy a választott kisebbségi önkormányzati modell kivitelezésében nagy szerepe volt a korabeli, jelentős mértékben átalakuló kisebbségi civil szféra belső legitimációs-reprezentativitási problémáinak, illetve a kormányzati apparátusnak a kisebbségi szervezetekkel való viszonyának.
- Amellett érvel, hogy szintén az 1993-as előkészítés során a korábbiaknál nagyobb figyelmet kell szentelni olyan szereplőknek és érdekeknek, amelyek a rendkívül fontos belügyi-önkormányzati, illetve pénzügyi megfontolásaiknál fogva lényeges befolyást gyakoroltak a végső törvényszövegre. Nem hagyhatók ezek szerint figyelmen kívül a törvény bevezetése által érintett települési önkormányzati jogkörök, a települések teherbíró képessége, és egyáltalán az ország korabeli gazdasági-pénzügyi helyzete. Ilyen alapvető természetű kérdések eldöntésénél, akárcsak a

kulcsfontosságú belügyi, pénzügyi és önkormányzati szereplőknél már aligha volt tetten érhető a határon túli megfontolás. Nem véletlenül voltak ezek azok a területek, amelyeken a hazai kisebbségek is változtatni szerettek volna a későbbiekben a kevés érdemi feladat- és hatáskör, valamint a rendelkezésre álló források korlátozottsága miatt.

- Végül a kutatás eredményeit és tapasztalatait hasznosítva a dolgozat összegzése állást foglal néhány aktuális kisebbségpolitikai kérdésben, illetve javaslatot tesz bizonyos hiányosságok megoldására, köztük a vizsgált időszakokban kiépítetlen ágazati érdekegyeztetés formalizálására.

4. Főbb hivatkozások

Ágh Attila [1999]; Közpolitika. In: Gyurgyák János (szerk.); *Mi a politika?* Osiris, Budapest. pp. 119-163.

Baka András [1990a]; Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? *Magyar Tudomány*, 4. pp. 385-393.

Baka András [1990b]; Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 4. pp. 59-66.

- Balogh Sándor – Sipos Levente szerk. [2002]; *A magyar állam és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848-1993*. Napvilág, Budapest.
- Bíró Gáspár [1995a]; *Az identitásválasztás szabadsága*. Osiris-Századvég, Budapest.
- Bodáné Pálok Judit [1993a]; A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 12-13. pp. 26-45.
- Brubaker, Rogers [2006]; *Nacionalizmus új keretek között*. L'Harmattan-Atelier, Budapest.
- Deets, Stephen [2002]; Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 1. pp. 30-53.
- Doncsev Toso [2004]; A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás*, 1. pp. 94-101.
- Eiler Ferenc [2004]; Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998-2004. In: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.); *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest. pp. 209-226.
- Esman, Milton J. [1994]; *Ethnic Politics*. Cornell University Press, Ithaca-London.

- Fábián Gyula – Ötvös Patricia [2003]; *Kisebbségi jog*. I-II. kötet. KOMP-PRESS – Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár.
- Győri Szabó Róbert [1998]; *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990)*. Osiris, Budapest.
- Heidenheimer, Arnold J. – Hecló, Hugh – Adams, Carolyn Teich [1990]; *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. St. Martin's Press, New York.
- Herbai István [1992]; *Európa felé – kis kitérővel? A magyar nemzetiségi politika a rendszerváltás éveiben*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Howlett, Michael – Ramesh, M. [1995]; *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- Jenei György [2007]; Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, 1. pp. 5-26.
- Kymlicka, Will [2006]; The evolving basis of European norms of minority rights. Rights to culture, participation and autonomy. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.); *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge, London-New York. pp. 35-63.

- Lindblom, Charles E. [1995]; *A programalkotási folyamat.* Aula, Budapest.
- Majtényi Balázs [2005]; Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 3. pp. 109-120.
- Pap András László [2003a]; Kisebbségi képviselet a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, Nyár. pp. 3-34.
- Peters, Guy B. [1977]; Insiders and Outsiders. The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy. *Administration and Society*, 2. pp. 191-218.
- Rhodes, R. A. W. [1997]; *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Open University Press, Buckingham.
- Rudolph, Joseph [2006]; *Politics and Ethnicity. A Comparative Study.* Palgrave Macmillan, New York.
- Safran, William [1994]; Non-separatist Policies Regarding Ethnic Minorities: Positive Approaches and Ambiguous Consequences. *International Political Science Review*, 1. pp. 61-80.
- Saideman, Stephen M. [2002]; The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy. *SAIS Review*, 2. pp. 93-105.

- Stone, Deborah [2002]; *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. W. W. Norton, New York.
- Szabó Orsolya [2004]; Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepcionális megújítása. In: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.); *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest. pp. 191-208.
- Wheatley, Steven [1999]; Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State. In: Cumper, Peter – Wheatley, Steven (eds.); *Minority Rights in the 'New' Europe*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague. pp. 199-216.
- Young, Crawford [1998]; Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview. In: Young, Crawford (ed.); *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry*. Macmillan, London. pp. 1-30.
- Young, Iris Marion [1997]; Deferring Group Representation. In: Shapiro, Ian – Kymlicka, Will (eds.); *Ethnicity and Group Rights*. New York University Press, New York-London. pp. 349-376.
- Young, Iris Marion [2000]; *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

5. Publikációs jegyzék

5. 1. Magyar nyelvű publikációk:

5. 1. 1. Szerkesztett kötet:

- Balogh Péter – Dobos Balázs – Forgács Attila – Nagy Beáta – Szűcs Anita szerk. [2008]; *60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem. A Jubileumi Tudományos Konferencia alkalmából készült tanulmányok.* Társadalomtudományi Kar. Aula, Budapest.

5. 1. 2. Folyóiratcikkek:

- [2009b]; A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon. *Regio*, 2. sz. pp. 125-142.
- [2009a]; Hiányosságok és korrekciók a magyarországi kisebbségpolitikában. *Barátság*, június 15. (3. sz.) pp. 6095-6098.
- [2008b]; Nyitás vagy visszarendeződés? Az 1968-as párthatározat és következményei. *Kisebbségkutatás*, 3. sz. pp. 385-405.

- [2008a]; A kisebbségi önkormányzatiság kérdőjelei. *Kommentár*, 5. sz. pp. 16-25.
- [2007]; Kisebbségpolitika és kisebbségpolitikai intézményrendszer Magyarországon 1948–1993 között. *Regio*, 3. sz. pp. 147-172.
- [2006]; A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek autonómiája. *Kisebbségkutatás*, 3. sz. pp. 507-529.
- [2005]; A kisebbségi önkormányzati választójog kialakítása Magyarországon. *Kisebbségkutatás*, 4. sz. pp. 496-512.
- [2002]; Nemzet, állam és egység fogalma Kelet-Közép-Európában a XIX. századtól az I. világháború végéig. *PP. Politikai, politikatudományi szaklap*, 12. november. Pp. 16-23.

5. 1. 3. Konferencia-előadás:

- [2006]; A magyarországi kisebbségpolitika a kisebbségi törvény módosításának tükrében. XII. Politológus Vándorgyűlés, Eger-Noszvaj, 2006. június 23-24.

http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/dobos_balazs.doc

5. 1. 4. Recenzió:

- [2005]; A magyarországi németek kitelepítése az 1941-es népszámlálás tükrében. *Kisebbségkutatás*, 3. sz. pp. 398-402. (Czibulka Zoltán – Heinz Ervin – Lakatos Miklós összeáll. (2004): *A magyarországi németek kitelepítése és az 1941. évi népszámlálás*. Magyar Statisztikai Társaság Statisztikatörténeti Szakosztálya – Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.)

5. 1. 5. Adatbázis:

- A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény történeti kronológiája (1,65 MB)
<http://doboskronologia.tortenelem.mtaki.hu/>

5. 2. Idegen nyelvű publikációk:

5. 2. 1. Könyvrészek:

- [2008b]; Hungary. In: Belitser, Natalya – Gerasymchuk, Sergiy (eds.): *Interethnic Relations, Minority Rights and Security Concerns: a Four-Country Perspective. Ukraine-Moldova-Romania-*

Hungary. Kyiv. pp. 13-14. 24-25. 68-76. 121-123. 124-125. 136-139. 159-160.

- [2008a]; The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.): *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*. Routledge, London. pp. 115-133. (másodközlés)
- [2005]; Major Laws Pertaining to the Situation of the National and Ethnic Minorities of Hungary: 1868-2001. In: Tóth Ágnes (ed.): *National and Ethnic Minorities in Hungary 1920-2001*. Colorado, Boulder. pp. 488-542.

5. 2. 2. Folyóiratcikk:

- [2007]; The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary. *Ethnopolitics*, 3. sz. pp. 451-469.