



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

# ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XIV. évfolyam (2026)  
1. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi Jogi Közlemények  
A Nemzeti Köszolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon  
lektorált folyóirata

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

|                         |                       |                  |
|-------------------------|-----------------------|------------------|
| Badó Attila             | Kis Norbert           | Patyi András     |
| Balogh Zsolt            | Kiss György           | Polt Péter       |
| Bándi Gyula             | Koltay András         | Schanda Balázs   |
| Bódi Stefánia           | Kondorosi Ferenc      | Smuk Péter       |
| Csath Magdolna          | Korhecz Tamás         | Ujházy László    |
| Darák Péter             | Kukorelli István      | Varga Réka       |
| Maciej Dybowski         | Herbert Küpper        | Varga Zs. András |
| Halász Iván             | Silvio Marcus-Helmons | Vizi Balázs      |
| Halmi Péter             | Molnár Miklós†        | Weller Mónika    |
| Hörcherné Marosi Ildikó | Pap András László     | Leo Zwaak        |

## SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Horváth Anett

Téglási András

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Kiadó: Nemzeti Köszolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: [depositphotos.com](https://depositphotos.com)



## Tartalom

### TANULMÁNYOK

|                                                                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| HORVÁTH ANETT: A részvételi költségvetés mint kormányzási innováció:<br>elméleti megközelítések és intézményi beágyazottság Magyarországon . . . . .                                          | 5  |
| SZMODIS JENŐ: A tulajdonhoz való jog változásai eszmetörténeti aspektusból . .                                                                                                                | 19 |
| SZALAY-BOBROVNICZKY VINCE: A <i>Rerum novarum</i> enciklika és hatása<br>a római katolikus egyház szociális nézeteire a századforduló Magyarorszáján . .                                      | 31 |
| KOVÁCS ÍRISZ: Törékeny örökség: A káló nyelv helyzete Spanyolországban . . . .                                                                                                                | 49 |
| VALERIYA SITNIKOVA: Hierarchy of Human Rights in the Russian<br>Constitution . . . . .                                                                                                        | 65 |
| TEKETEL LAMANGO BEKALO: The Administrative Autonomy of Local<br>Governments in the Southern Region of Ethiopia: Case Study of the Hadiya<br>and Kambata Tambro Zone Administrations . . . . . | 81 |



# A részvételi költségvetés mint kormányzási innováció: elméleti megközelítések és intézményi beágyazottság Magyarországon

HORVÁTH ANETT<sup>1</sup>

*A tanulmány a részvételi költségvetést mint kormányzási innovációt vizsgálja, különös tekintettel annak elméleti beágyazottságára és intézményi szerepére a helyi önkormányzati rendszerekben. A dolgozat emellett érvel, hogy a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, fiskálisan korlátozott környezetben nem elsősorban redistributív eszközként, hanem a kormányzási kapacitást erősítő mechanizmusként értelmezhető. A deliberatív demokrácia, az intézményi elmélet és a közszektorbeli innováció perspektíváin keresztül a tanulmány bemutatja, hogy a részvételi költségvetés miként járul hozzá az átláthatóság, a legitimitáció és az adminisztratív tanulás erősítéséhez.*

**Kulcsszavak:** részvételi költségvetés, deliberatív demokrácia, kormányzási innováció, helyi önkormányzatok, intézményesülés

## *Participatory Budget as a Governance Innovation: Theoretical Approaches and Institutional Embeddedness in Hungary*

*The paper examines participatory budget as a form of governance innovation with particular attention to its theoretical foundations and institutional role within local government systems. The paper argues that, in the fiscally constrained environments of Central and Eastern Europe, participatory budget should be understood primarily not as a redistributive tool but as a mechanism for strengthening governance capacity. Through the perspective of deliberative democracy, institutional theory, and public sector innovation, the paper demonstrates how participatory budget contributes to strengthening transparency, legitimacy, and administrative learning.*

**Keywords:** participatory budget, deliberative democracy, governance innovation, local governments, institutionalisation

<sup>1</sup> Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: [horvath.anett@uni-nke.hu](mailto:horvath.anett@uni-nke.hu)

## Bevezetés

A részvételi költségvetés az elmúlt évtizedekben a helyi kormányzás egyik legjelentősebb demokratikus innovációjává vált. Eredetileg Latin-Amerikában, mindenekelőtt a braziliai Porto Alegre gyakorlatában jelent meg, ahol kifejezetten redisztributív célokat szolgált: a közpénzek elosztásába történő közvetlen lakossági bevonás révén a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és a marginalizált csoportok politikai megerősítését célozta. Az ezt követő nemzetközi diffúzió során azonban a részvételi költségvetés intézményi formái és funkciói jelentősen diverzifikálódtak.

Az európai, és különösen a közép- és kelet-európai, kontextusban a részvételi költségvetés fokozatosan eltávolodott redisztributív gyökereitől, és egyre inkább deliberatív, valamint konzultatív jellegű kormányzási eszközzé vált. E folyamat mögött több strukturális tényező húzódik meg: a helyi önkormányzatok korlátozott fiskális mozgástere, a közpénzügyi rendszerek centralizációja, valamint a részvételi politikai kultúra eltérő fejlettségi szintje. Ennek következtében a részvételi költségvetés nem elsősorban a források újraelosztásának eszközeként működik, hanem olyan intézményesített részvételi mechanizmusként, amely a döntéshozatali folyamatok átláthatóságát, kommunikációját és legitimációját erősíti.

A szakirodalomban egyre hangsúlyosabb az a megközelítés, amely a részvételi költségvetést nem normatív demokratikus ideálként, hanem konkrét intézményi és szervezeti feltételek között működő kormányzási technológiaként értelmezi. Ebben az értelmezési keretben a hangsúly a részvételi folyamatok beágyazottságára, ismétlődésére és adminisztratív integrációjára kerül, nem pedig azok redisztributív kimeneteire. A részvételi költségvetés így olyan „alacsony költségű” reformként jelenik meg, amely képes hozzájárulni a kormányzási kapacitás erősítéséhez anélkül, hogy jelentős fiskális erőforrásokat igényelne.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a részvételi költségvetés miként értelmezhető kormányzási kapacitást erősítő intézményi mechanizmusként, nem pedig pusztán költségvetési allokációs eszközként. Az elemzés három elméleti megközelítésre épül. Egyrészt a deliberatív demokrácia elméletére, amely a részvétel kommunikációs és legitimációs dimenzióit hangsúlyozza; másrészt az intézményi elméletre, amely az új gyakorlatok szervezeti beágyazottságát és fenntarthatóságát vizsgálja; harmadrészt pedig a közszektorbeli innováció irodalmára, amely a részvételi mechanizmusokat az adminisztratív tanulás és adaptáció eszközeként értelmezi.

A tanulmány központi állítása, hogy a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, különösen a magyarországi kontextusban elsősorban nem redisztributív funkciót tölt be, hanem a helyi kormányzás minőségének javításához járul hozzá. E hozzájárulás három dimenzióban ragadható meg: az átláthatóság növelésében, a demokratikus legitimáció erősítésében, valamint az adminisztratív és szervezeti tanulási folyamatok előmozdításában. Ennek megfelelően a részvételi költségvetés olyan intézményesített részvételi formaként értelmezhető, amely a formális döntéshozatali struktúrák érintetlenül hagyása mellett képes befolyásolni azok működését és társadalmi beágyazottságát.

## Deliberatív kormányzás és demokratikus legitimáció

A részvételi költségvetés elméleti megalapozottsága a deliberatív demokrácia normatív és analitikus keretrendszerében ragadható meg. E megközelítés a demokratikus döntéshozatalt nem pusztán preferenciák aggregációjaként, hanem kommunikációs folyamatként értelmezi, amelyben a legitimáció az érvek nyilvános ütköztetéséből és a racionális diskurzusból származik. Jürgen Habermas klasszikus elmélete szerint a demokratikus rend stabilitása és elfogadottsága azon múlik, hogy a politikai döntések mennyiben képesek megfelelni a nyilvánosság előtt zajló, érveken alapuló igazolás követelményeinek.<sup>2</sup>

Ebben az értelmezési keretben a részvétel nem egyszeri, procedurális aktus – például szavazás vagy véleménynyilvánítás –, hanem iteratív és strukturált kommunikációs folyamat. A deliberatív demokrácia hangsúlyozza, hogy a döntéshozatal során az állampolgárok nem pusztán preferenciáikat fejezik ki, hanem képesek azok felülvizsgálatára, módosítására is a közösségi diskurzus során.<sup>3</sup> A részvétel tehát reflexív jellegű: a kollektív döntések minőségét nemcsak az inputok sokfélesége, hanem az érvelés minősége és a deliberáció intézményi feltételei határozzák meg.

A deliberatív megközelítés három kulcsdimenziója különösen releváns a részvételi költségvetés értelmezése szempontjából. Először is, a részvétel folyamatként való értelmezése azt jelenti, hogy a demokratikus legitimáció nem egyetlen döntési pillanatban keletkezik, hanem a döntés-előkészítés, a viták és a visszacsatolási mechanizmusok során formálódik. Másodszor, a döntéshozatal kommunikatív interakció eredménye, amelyben az állampolgárok és az intézmények közötti párbeszéd strukturált keretek között zajlik. Harmadszor, a legitimitás forrása nem kizárólag a formális felhatalmazás (választások), hanem az átláthatóság, az indokoltság és az elszámoltathatóság is.<sup>4</sup>

A részvételi költségvetés e deliberatív logika intézményesített megnyilvánulásának tekinthető. Olyan eljárásrendet hoz létre, amelyben az állampolgárok nemcsak javaslatokat tesznek, hanem részt vesznek azok megvitatásában, priorizálásában és – bizonyos mértékig – kiválasztásában is. Ezáltal a költségvetési döntéshozatal egy része kilép a zárt, technokrata térből, és a nyilvánosság számára hozzáférhető, érvelésen alapuló folyamatává válik.

A deliberatív kormányzás perspektívájából a részvételi költségvetés jelentősége nem elsősorban abban rejlik, hogy milyen mértékben befolyásolja a források tényleges elosztását, hanem abban, hogy milyen minőségű kommunikációs és döntéshozatali folyamatokat hoz létre. A hangsúly így a procedurális dimenzió van: a részvételi költségvetés hozzájárul a döntéshozatal átláthatóságához, az állampolgári bevonás intézményesítéséhez, valamint a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottságának növeléséhez.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> HABERMAS 1996.

<sup>3</sup> DRYZEK 2000.

<sup>4</sup> SMITH 2009.

<sup>5</sup> FUNG 2006.

Mindebből következően a részvételi költségvetés nem pusztán egy technikai eszköz a költségvetési allokáció alakítására, hanem a deliberatív demokrácia egyik konkrét intézményi megvalósulása. Olyan hibrid mechanizmus, amely a képviseleti demokrácia keretein belül, azok megváltoztatása nélkül képes megerősíteni a demokratikus legitimitáció kommunikációs és részvételi dimenzióit.

## A részvételi költségvetés modelljeinek evolúciója

A részvételi költségvetés intézményi fejlődése jól szemlélteti, miként alakulnak át a demokratikus innovációk különböző politikai, társadalmi és fiskális kontextusokban. A klasszikus modell – amely a braziliai Porto Alegre városában az 1980-as évek végén jelent meg – kifejezetten redisztributív logikára épült. Célja az volt, hogy a költségvetési döntésekbe történő közvetlen lakossági bevonás révén csökkentse a társadalmi egyenlőtlenségeket, és növelje a hátrányos helyzetű csoportok politikai befolyását. A modell sajátossága volt a jelentős fiskális súly, a deliberatív fórumok intézményes rendszere, valamint az a tény, hogy a résztvevők tényleges befolyást gyakoroltak a költségvetési források elosztására.<sup>6</sup>

A részvételi költségvetés globális terjedésével azonban ez a redisztributív modell fokozatosan átalakult. Az európai és észak-amerikai adaptációk során a hangsúly egyre inkább eltolódott a deliberáció, az átláthatóság és a kormányzási innováció irányába. Ebben a folyamatban kulcsszerepet játszottak az eltérő intézményi és fiskális feltételek: míg Latin-Amerikában a részvételi költségvetés gyakran a társadalmi igazságosság eszközeként működött, addig Európában inkább a demokratikus legitimitáció és a közpolitikai döntéshozatal minőségének javítására szolgált.

A különböző modellek rendszerezésére az Yves Sintomer és szerzőtársai által kidolgozott tipológia kínál széles körben elfogadott keretet, amely három ideáltípust különböztet meg.<sup>7</sup>

Az első a redisztributív modell, amelyben a részvételi költségvetés jelentős költségvetési források felett biztosít döntési jogot az állampolgároknak, és explicit módon törekszik az erőforrások igazságosabb elosztására. E modellben a deliberáció és a döntéshozatal szorosan összekapcsolódik, és a részvétel közvetlen politikai hatással bír.

A második a deliberatív modell, amely elsősorban a nyilvános vita, az érvelés és a közösségi prioritásképzés erősítésére koncentrál. Ebben az esetben a részvételi költségvetés fiskális súlya általában mérsékelt, ugyanakkor a folyamat minősége – az információk hozzáférhetősége, a viták strukturáltsága, valamint a visszacsatolási mechanizmusok – kiemelt jelentőségű. A deliberatív modell célja nem feltétlenül az erőforrások radikális újraelosztása, hanem a döntéshozatal legitimitációjának megerősítése.

A harmadik a konzultatív modell, amelyben a részvételi költségvetés elsősorban véleménynyilvánítási és javaslattevési lehetőséget biztosít az állampolgárok számára

<sup>6</sup> BAIOCCHI 2001.

<sup>7</sup> SINTOMER–HERZBERG–RÖCKE 2008.

anélkül, hogy közvetlen döntési jogot ruházna rájuk. Ebben az esetben a részvétel inkább a döntéshozatali folyamat előkészítő szakaszához kapcsolódik, és a végső döntések továbbra is az intézményi szereplők kezében maradnak.

A három modell nem tekinthető egymást kizáró kategóriának; a gyakorlatban a legtöbb részvételi költségvetési rendszer hibrid jellegű, és különböző mértékben ötvözi e típusok elemeit. A modellválasztást alapvetően az adott politikai rendszer intézményi struktúrája, a helyi önkormányzatok fiskális kapacitása, valamint a részvételi kultúra fejlettsége határozza meg.<sup>8</sup>

A magyarországi gyakorlat egyértelműen a deliberatív és a konzultatív modellek közé sorolható. A részvételi költségvetéshez kapcsolódó források általában a teljes önkormányzati költségvetés marginális részét teszik ki, ami korlátozza a redistributív hatást. Ugyanakkor a részvételi folyamatok – különösen a fejlettebb önkormányzati példák esetében – hozzájárulnak a döntéshozatal átláthatóságához, a lakossági bevonás intézményesítéséhez és a közpolitikai prioritások kommunikációjához.

Ebből következően a részvételi költségvetés Magyarországon elsősorban nem redistributív eszközként, hanem olyan kormányzási mechanizmusként értelmezhető, amely a deliberáció és a konzultáció eszközein keresztül erősíti a helyi kormányzás legitimációját és működési minőségét. Ez az értelmezés összhangban áll a nemzetközi szakirodalom azon irányával, amely a részvételi költségvetést egyre inkább kontextusfüggő, adaptív intézményi innovációként kezeli.

## **Intézményesülés és fiskális demokrácia**

A részvételi költségvetés működésének és hatásainak megértésében kulcsszerepet játszik az intézményi megközelítés, amely a kormányzási innovációk fenntarthatóságát és teljesítményét elsősorban azok szervezeti beágyazottságával magyarázza. E perspektíva szerint a részvételi költségvetés akkor tekinthető hatékonynak, ha nem egyszeri politikai kezdeményezésként jelenik meg, hanem stabil, ismétlődő és formalizált eljárásként integrálódik az önkormányzati működésbe. Az intézményesülés folyamata magában foglalja a szabályozási keretek kialakítását, a szervezeti felelősségi körök meghatározását, valamint a részvételi mechanizmusok beépülését az adminisztratív rutinokba.<sup>9</sup>

Az intézményesülés nem csupán formális szabályok meglétét jelenti, hanem azt is, hogy a részvételi költségvetés a döntéshozatal mindennapi gyakorlatának részévé válik. Ez magában foglalja az éves ciklusok kialakulását, a standardizált eljárásrendeket, valamint azokat a visszacsatolási mechanizmusokat, amelyek biztosítják a folyamat átláthatóságát és elszámoltathatóságát. Azokban az esetekben, ahol a részvételi költségvetés ilyen módon beépül a szervezeti működésbe, kimutathatóan erősebb hatást

<sup>8</sup> GANUZA–BAIOCCHI 2012.

<sup>9</sup> YIN 2014.

gyakorol az adminisztratív tanulásra, a szervezeti koordinációra és a közpolitikai döntéshozatal minőségére.<sup>10</sup>

A részvételi költségvetés intézményi értelmezéséhez szorosan kapcsolódik a „fiskális demokrácia” fogalma, amely a közpénzek feletti társadalmi kontroll és részvétel normatív ideálját fejezi ki. A fiskális demokrácia lényege, hogy az állampolgárok nem csupán véleményezőként jelennek meg a költségvetési folyamatokban, hanem – legalább részlegesen – képesek befolyásolni az erőforrások elosztását is.<sup>11</sup> Ez a megközelítés túlmutat a hagyományos képviseleti logikán, és a költségvetési döntéshozatalt a demokratikus részvétel egyik kulcsterületeként értelmezi.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fiskális demokrácia megvalósulása mindig intézményi és kontextuális feltételekhez kötött. A részvételi költségvetés nem minden esetben jelent közvetlen döntési jogot az állampolgárok számára; sokkal inkább olyan strukturált részvételi csatornákat hoz létre, amelyek lehetővé teszik a preferenciák artikulációját, a prioritások kialakítását és a döntések társadalmi visszacsatolását. Ennek megfelelően a fiskális demokrácia gyakorlati megvalósulása gyakran részleges és korlátozott, ugyanakkor jelentős hatással lehet a döntéshozatal legitimációjára.

A magyar önkormányzati kontextusban a részvételi költségvetéshez kapcsolódó fiskális befolyás kifejezetten korlátozott mértékű. Ennek egyik oka a helyi költségvetések viszonylag szűk diszkrecionális mozgástere, amelyet a közpénzügyi rendszer centralizációja tovább erősít. A részvételi költségvetés keretében elosztott források általában a teljes önkormányzati költségvetés marginális részét képezik, ami strukturálisan korlátozza a redistributív hatásokat.<sup>12</sup>

Mindazonáltal a fiskális hatás korlátozottsága nem jelenti a részvételi költségvetés jelentőségének csökkenését. Ellenkezőleg: a magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a részvételi mechanizmusok elsősorban legitimációs és kormányzási funkciókat töltenek be. A részvételi költségvetés hozzájárul a költségvetési döntések átláthatóságához, erősíti az állampolgárok és az önkormányzat közötti kommunikációt, valamint növeli a döntések társadalmi elfogadottságát.

Ebből következően a fiskális demokrácia magyarországi megvalósulása sajátos kettősséget mutat: a részvétel tényleges pénzügyi hatása korlátozott, ugyanakkor a részvételi folyamatok magas legitimációs értékkel bírnak. A részvételi költségvetés így olyan intézményesített mechanizmusként értelmezhető, amely a költségvetési döntéshozatal tartalmi kereteit csak mérsékelten befolyásolja, ugyanakkor jelentős mértékben hozzájárul annak átláthatóságához, kommunikációjához és demokratikus beágyazottságához.

<sup>10</sup> PETERS–PIERRE 2016.

<sup>11</sup> WAMPLER 2012.

<sup>12</sup> GRINDLE 2004.

## Részvételi költségvetés mint közszektorbeli innováció

A részvételi költségvetés a közszektorbeli innovációk sajátos típusaként értelmezhető, amely nem elsősorban strukturális vagy jogi változásokat idéz elő, hanem a kormányzási folyamatok működését alakítja át. Ebből következően nem tekinthető klasszikus értelemben vett *hard* reformnak – amely például intézményi struktúrák vagy hatáskörök átalakítására irányul –, hanem inkább *soft*, folyamatalapú innovációnak, amely a döntéshozatal módját, a szervezeti interakciókat és a kommunikációs gyakorlatokat formálja.<sup>13</sup>

A közszektorbeli innováció irodalma hangsúlyozza, hogy az ilyen típusú reformok különösen fontosak azokban a kormányzási rendszerekben, ahol a strukturális változtatások politikai vagy jogi korlátokba ütköznek. A részvételi költségvetés ebben az értelemben alacsony költségű, de magas hozzáadott értékkel rendelkező innovációként jelenik meg, amely képes fokozatosan átalakítani az adminisztratív működést anélkül, hogy alapvetően megváltoztatná az intézményi hatalmi viszonyokat.<sup>14</sup>

A részvételi költségvetés innovációs hatásai több dimenzióban ragadhatók meg. Az egyik legfontosabb ezek közül az adminisztratív tanulás. A részvételi folyamatok működtetése új feladatokat és kihívásokat teremt az önkormányzati szervezetek számára, amelyekhez alkalmazkodniuk kell. Ez magában foglalja az új kommunikációs csatornák kialakítását, a lakossági javaslatok kezelését, a projektértékelési mechanizmusok fejlesztését, valamint a visszacsatolási rendszerek működtetését. Az ilyen jellegű tapasztalatok hozzájárulnak a szervezeti tanuláshoz, és hosszabb távon javítják az adminisztratív kapacitást.<sup>15</sup>

A részvételi költségvetés emellett jelentős hatással van a szervezeti koordinációra is. A folyamatok lebonyolítása rendszerint több önkormányzati egység együttműködését igényli – például a pénzügyi, kommunikációs és városfejlesztési területek közötti koordinációt. Ez elősegíti az alkalmazkodóbb együttműködés erősödését, valamint a szervezeti silók lebontását, ami a közszektor működésének egyik gyakran azonosított problémája.<sup>16</sup>

Fontos innovációs hatásként jelenik meg továbbá a kommunikációs rutinok fejlődése. A részvételi költségvetés megköveteli az önkormányzatoktól, hogy a költségvetési információkat közérthető formában tegyék hozzáférhetővé, és aktív párbeszédet folytassanak az állampolgárokkal. Ez nemcsak az átláthatóságot növeli, hanem hozzájárul egy nyitottabb, reszponzívabb kormányzási kultúra kialakulásához is.

A részvételi költségvetés hatásai közül kiemelendő az állampolgári bizalom erősödése. A részvételi folyamatok révén az állampolgárok közvetlenebb kapcsolatba kerülnek a helyi döntéshozattal, ami növeli a döntések elfogadottságát és a közigazgatási intézmények iránti bizalmat. Ez különösen fontos olyan kontextusokban, ahol a politikai és intézményi bizalom alacsony szintű, és a legitimáció erősítése kiemelt kormányzási cél.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> POLLITT–BOUCKAERT 2017.

<sup>14</sup> GRINDLE 2004.

<sup>15</sup> ARGYRIS–SCHÖN 1978.

<sup>16</sup> PETERS–PIERRE 2016.

<sup>17</sup> STOKER 2006.

A részvételi költségvetés innovációs szerepének értelmezésében meghatározó Archon Fung megközelítése, amely szerint az ilyen típusú részvételi mechanizmusok „kísérleti terepként” (*experimental spaces*) működnek a demokratikus kormányzás számára.<sup>18</sup> Ezek az intézmények lehetőséget teremtenek arra, hogy az önkormányzatok új részvételi formákat, döntéshozatali eljárásokat és kommunikációs megoldásokat próbáljanak ki, miközben a tapasztalatok alapján folyamatosan finomítják működésüket.

Ebből következően a részvételi költségvetés nem csupán egy konkrét eszköz, hanem egy tanulási és adaptációs folyamat része. Innovációs értéke nem elsősorban az azonnali kimenetekben, hanem a hosszabb távú szervezeti és kormányzási hatásokban ragadható meg. A részvételi költségvetés így olyan „mikrolaboratóriumként” értelmezhető, amelyben a demokratikus részvétel és az adminisztratív működés új formái kísérleti jelleggel jelennek meg, és amely hozzájárul a kormányzási kapacitás fokozatos fejlődéséhez.

### Magyar sajátosságok: centralizáció és autonómia

A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedben olyan sajátos intézményi kettősséget mutat, amely alapvetően meghatározza a részvételi költségvetés működési kereteit. E kettősség egyrészt a funkcionális centralizáció erősödésében, másrészt a helyi önkormányzati autonómia formális fennmaradásában ragadható meg.

A funkcionális centralizáció elsősorban a 2010 utáni közigazgatási reformok következménye, amelyek során számos, korábban önkormányzati feladat – különösen az oktatás, az egészségügyi intézményfenntartás és egyes szociális szolgáltatások – állami hatáskörbe került.<sup>19</sup> E folyamat együtt járt a feladatokhoz kapcsolódó pénzügyi források átcsoportosításával, ami jelentősen szűkítette az önkormányzatok diszkrecionális költségvetési mozgásterét. Ennek következtében a helyi költségvetésekben rendelkezésre álló, szabadon felhasználható források aránya csökkent, ami közvetlenül befolyásolja a részvételi költségvetés fiskális súlyát is.

Ugyanakkor e centralizációs folyamat nem érintette a helyi önkormányzatok alkotmányos státuszát. A helyi közügyek intézésének joga továbbra is az önkormányzatokat illeti meg, és a képviselő-testületek döntéshozatali autonómiája formálisan változatlan maradt.<sup>20</sup> Az önkormányzatok saját költségvetésük elfogadásában, rendeletalkotási tevékenységükben, valamint a helyi fejlesztési prioritások meghatározásában továbbra is önálló döntéshozók. Ez a kettősség – azaz a feladatok centralizációja és az autonóm döntéshozatali keretek fennmaradása – sajátos intézményi környezetet teremt a részvételi mechanizmusok számára.

Ebben a kontextusban a részvételi költségvetés működése alapvetően eltér a klasszikus, redistributív modellektől. A részvételi költségvetés nem változtatja meg a döntéshozók

<sup>18</sup> FUNG 2006.

<sup>19</sup> VARGA ZS. – PATYI – SCHANDA 2015.

<sup>20</sup> Magyarország Alaptörvénye; 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról.

jogilag meghatározott körét: a költségvetési döntések meghozatala továbbra is a választott képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A részvételi folyamatok nem jelentenek hatáskör-átruházást az állampolgárok irányába, és nem hoznak létre olyan intézményi struktúrákat, amelyek a formális döntéshozatali jogosítványokat módosítanák.<sup>21</sup>

A részvételi költségvetés ebben az értelemben nem tekinthető a szuverenitás megosztása eszközének, hanem inkább a döntéshozatal tartalmi és procedurális dimenzióit érinti. A lakosság bevonása elsősorban a döntés-előkészítés, a prioritásképzés és a visszacsatolás szintjén valósul meg. A részvételi folyamatok így a képviseleti demokrácia keretein belül működnek, és azt kiegészítve járulnak hozzá a helyi kormányzás működéséhez.

A részvételi költségvetés jelentősége ebben a sajátos intézményi környezetben elsősorban a legitimációs hatásában ragadható meg. A lakossági részvétel strukturált formái növelik a döntéshozatal átláthatóságát, erősítik az önkormányzatok és az állampolgárok közötti kommunikációt, valamint hozzájárulnak a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottságának növekedéséhez. Ez különösen fontos olyan rendszerekben, ahol a fiskális mozgástér korlátozott, és a döntések tartalmi befolyásolásának lehetőségei szűkek.

A magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a részvételi költségvetés ebben a kettős – centralizált, ugyanakkor formálisan autonóm – rendszerben egyfajta közvetítő mechanizmusként működik. Egyrészt lehetővé teszi a helyi közösségek számára, hogy kifejezzék preferenciáikat és részt vegyenek a döntéshozatali folyamatok bizonyos szakaszaiban, másrészt biztosítja, hogy a döntéshozatal jogi és intézményi keretei változatlanok maradjanak.

Ebből következően a részvételi költségvetés Magyarországon nem a hatalom újraelosztásának, hanem a kormányzási folyamatok legitimációjának és minőségének javítására szolgáló eszközként értelmezhető. A részvételi mechanizmusok hozzájárulnak a döntéshozatal társadalmi beágyazottságának erősítéséhez, miközben illeszkednek a közjogi keretekhez és a helyi önkormányzati rendszer sajátosságaihoz.

## **Értelmezési keret: kormányzási kapacitás**

A tanulmány központi állítása szerint a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, különösen a magyarországi kontextusban nem elsősorban redistributív eszközként értelmezhető, hanem olyan intézményesített innovációként, amely a kormányzási kapacitás erősítéséhez járul hozzá. Ez az értelmezési keret elmozdulást jelent a részvételi költségvetés hagyományos, normatív-demokratikus megközelítésétől egy inkább funkcionális és intézményi perspektíva felé, amely a kormányzás minőségi dimenzióira helyezi a hangsúlyt.

A kormányzási kapacitás fogalma alatt azon intézményi, szervezeti és kommunikációs képességek összessége érthető, amelyek lehetővé teszik a közpolitikai döntések hatékony, legitim és adaptív meghozatalát.<sup>22</sup> Ebben az értelemben a részvételi költségvetés nem

<sup>21</sup> PETERS 2015.

<sup>22</sup> GRINDLE 2004.

önmagában, hanem a helyi kormányzás működésére gyakorolt hatásain keresztül válik értelmezhetővé. A tanulmány érvelése szerint e hatások három egymással összefüggő dimenzióban ragadhatók meg: a legitimáció, a szervezeti tanulás és a kapcsolatépítés területén.

Az első dimenzió a legitimáció, amely a döntéshozatal átláthatóságának és elfogadottságának növekedéséhez kapcsolódik. A részvételi költségvetés intézményesített formában biztosítja az állampolgárok számára, hogy betekintést nyerjenek a költségvetési döntések előkészítésébe, és részt vegyenek azok alakításában. Ezáltal a döntések nem csupán formális felhatalmazáson – például választásokon – alapulnak, hanem kiegészülnek a deliberatív részvétel legitimációs dimenziójával.<sup>23</sup> A nyilvánosság, az indokoltság és a visszacsatolás mechanizmusai hozzájárulnak ahhoz, hogy a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottsága növekedjen, még akkor is, ha azok tartalmi hatása korlátozott marad.

A második dimenzió a szervezeti tanulás és adaptáció. A részvételi költségvetés működtetése új típusú adminisztratív feladatokat és kompetenciákat igényel, amelyek hozzájárulnak az önkormányzati szervezetek fejlődéséhez. Ide tartozik például a lakossági javaslatok kezelése, a projektértékelési mechanizmusok kialakítása, valamint a kommunikációs és visszacsatolási folyamatok működtetése. Az ilyen gyakorlatok révén az önkormányzatok képesek új szervezeti rutinokat kialakítani, amelyek hosszabb távon javítják a döntéshozatal hatékonyságát és rugalmasságát.<sup>24</sup> A részvételi költségvetés így nemcsak demokratikus, hanem menedzsment szempontból is innovatív eszköznek tekinthető.

A harmadik dimenzió a kapcsolatépítés, amely az állam és a polgárok közötti interakciók minőségének javulására utal. A részvételi költségvetés strukturált keretet biztosít a kétirányú kommunikáció számára, amelyben az állampolgárok nem csupán passzív címzettjei a közpolitikai döntéseknek, hanem aktív résztvevői azok előkészítésének. Ez a folyamat hozzájárul a bizalom erősödéséhez, valamint a helyi közösségek és az önkormányzatok közötti kapcsolat elmélyüléséhez.<sup>25</sup> A kapcsolatépítés dimenziója különösen fontos olyan társadalmi és politikai környezetben, ahol az intézményi bizalom alacsony szintű, és a kormányzási legitimitás megerősítése kiemelt jelentőséggel bír.

A három dimenzió együttesen alkotja azt az értelmezési keretet, amelyben a részvételi költségvetés kormányzási kapacitást erősítő mechanizmusként jelenik meg. E megközelítés hangsúlyozza, hogy a részvételi költségvetés jelentősége nem elsősorban a források elosztására gyakorolt közvetlen hatásában, hanem a kormányzási folyamatok minőségének javításában ragadható meg.

Ennek megfelelően a részvételi költségvetés olyan intézményesített részvételi forma, amely – a képviseleti döntéshozatal keretein belül maradván – képes erősíteni a demokratikus legitimációt, elősegíteni a szervezeti tanulást, valamint javítani az állam

<sup>23</sup> HABERMAS 1996.

<sup>24</sup> ARGYRIS–SCHÖN 1978.

<sup>25</sup> STOKER 2006.

és a polgárok közötti kapcsolatot. A tanulmány értelmezése szerint e három dimenzió együttesen teszi a részvételi költségvetést a modern helyi kormányzás egyik kulcsfontosságú, bár intézményileg korlátozott innovációjává.

## Következtetések

A tanulmány a részvételi költségvetést mint intézményesített kormányzási innovációt vizsgálta, különös tekintettel annak elméleti megalapozottságára és a magyar önkormányzati rendszerben betöltött szerepére. Az elemzés rámutatott arra, hogy a részvételi költségvetés működése és hatása alapvetően kontextusfüggő, és csak az adott intézményi, fiskális és politikai környezet figyelembevételével értelmezhető megfelelően.

A magyarországi alkalmazás jól példázza, hogy a demokratikus innovációk képesek alkalmazkodni az intézményi korlátokhoz. A funkcionális centralizációval és korlátozott fiskális mozgástérrel jellemezhető környezetben a részvételi költségvetés nem tudja betölteni a klasszikus redisztributív szerepet, ugyanakkor képes új funkciókat felvenni. A vizsgált elméleti keretek alapján megállapítható, hogy a részvételi költségvetés ebben a kontextusban elsősorban a kormányzási folyamatok minőségének javításához járul hozzá, nem pedig az erőforrások újraelosztásához.

A tanulmány egyik fontos következtetése, hogy a részvételi költségvetés nem igényel jelentős pénzügyi erőforrásokat ahhoz, hogy érzékelhető kormányzási hatásokat generáljon. Mivel a részvételi költségvetés keretében felhasznált források jellemzően a teljes önkormányzati költségvetés kis hányadát teszik ki, a közvetlen fiskális hatás korlátozott marad. Ezzel szemben a procedurális és intézményi hatások – különösen az átláthatóság növekedése, a kommunikáció javulása és a legitimáció erősödése – aránytalanul nagy jelentőséggel bírnak.<sup>26</sup>

A részvételi költségvetés tehát olyan alacsony költségű, de magas hozzáadott értékkel rendelkező kormányzási innovációként értelmezhető, amely képes hozzájárulni a helyi önkormányzatok működésének fejlesztéséhez. Az elemzés rámutatott arra is, hogy a részvételi költségvetés hatásai elsősorban nem a döntések tartalmában, hanem azok előkészítésének és kommunikációjának módjában jelennek meg. A legitimáció, a szervezeti tanulás és az állampolgári kapcsolatok erősödése együttesen járulnak hozzá a kormányzási kapacitás növekedéséhez.

A tanulmány eredményei megerősítik azt az értelmezést, amely szerint a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai kontextusban nem tekinthető radikális demokratikus reformnak, hanem inkább fokozatos, adaptív intézményi innovációnak. E megközelítés lehetővé teszi, hogy a részvételi mechanizmusokat ne normatív elvárások alapján, hanem konkrét kormányzási funkcióik szerint értékeljük.

A jövőbeli kutatások számára több irány is kirajzolódik. Egyrészt indokolt a részvételi költségvetés hosszabb távú intézményesülési folyamatainak vizsgálata, különös

<sup>26</sup> STOKER 2006.

tekintettel arra, hogy miként válnak ezek a mechanizmusok a helyi kormányzás stabil és tartós elemeivé. Másrészt szükség van összehasonlító elemzésekre a közép- és kelet-európai régióban, amelyek feltárják a különböző intézményi környezetek hatását a részvételi költségvetés működésére és eredményeire.<sup>27</sup>

Ezen túlmenően további kutatási irányt jelenthet a részvételi költségvetés és más részvételi eszközök – például állampolgári fórumok vagy digitális konzultációs platformok – közötti kapcsolatok vizsgálata, valamint annak elemzése, hogy ezek együttesen miként járulnak hozzá a kormányzási rendszerek átalakulásához.

Összességében megállapítható, hogy a részvételi költségvetés a magyarországi önkormányzati gyakorlatban olyan intézményesített részvételi formaként jelenik meg, amely – korlátozott fiskális hatása ellenére – jelentős mértékben hozzájárul a kormányzás minőségének javításához. Ez a felismerés hozzájárulhat a demokratikus innovációk realista és kontextusérzékeny értelmezéséhez a jövőbeni kutatásokban és szakpolitikai gyakorlatban egyaránt.

## Felhasznált irodalom

2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról

ARGYRIS, Chris – SCHÖN, Donald A. (1978): *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

BAIOCCHI, Gianpaolo (2001): Participation, Activism, and Politics. The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43–72. Online: <https://doi.org/10.1177/0032329201029001003>

DRYZEK, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://archive.org/details/deliberativedemo0000dryz>

FUNG, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

GANUZA, Ernesto – BAIOCCHI, Gianpaolo (2012): The Power of Ambiguity. How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). Online: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>

GRINDLE, Merilee S. (2004): Good Enough Governance. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4), 525–548. Online: <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>

HABERMAS, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press. Online: <https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/jc3bcrngen-habermas-between-facts-and-norms.pdf>

PETERS, B. Guy (2015): *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

<sup>27</sup> SINTOMER–HERZBERG–RÖCKE 2008.

- PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon (2016): Governance, Institutions and Administrative Reform. In ANSELL, Christopher – TORFING, Jacob (szerk.): *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 209–223.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2017): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf>
- SINTOMER, Yves – HERZBERG, Carsten – RÖCKE, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe. Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- SMITH, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOKER, Gerry (2006): Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. Online: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- VARGA, Zs. András – PATYI, András – SCHANDA, Balázs szerk. (2015): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin: Clarus Press. Online: <https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/3489>
- WAMPLER, Brian (2012): Participatory Budgeting. Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). Online: <https://doi.org/10.16997/jdd.138>
- YIN, Robert K. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.



# A tulajdonhoz való jog változásai eszmétörténeti aspektusból

SZMODIS JENŐ<sup>1</sup>

*A tulajdonhoz való jog az ókortól a középkorig státuszhoz, politikai szerephez és hierarchikus viszonyokhoz kötött jogintézmény volt, nem absztrakt alanyi jog. Funkciója a közösség, a hatalom és az öröklés rendjével függött össze. Az abszolutizmus korában a tulajdonról való gondolkodás fordulóponthoz érkezett. Megjelentek a modern természetjogi felfogások (Bodin, Grotius, Locke), míg Hobbes a jog vonatkozásában annak állami eredetét hangsúlyozta. A 18–19. század a magántulajdon alkotmányos védelme és a közérdekű korlátozások közötti egyensúlykeresés időszaka volt, ahol a liberalizmus és a kodifikáció elismerte a tulajdon társadalmi kötöttségét. A 20. században a tulajdon ideológiai kérdéssé vált: a liberalizmus alapjognak, a szocializmus és kommunizmus erősen korlátozandó, illetve felszámolandó intézménynek, a fasiszta és náci ideológia pedig sajátos politikai eszköznek tekintette. A 21. századi posztmodern felfogások a tulajdont gyakorta funkcionális, hozzáférésalapú és globális célokhoz igazított intézménnyé igyekeznek alakítani, ami az egyéni autonómia és a jogbiztonság relativizálását veti fel.*

**Kulcsszavak:** a tulajdonjog története, státuszhoz kötött tulajdon, természetjog, állam, alkotmányos tulajdonvédelem, közérdekű korlátozás, ideológiai tulajdonértelmezések, posztmodern, egyéni autonómia, jogbiztonság

## *Changes in the Right to Property from the Aspect of Intellectual History*

*From antiquity to the Middle Ages, the right to property was a legal institution tied to status, political roles, and hierarchical relationships, rather than an abstract individual right. Its function was inextricably linked to the order of community, power, and inheritance. During the era of absolutism, thinking regarding property reached a turning point. Modern natural law perspectives emerged (Bodin, Grotius, Locke), while Hobbes emphasised its state-originated nature in a legal context. The 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries were characterised by a search for balance between the constitutional protection of private property and restrictions in the public*

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, e-mail: [Szmodis.Jeno@uni-nke.hu](mailto:Szmodis.Jeno@uni-nke.hu)

*interest, where liberalism and codification acknowledged the social obligations of ownership. In the 20<sup>th</sup> century, property became an ideological issue: liberalism viewed it as a fundamental right, socialism and communism as an institution to be strictly limited or abolished, and fascist and Nazi ideologies as a specific political tool. 21<sup>st</sup>-century postmodern approaches often seek to transform property into a functional, access-based institution aligned with global goals, which leads to the relativisation of individual autonomy and legal certainty.*

**Keywords:** history of property rights, status-based property, natural law, state, constitutional protection of property, public-interest limitations, ideological conceptions of property, postmodernism, individual autonomy, legal certainty

## Bevezetés

A tulajdonhoz való jog a jogelmélet és az alkotmányos gondolkodás egyik legösszetettebb és legtöbb vitát kiváltó alapfogalma. Egyszerre jelenik meg mint pozitív jogi intézmény, mint eszmetörténeti konstrukció, valamint mint gazdasági és társadalomszervező alapelv. Bár a modern jogrendszerekben a tulajdonhoz való jog rendszerint alapjogi rangot élvez, történeti vizsgálata azt mutatja, hogy tartalma, funkciója és legitimációja korántsem időtlen, hanem mindig szorosan kapcsolódott az adott korszak politikai, gazdasági és ideológiai struktúráihoz.

A tulajdonjog története tehát nem írható le pusztán dogmatikai fejlődéstörténetként. A tulajdon fogalma minden korszakban normatív jelentéssel telített: kifejezi az egyén és a közösség viszonyát, az államhatalom szerepfelfogását, valamint az igazságosságról és szabadságról alkotott elképzeléseket. Ennek megfelelően a tulajdonhoz való jog egyszerre szolgált a személyes autonómia garanciájaként, a politikai hatalom eszközeként, illetve – bizonyos ideológiai konstrukciókban – a társadalmi egyenlőtlenségek forrása-ként vagy éppen felszámolandó akadályként.

A tanulmány alapfeltevése, hogy a tulajdonhoz való jog nem redukálható sem pusztán gazdasági kategóriára, sem kizárólag technikai jogintézményre. A tulajdon minden történeti formájában hordoz egy mögöttes emberképet és államfelfogást, amely meghatározza, hogy a birtoklás, használat és rendelkezés milyen mértékben tekinthető legitimnek, illetve milyen korlátok között gyakorolható. A tulajdonjog történeti változásai ezért mindig együtt járnak azzal, ahogyan az adott kor az egyén szabadságát, a közösség elsődlegességét és az állami beavatkozás határait értelmezi.

Tanulmányunk alapvetően jogelméleti és eszmetörténeti megközelítést alkalmaz. Nem vállalkozik tehát a tulajdonjog teljes dogmatikai fejlődésének bemutatására, hanem az egyes korszakok meghatározó tulajdonkonceptióira, azok filozófiai és politikai megalapozására koncentrál. A vizsgálat során külön hangsúlyt kap az angolszász

és a kontinentális jogi gondolkodás eltérő hagyománya, mivel e két irányzat különbözőképpen viszonyult a tulajdon természetjogi, pozitív jogi és közérdekhez kötött jellegéhez.

Kutatásunk időbeli horizontja az ókori társadalmaktól a 21. század posztmodern tulajdonfelfogásáig terjed. Az ókori fejezetekben a tulajdon nem mint alanyi alapjog, hanem mint státuszhoz és politikai szerephez kötött jogi helyzet jelenik meg. A középkor és a kora újkor vizsgálata rávilágít arra, hogy a tulajdon és a politikai hatalom viszonya hosszú ideig személyes és hierarchikus kötelékekbe ágyazott volt. Az abszolutizmus korában kialakuló természetjogi elméletek – különösen Bodin, Grotius, Hobbes és Locke munkássága – már a modern tulajdonjog előfeltételeit teremtték meg, de egymástól radikálisan eltérő következtetésekre jutottak a tulajdon eredetét és védelmét illetően.

A 18–19. században a tulajdonhoz való jog fokozatosan alkotmányos védelem alá került, ugyanakkor hamar megjelentek azok az elméletek is, amelyek a tulajdon társadalmi kötöttségét hangsúlyozták. A 20. század ideológiai rendszerei pedig – a liberalizmustól a kommunizmusig – a tulajdonhoz való jogot már nyíltan világnézeti alapkérdésként kezelték. Különösen Kelet-Európában vált tapasztalhatóvá, hogy a magántulajdon felszámolása nem csupán gazdasági, hanem mélyreható jogelméleti és alkotmányos következményekkel járt.

A 21. század jelenségeiről szóló fejezet a tulajdon posztmodern újraértelmezési kísérleteit vizsgálja. Ezekben a koncepciókban a tulajdon gyakran elveszíti klasszikus, személyes és kizárólagos jellegét, és helyébe a funkcionalitás, a hozzáférés és a globális célokhoz való igazodás lép. A tanulmány e tendenciákat kritikailag elemzi, különös figyelemmel arra, hogy a tulajdonjog relativizálása milyen hatással van a jogbiztonságra és az egyéni autonómiára. Előrebocsátjuk továbbá, hogy dolgozatunk célja nem normatív program megfogalmazása, hanem annak bemutatása, hogy a tulajdonhoz való jog történeti változásai mögött következetes eszmei mintázatok húzódnak meg. Ezek megértése nélkül a jelenkor tulajdonjoggal kapcsolatos vitái sem értelmezhetők megfelelő mélységben.

## A tulajdonhoz való jog az ókorban

Az ókori Mezopotámia és Egyiptom társadalmában a tulajdonhoz való jog elsődlegesen gazdasági és rituális kategória volt, és nem a modern értelemben vett alanyi jogként, hanem a társadalmi státusz és a vallási-irodalmi előírások függvényében értelmeződött. Mezopotámiában a Hammurapi törvényoszlop (*Hammurapi törvényei*, Kr. e. 18. század) szabályozza a földtulajdon, a földhasználat és a kereskedelmi jogviszonyokat, jelezve a magántulajdon korai formáit.<sup>2</sup> A föld tulajdonjoga szorosan összefonódott a közösségi és templomi tulajdonnal, a jog gyakran a termények és földhasználat igazságos elosztására koncentrált, miközben az öröklési és adásvételi szabályok már a magántulajdon védelmét is megfogalmazták.

<sup>2</sup> *Hammurabi törvényei* 1911: 32–35.

Egyiptomban a Nílus menti gazdálkodás struktúrája meghatározta a földhasználat jogi kereteit. A földek nagy része formálisan a fáraó tulajdonában állt, az egyének pedig használati jogot kaptak, amely bizonyos örökölhetőséget is magában foglalt.<sup>3</sup> A tulajdonhoz való jog itt tehát funkcionális és státuszkötött jellegű, nem univerzális alapjog.

A görög polisztársadalmakban a tulajdonhoz való jog a politikai közösséghez való tartozással szoros összefüggésben állt. A föld és vagyontárgyak birtoklása a polgári státusz meghatározó eleme volt, ugyanakkor a közösségi célok, például a városállam védelme vagy közösségi építkezések finanszírozása, gyakran korlátozták a magántulajdon szabadságát. Arisztotelész a *Politikában* a magántulajdon természetességét hangsúlyozza, de felhívja a figyelmet arra, hogy a tulajdon közösségi használatra is kötelez.<sup>4</sup>

Platón különleges példát jelent a tulajdon korlátozására. Az *Állam* című művében az örök és a filozófus-uralkodók körében a tulajdon és a családi javak közössé tétele a politikai korrupció megelőzését szolgálja. Érdekesség, hogy Platón elképzelései bizonyos elemeiben a szicíliai városállamokban, elsősorban Siracusában, gyakorlati megvalósulásra leltek Dionüsziosz uralma idején, ahol az örök és a vezető elit közös javakon alapuló ellátása részben ténylegesen működött.<sup>5</sup>

A görög világ tulajdonkonceptiója tehát rétegzett és funkcionális, a magántulajdon elsősorban a polgári és gazdasági státuszhoz kapcsolódott, míg a politikailag érzékeny rétegeknél korlátozások jelentek meg.

A római jogi kultúra a tulajdont kifejezetten jogi kategóriaként fogta fel, ugyanakkor a gyakorlatban a köz- és magántulajdon komplex viszonyában nyilvánult meg. A *dominium* fogalma lehetővé tette a magánszemélyek számára az *usus-fructus-abusus* jogokat, de a földek egy részét – az *ager publicus* – az állam tartotta fenn, amelyet bizonyos feltételekkel ki lehetett bérbe adni vagy kollektívan használni.<sup>6</sup>

A késői köztársaság időszakában az *ager publicus* kérdése a földtulajdon és társadalmi egyenlőtlenség vitáinak központi eleme lett, ami a Gracchus-féle reformokhoz vezetett. A földek nagyobb részét ekkor a kisebb földbirtokosok és katonák javára próbálták újraelosztani, míg a nagybirtokosok a fennmaradó javakat *colonatus* formájában kezdték hasznosítani, amely a későbbi korai jobbgyság előképe volt.<sup>7</sup>

A római tulajdonrendszer tehát dinamikus ívet mutat: az állami közföldről a magántulajdon fokozatos kiterjedésén át a bérleti és kolonátusi formákig, amelyek a későbbi európai feudális viszonyok előképei.

<sup>3</sup> KÁKOSY 2005: 78–81.

<sup>4</sup> Arisztotelész 1994: 127–129.

<sup>5</sup> Platón 1989: 148–150.

<sup>6</sup> *Gaius Institúciói* 2014: 45–48.

<sup>7</sup> SCULLARD 2003: 122–127.

## A tulajdonhoz való jog a patrimoniális és rendi monarchiák korában

A középkor és a kora újkor a tulajdon jogelméleti és társadalmi értelmezésében a hierarchikus és személyes kötelek idősze volt. A tulajdonhoz való jog nem absztrakt alanyi jogként jelent meg, hanem státuszhoz, földhöz és hűbéri kapcsolatokhoz kötött.

A patrimoniális államfelfogás a tulajdont elsősorban öröklött birtokként értelmezte, amely a család és a dinasztia fennmaradását biztosította. A föld a gazdasági és politikai hatalom alapja volt, és a tulajdonjog gyakorlása nagymértékben függött a társadalmi rangtól. Az örökösödési jog és a birtoklás feletti rendelkezés szoros kapcsolatban állt a hűbéri kötelezettségekkel.<sup>8</sup>

A rendi monarchiák idején a tulajdonhoz való jog már részben az állami-politikai rendszerhez kapcsolódott. A földbirtokosok – főleg nemesi és egyházi jogalanyok – tulajdona rendhez kötött kiváltságokkal járt, ugyanakkor az uralkodó közvetlenül beavatkozhatott a birtokviszonyokba adók, szolgáltatások vagy katonai kötelezettségek formájában. A tulajdon tehát nem abszolút, hanem hierarchikusan differenciált és kötelezettségekkel terhelt jogi pozíció volt.<sup>9</sup>

Ebben a korban a tulajdon egyszerre szolgált gazdasági funkciót, politikai kontrollt és társadalmi státuszt, ugyanakkor normatív értelemben is hordozta a hűbéri etika és az igazságosság modelljét. A birtoklás legitimációja a hűbéri láncon keresztül biztosított, a közvetlen állami ellenőrzés korlátozott volt, de a király vagy uralkodó jogosult volt a rendi érdekek szerint beavatkozni.<sup>10</sup>

A patrimoniális és rendi monarchiák korában a tulajdonhoz való jog szoros kapcsolatban állt a társadalmi ranggal, a családi örökléssel és a hűbéri kötelezettségekkel. A tulajdon nem alanyi jogként, hanem hierarchikus és kötelezettségekkel terhelt pozícióként létezett. Ez az időszak képezi a történeti átmenetet az ókori, státuszhoz kötött tulajdonfelfogástól a modern természetjogi és alkotmányos tulajdonjogig, amely az abszolutizmus korában teljesedett ki Bodin, Grotius, Hobbes és Locke elméleteiben.

Figyelmet érdemel néhány vallási indíttatású törekvés, amelyek nagyban színezik, árnyalják a tulajdonról való középkori gondolkodásról alkotott képet. A katolikus egyházon belül a szerzetesrendek (például a bencések, később a ferencesek) testvériségükön belül valósították meg a tulajdonközösséget. Ennek célja az evangéliumi szegénység megvalósítása, a világi hívságoktól való megszabadulás, nem pedig a társadalmi igazságosság kiterjesztése a kor társadalmára. A 12. századi valdens eretnekség szintén az evangéliumi szegénységhez való visszatérést hirdette. A hivatalos egyházzal – néhány teológiai kérdés értelmezésén túl – elsősorban a hierarchiához való viszonyuk állította szembe őket. A németalföldi eredetű lollardok 14. századi mozgalma Angliában John Wycliffe-nak a búcsúcédulák elleni érveivel is felvértezve bontakozott ki. John Ball prédikátor híres mondása („Amikor Ádám ásott és Éva font, ki volt akkor a nemesember?”)

<sup>8</sup> BLOCH 2002: 211–215.

<sup>9</sup> PIRENNE 1983: 145–150.

<sup>10</sup> DUBY 1962: 88–92.

alapján már a javak egyenlő elosztását követelték. A huszita táboriták a 15. században ugyancsak valaminő kommunisztikus rendszerre törekedtek. Ami ezeket a törekvéseket és mozgalmakat jelentős mértékben elhatárolta a későbbi szocialista és kommunista ideológiától és politikai irányzatoktól, az a teológiai megalapozás (szemben az alapvetően gazdasági szempontokkal), a lélek üdvösségének szem előtt tartása (szemben az evilági jólét biztosításával), továbbá bizonyos aszketikus törekvés (szemben a javak bőségének megteremtésére irányuló igyekezettel).

## A tulajdonhoz való jog az abszolutizmus korában

Az abszolutizmus időszaka a tulajdonjog történetében fordulópontot jelentett, mert a politikai hatalom és a tulajdon viszonya elméletileg és gyakorlatilag is új dimenziókat kapott. A kora újkori gondolkodók részben a természetjogi hagyományt, részben a pozitívista jogfelfogást kombinálták, ugyanakkor radikálisan eltérő következtetésekre jutottak a tulajdon eredetét és védelmét illetően.

Jean Bodin a tulajdont természetjogi intézményként értelmezte, amelynek létezése a társadalom és az állam működéséhez szükséges. Bodin szerint a tulajdon nem a szuverén alkotása, hanem a természet rendjéből fakad, ugyanakkor a szuverénnek joga van biztosítani annak védelmét és érvényesítését.<sup>11</sup> Fontos megjegyezni, hogy Bodin a tulajdon védelmét nem az állam önkényes akaratára alapozza, annak biztosítását a társadalmi rend és igazságosság feltételül szabja.

Grotius a tulajdon természetjogi alapját részletesebben bontotta ki. A *De jure belli ac pacis* című munkájában a tulajdont az egyéni erőfeszítés természetes következményeként értelmezte, így a tulajdon elsősorban jogilag védett és megállapított birtoklás, használat, illetve a hasznok szedésének joga, amelyet a közösség érdekei és a természetjogi rend korlátozhat.<sup>12</sup> Grotius szemléletében a tulajdonhoz való jog már pozitív jogi védelemmel párosul.

Hobbes filozófiájában a tulajdon nem velünk született jog, hanem kizárólag az állam, azaz a szuverén által biztosított jogosultság. A *Leviathan*-ban Hobbes hangsúlyozza, hogy a természetállapotban mindenki számára minden hozzáférhető, és a tulajdon csak a jogrend létrejöttével válik stabil és védett intézménnyé.<sup>13</sup> Hobbes-nál tehát a tulajdon kizárólag pozitív jogi konstrukció, az állam hatalmának függvényében létezik, nem természetes alanyi jogként.

Locke a tulajdont a modern természetjogi hagyományban a legszélesebb körben fejti ki. A *Two Treatises of Government* című művében a tulajdon eredetét a munkával való keverés elvéhez köti: az ember saját munkája által szerzi meg a föld és az erőforrások fölötti jogot. Locke szerint a tulajdon természetjogként fennáll, amelyet az állam

<sup>11</sup> BODIN 1987 [1576]: 112–114.

<sup>12</sup> GROTIUS 1999 [1625]: 203–207.

<sup>13</sup> HOBBS 2010 [1651]: 147–150.

köteles védeni, és amelyet csak a közérdek korlátozhat.<sup>14</sup> Locke elmélete radikálisan eltér Hobbes-tól, mivel a tulajdonhoz való jog nála az egyéni szabadság egyik alappillére, és az állam elsődleges feladata a tulajdon védelme.

Az abszolutizmus idején a tulajdonhoz való jog körül kialakult elméletek két fő irányt mutatnak. Természetjogi alapú koncepciók (Bodin, Grotius, Locke), amelyek a tulajdont az emberi természet és a munka eredményeként legitimálják. Ezek a felfogások egyaránt lehetővé tették a magántulajdon védelmét és a közérdek szerinti korlátozását. Pozitív jogi, államfüggő koncepciók (Hobbes), ahol a tulajdon kizárólag az állam által garantált jog, és az állami akarat függvénye.

Ez a kettősség meghatározta a későbbi jogi és politikai gondolkodást, és előkészítette a 18–19. századi vitákat a tulajdon korlátozhatóságáról, társadalmi rendhez igazításáról, valamint a modern alkotmányos jogrendszerek tulajdonvédelmi megoldásairól.

## A tulajdon korlátozására vonatkozó 18–19. századi eszmék

A 18–19. század a tulajdonjog történetében a klasszikus liberalizmus és a társadalmi korrekció igényének párhuzamos fejlődését mutatja. E kor gondolkodói az egyéni szabadság és a magántulajdon védelmét hangsúlyozták, ugyanakkor felismerhetővé vált a tulajdon társadalmi kötöttsége és a közérdekhez való igazítás szükségessége.

Az angolszász jogi és filozófiai hagyományban a 18. században a John Stuart Mill és Jeremy Bentham által képviselt utilitarista felfogás dominált. Bentham a tulajdont elsősorban pozitív jogi konstrukcióként értelmezte, amelyet a társadalmi hasznosság maximalizálása érdekében kell alakítani.<sup>15</sup> Mill kiemelte, hogy a magántulajdon védelme elengedhetetlen az egyéni szabadság biztosításához, ugyanakkor a társadalmi szükségletek és az igazságosság figyelembevételével a tulajdon korlátozható vagy adóztatható.<sup>16</sup>

A 19. században Angliában a tulajdonjog liberális korlátozásokkal találkozott: az ipari forradalom és a városi növekedés új közérdekeket generált, mint például a közegészségügyi szabályozás, a földhasználati korlátozások és a munkavállalók védelme. Ezek a szabályozások előrevetítették a modern állam és tulajdon közötti funkcionális kompromisszumot.

A kontinentális jogi hagyományban a 18–19. században a *naturalis ius* és a kodifikált jog összeolvadása figyelhető meg. Franciaországban a *Code Napoléon* (1804) biztosította a magántulajdon alapvető védelmét, ugyanakkor a törvény felismerte a tulajdon közérdekhez való alárendelhetőségét: a magántulajdon használatát korlátozni lehetett közérdekből, megfelelő kártalanítás mellett.<sup>17</sup>

Német területeken a korai polgári törvénykönyvek és a BGB előkészítő gondolatai hasonló irányt követtek: a tulajdonhoz való jog alapvető, de a közérdek és a társadalmi

<sup>14</sup> LOCKE 1986 [1689]: 98–102.

<sup>15</sup> BENTHAM 1977 [1789]: 58–61.

<sup>16</sup> MILL 2020 [1859] 112–115.

<sup>17</sup> *Code civil* 1804: art. 545–546.

rend érdekében korlátozható.<sup>18</sup> A kontinentális gondolkodás így a tulajdon alkotmányos védelmét és a társadalmi korlátozás lehetőségét egyszerre biztosította.

A 19. század közepétől a tulajdonjogot már nem csupán a jog dogmatikai kérdéseként, hanem társadalmi-politikai eszközként is kezelték. A munkásmozgalmak, a szociáldemokrata eszmék és a korai szocialista irányzatok egyaránt felhívták a figyelmet arra, hogy a tulajdon gazdasági hatalmassá válhat, és a társadalmi egyenlőtlenségek forrása lehet. A kontinens és az angolszász világ eltérő módon reagált: míg Franciaországban és Németországban a kódexek lehetővé tették a korlátozásokat közérdekből, Angliában az eszmék elsősorban politikai és liberális reformokon keresztül érvényesültek, mint például a földreformok és ipari szabályozások.<sup>19</sup>

A 18–19. században kialakult tulajdonkonceptió egyensúlyt keresett az egyéni szabadság, a magántulajdon védelme és a közérdek érvényesítése között. Az angolszász liberalizmus a tulajdon korlátozhatóságát elsősorban jogi és társadalmi reformok révén, a kontinens pedig kódexek és természetjogi alapelvek kombinációjával kezelte. Ez az időszak előkészítette a 20. századi ideológiai vitákat, amikor a tulajdon kérdése már nem csupán jogi, hanem politikai és világgépi kérdéssé vált.

## A 20. század uralkodó eszméi a tulajdonnal kapcsolatban

A 20. század a tulajdonhoz való jog történetében ideológiai polarizációt hozott. A tulajdon nem csupán jogi-technikai kérdés, hanem világnézeti és politikai stratégia eszköze lett, amely az állam szerepfelfogását és az egyén autonómiáját alapvetően befolyásolta.

A konzervatív gondolkodás a tulajdont elsősorban történeti és társadalmi folytonossággként értelmezte. A magántulajdon védelme az állami rend és a hagyományos társadalmi struktúrák fenntartásának feltétele volt. A konzervatív jogelmélet gyakran a feudális örökséghez és a patriarchális birtokviszonyokhoz kötődött, ugyanakkor felismerte, hogy a modern gazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodás szükséges.<sup>20</sup>

A liberális felfogás a 20. század elején a magántulajdon alapvető jogi védelmét és az egyéni szabadság egyik pillérét hangsúlyozta. A jogelméletben a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelem alatt állt, ugyanakkor a társadalmi igazságosság és a versenykorlátozások kérdései is felmerültek.<sup>21</sup> Az angolszász világban a liberalizmus elsősorban piacorientált és negatív korlátozásokra épülő koncepció volt, míg kontinentális példákban a liberális gondolkodás a kódexes védelem és a közérdekhez kötött korlátozások egyensúlyát kereste.

A szocialista és kommunista eszmék radikálisan újrafogalmazták a tulajdon fogalmát. Az elmélet szerint a magántulajdon a társadalmi egyenlőtlenségek forrása, amelyet fel kell számolni, és a termelési eszközök közösségi tulajdonba kerülnek. Kelet-Európában

<sup>18</sup> SAVIGNY 1956: 221–225.

<sup>19</sup> ENGELS 1954 [1845]: 43–47.

<sup>20</sup> BURKE 1990 [1790]: 54–57.

<sup>21</sup> HAYEK 1960: 111–115.

a kommunista rendszerek ezt a gyakorlatban is megvalósították: a földtulajdon állami kézbe vétele, az ipari vállalatok kollektivizálása és a magántulajdon korlátozása jogelméleti és alkotmányos szinten is megtörtént.<sup>22</sup> Ebben a kontextusban a tulajdon nem alanyi jogként, hanem az állam által kiosztott jogosultsággént jelent meg.

A fasiszta és náci ideológiák a tulajdonhoz való jogot a nemzet és a közösség érdekeihez kötötték. A magántulajdon elismerése korlátozott és instrumentális jellegű volt: a tulajdon akkor volt legitim, ha a nemzeti célokat szolgálta. A náci Németországban a zsidó és politikailag „nem kívánatos” csoportok tulajdonának államosítása a politikai hatalom és ideológiai kontroll eszköze volt.<sup>23</sup> A tulajdon jogi védelme itt alárendeltté vált az állami céloknak.

A 20. században a tulajdonjog többé nem homogén jogintézmény, hanem ideológiai harctér lett. Az egyes eszmék eltérően értelmezték a tulajdon társadalmi szerepét. A tulajdon a konzervatív számára történeti jellegű, a rend és stabilitás biztosítása, a liberálisnak az egyéni szabadság és alkotmányos védelem garanciája, a szocialista/kommunista eszméknek a közösségi érdek elsődlegességére hivatkozással erősen korlátozandó, illetve felszámolandó, a fasiszta és náci ideológiákban nemzeti célokhoz igazított instrumentum.

Ez a pluralizmus előkészítette a 21. századi posztmodern újraértelmezéseket, ahol a tulajdon fogalmát gyakran funkcionalitás, hozzáférés és globális célokhoz való igazodás határozza meg, miközben a klasszikus jogbiztonsági és autonómiai értékek relativizálódnak.

## 21. századi posztmodern tulajdonfelfogások

A 21. század elején a tulajdonhoz való jog értelmezése radikálisan átalakul a globális gazdasági, környezeti és technológiai kontextus hatására, pontosabban az e tényezőkre való hivatkozással. A posztmodern ideológiai törekvések nemcsak a tulajdon fogalmát relativizálják, hanem az egyéni autonómia, a jogbiztonság és a társadalmi igazságosság klasszikus mércéit is újraértelmezik, sőt erodálják.

E posztmodern felfogásban a tulajdon nem feltétlenül kizárólagos és személyes jogként jelenik meg, hanem gyakran funkcionális, hozzáférés alapú és közösségi dimenziókat is hordoz. Például a digitális javak, a szellemi tulajdon és a globális erőforrások (víz, szén-dioxid-kvóták) esetében a tulajdon átmeneti, használati és szabályozott formákban létezik, amelyek nem a klasszikus birtoklásra épülnek.<sup>24</sup> E megközelítésben a tulajdon funkciója és értéke a közösségi célokhoz való igazodásra való hivatkozással értelmeződik át, mégpedig a klasszikus liberális érték, az egyéni autonómia figyelmen kívül hagyásával.

<sup>22</sup> LENIN 1973 [1918]: 37–42.

<sup>23</sup> EVANS 2015: 210–215.

<sup>24</sup> LESSIG 2004: 42–45.

Az ENSZ közgyűlése által elfogadott *Agenda 2030* (sustainable development goals, SDG) a tulajdon új értelmezésének lehetőségét implikálta. A globális társadalmi és környezeti kihívások, a globális társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek kiküszöbölésére tett célmeghatározás azonban önmagában még hallgatott azokról a technikákról, amelyek a tulajdon eddigi felfogását és gyakorlatát markánsan átalakítanák.<sup>25</sup> Mindazonáltal Ida Auken, dán politikus 2016-ban *Welcome to 2030. I Own Nothing, Have No Privacy, and Life Has Never Been Better* (Üdv 2030-ban. Semmim sincs, nincs magánéletem, és az életem soha nem volt jobb) címmel közzé tette esszéjét a Világgazdasági Fórum (WEF) honlapján.<sup>26</sup> Az írás akkor nem kapott túl nagy figyelmet. A Világgazdasági Fórum 2019-ben aláírt egy stratégiai partnerségi keretmegállapodást az ENSZ-szel, amelyben hivatalosan is vállalta, hogy segíti az ENSZ *Agenda 2030* és az abban szereplő 17 fenntartható fejlődési cél (SDG) megvalósítását.<sup>27</sup> A rákövetkező évben, 2020. június 3-án Klaus Schwab, a WEF alapítója meghirdette a Nagy újraindítás (Great Reset) nevű programot. Ez a kezdeményezés a Covid-19-világjárvány utáni gazdasági és társadalmi rendszerek átalakítását célozza, szorosan illeszkedve a 2030-as határidőhöz. E program népszerűsítése során ismét előtérbe került Ida Auken azóta elhíresült mondata is, miközben maga a WEF sem akkor, sem később hivatalosan nem határolódott el a magántulajdon átértelmezésének, voltaképp globális megszüntetésének ötletétől.

A 2015-től, illetve 2016-tól kibontakozó folyamatot azonban aligha szabad alábecsülnünk. Mindenekelőtt azért, mert kialakított egy sajátos diskurzusteret, amelyben a tulajdonkorlátozásról való eszmecsere akként vezethet el a tulajdon adminisztratív korlátozásáig, amiként a felvilágosodás korának diskurzusai vezettek el bizonyos szabadságok pozitív jogként való tételezéséig és garantálásáig. A tulajdonkorlátozás útján azonban az egyéni autonómia, végső soron a személyes szabadság korlátozásához is elvezethet mindez.

Bizonyos posztmodern eszmék szerint tehát a tulajdon nem csupán nem abszolút, hanem a fenntarthatósági és globális célokhoz való igazodás eszköze. E tendencia az egyéni autonómiát felülírja a közösségi és ökológiai prioritásokkal, de legalábbis az ezekre való hivatkozásokkal, ami a klasszikus liberális és természetjogi koncepciókkal szemben radikális elmozdulást jelent.

A „nem lesz semmid és boldog leszel” típusú narratívák bár provokatívák, jól szemléltetik a posztmodern globális trendek egyik irányát: a magántulajdon és a birtoklás centralizálódását, újraelosztását és funkcionálisítását. A tulajdonjog elveszítheti korábbi kizárólagos jellegét, miközben az állam, a nemzetközi szervezetek vagy a közösségi platformok szabályozó szerepe fokozódik.<sup>28</sup> A posztmodern narratíva hangsúlyozza, hogy a boldogság és a társadalmi jólét nem feltétlenül a birtoklás mértékétől, hanem a hozzáférés, a fenntarthatóság és a közösségi értékek integrációjától függ, hallgat azonban a tulajdon egyéni szabadságot garantáló jellegéről.

<sup>25</sup> United Nations 2015: 14–19.

<sup>26</sup> AUKEN 2016.

<sup>27</sup> World Economic Forum and UN Sign Strategic Partnership Framework 2019.

<sup>28</sup> HARARI: 2019: 112–118.

A tulajdon posztmodern újraértelmezése kihívás elé állítja a klasszikus jogbiztonságot. Az egyéni jogok és a tulajdon védelme korábban meghatározott keretek között érvényesült, most azonban rugalmas, célorientált és globális szempontokhoz igazított szabályozás vált uralkodóvá. A jogelméletben ez új vitákat generál arról, hogy a tulajdon mennyire lehet eszköz, illetve mennyire kell garantálnia a személyes autonómiát, ami nélkül az emberi méltóságról, az elismeréshez való jogról való diskurzusok alig tekinthetők többnek, mint az alapvető kérdéstről, az egyéni szabadság veszélyeztetettségéről való figyelemelterelésnek.<sup>29</sup>

## Záró gondolatok

A 21. századi posztmodern tulajdonfelfogás történeti íve szoros kapcsolatban áll a korábbi korszakokkal: Az ókortól kezdve a tulajdon státuszhoz kötött volt, majd a rendi és abszolutista korban hierarchikus és kötelezettségekkel terhelt jogként jelent meg. A 18–19. században értelmezése során az alkotmányos védelem és a közérdek közötti egyensúlykeresés volt jellemző. A 20. század ideológiai rendszerei a tulajdont olykor világnézeti kérdéssé tették. A 21. század bizonyos posztmodern felfogásaiban a tulajdon relatív, funkcionális és globális célokhoz igazított jelenségként tűnik fel, és ez alapvetően alakítja át az egyéni autonómia és a jogbiztonság hagyományos értelmezését.

A posztmodern koncepciók kritikai elemzése rámutat arra, hogy a tulajdon klasszikus jogelméleti alapértékei – kizárólagosság, személyes rendelkezés és autonómia – relativizálódnak, miközben a jogelméletnek a klasszikus értékek oltalmazásán túl új kereteket is kell adnia a globális és fenntarthatósági kihívások kezelésére.

## Felhasznált irodalom

- AUKEN, Ida (2016): Welcome to 2030. I Own Nothing, Have No Privacy, and Life Has Never Been Better. *Medium*, 2016. november 12. Online: <https://medium.com/world-economic-forum/welcome-to-2030-i-own-nothing-have-no-privacy-and-life-has-never-been-better-ee2eed62f710>
- ARISZTOTELÉSZ (1994): *Politika*. Ford. Szabó Miklós. Budapest: Gondolat.
- BENTHAM, Jeremy (1977) [1789]: Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe. Ford. Fehér Ferenc. In MÁRKUS György (szerk.): *Brit moralisták a XVIII. században*. Budapest: Gondolat, 8–61.
- BLOCH, Marc (2002): *A feudális társadalom*. Ford. Sujtó László. Budapest: Osiris.
- BODIN, Jean (1987) [1576]: *Az államról*. Ford. Csűrös Klára, Máté Györgyi. Budapest: Gondolat.
- BURKE, Edmund (1990) [1790]: *Gondolatok a francia forradalomról*. Ford. Kontler László. Budapest: Atlantisz.
- Code civil, 1804.

<sup>29</sup> SCHAUER 2012: 77–82.

- DUBY, Georges (1962): *L'Économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval*. Paris: Aubier.
- ENGELS, Friedrich (1954) [1845]: *A munkásosztály helyzete Angliában*. Ford. Bólyai Ernő. Budapest: Szikra.
- EVANS, Richard J. (2015): *A Harmadik Birodalom születése*. Budapest: Park.
- Gaius Intitúciói* (2014). Ford. Brósz Róbert. Budapest: Szent István Társulat.
- GROTIUS, Hugo (1999) [1625]: *A háború és béke jogáról*. Ford. Haraszi György. Budapest: Pallas Stúdió.
- Hammurabi törvényei* (1911). Ford. Kmoskó Mihály. Kolozsvár: Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalomtudományi Szakosztálya. Online: [https://epa.oszk.hu/eme/books/b1\\_234480.pdf](https://epa.oszk.hu/eme/books/b1_234480.pdf)
- HARARI, Yuval N. (2019): *21 Lessons for the 21st Century*. London: Vintage.
- HAYEK, Friedrich A. (1960): *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press. Online: <https://ia600805.us.archive.org/35/items/TheConstitutionOfLiberty/The%20Constitution%20of%20Liberty.pdf>
- HOBBS, Thomas (2010) [1651]: *Leviatán*. Ford. Vámosi Pál. Budapest: Kossuth.
- KÁKOSY László (2005): *Az ókori Egyiptom története és kultúrája*. Budapest: Osiris.
- LENIN, Vlagyimir Iljics (1973) [1918]: *Az állam és a forradalom*. Ford. Székffy Gyula. Budapest: Kossuth.
- LESSIG, Lawrence (2004): *Free Culture*. New York: Penguin. Online: [https://archive.org/download/free\\_culture/freeculture.pdf](https://archive.org/download/free_culture/freeculture.pdf)
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Ford. Endreffy Zoltán. Budapest: Gondolat.
- MILL, John Stuart (2020) [1859]: *A szabadságról*. Ford. Pap Mária. Budapest: Helikon.
- PIRENNE, Henri (1983): *A középkori gazdaság és társadalom története*. Ford. Gyáros Erzsébet. Budapest: Gondolat.
- Platón (1989): *Állam*. Ford. Jánosy István. Budapest: Gondolat.
- SAVIGNY, Friedrich (1956): *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. Darmstadt: Hermann Gentner Verlag.
- SCHAUER, Frederick (2012): *Thinking Like a Lawyer*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCULLARD, Howard Hayes (2003): *A History of the Roman World 753–146 BC*. London: Routledge. Online: <https://archive.org/details/historyofromanwo0000scul>
- United Nations (2015): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/1654217?v=pdf>
- World Economic Forum and UN Sign Strategic Partnership Framework (2019). Online: [www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/](http://www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/)

# A *Rerum novarum* enciklika és hatása a római katolikus egyház szociális nézeteire a századforduló Magyarországon

SZALAY-BOBROVNICZKY VINCE<sup>1</sup>

*A tanulmány a XIII. Leó pápa által 1891-ben kibocsátott Rerum novarum enciklika magyarországi fogadtatását és a római katolikus egyház szociális szerepvállalására gyakorolt hatását vizsgálja. Elemzi az enciklika megszületésének társadalmi és egyháztörténeti előzményeit, valamint bemutatja annak legfontosabb társadalompolitikai üzeneteit. A tanulmány rámutat arra, hogy az enciklika nem csupán teológiai és erkölcsi iránymutatást adott a munkáskérdés kezeléséhez, hanem jelentős ösztönző erővé vált a magyarországi politikai katolicizmus, a keresztényszociális mozgalmak, a munkásszervezetek, a szövetkezeti kezdeményezések és a karitatív intézmények fejlődésében is. Külön figyelmet szentel a Katolikus Néppárt, Giesswein Sándor, Prohászka Ottokár, valamint a Szociális Missziótársulat tevékenységének, amelyek az enciklika szellemiségét gyakorlati társadalmi cselekvéssé alakították. A tanulmány emellett érvel, hogy a Rerum novarum jelentős szerepet játszott a modern magyar szociálpolitikai gondolkodás kialakulásában, és hozzájárult ahhoz, hogy a katolikus egyház a társadalmi kérdések kezelésének aktív szereplőjévé váljon a 19–20. század fordulóján.*

**Kulcsszavak:** *Rerum novarum*, XIII. Leó, katolikus egyház, szociális tanítás, keresztényszocializmus, politikai katolicizmus, Giesswein Sándor, Prohászka Ottokár, Szociális Missziótársulat, Magyarország

## *The Encyclical Rerum novarum and Its Impact on the Social Views of the Roman Catholic Church in Hungary at the Turn of the Century*

*This study examines the reception of Pope Leo XIII's 1891 encyclical Rerum novarum in Hungary and its impact on the social engagement of the Roman Catholic Church. It analyses the social and ecclesiastical background of the encyclical, as well as its principal socio-political messages. The paper argues that Rerum novarum provided not only theological and moral guidance for addressing the social question but also served as a catalyst for the development of political Catholicism, Christian social movements, workers' associations, cooperative initiatives, and charitable organisations*

<sup>1</sup> Helyettes államtitkár, Miniszterelnökség, Civil és Társadalmi Kapcsolatok.

*in Hungary. Particular attention is devoted to the activities of the Catholic People's Party, Sándor Giesswein, Ottokár Prohászka, and the Social Mission Society, all of whom transformed the principles of the encyclical into practical social action. The study concludes that Rerum novarum played a significant role in shaping modern Hungarian social policy thinking and contributed to the emergence of the Catholic Church as an active participant in addressing social problems at the turn of the nineteenth and twentieth centuries.*

**Keywords:** *Rerum novarum*, Pope Leo XIII, Catholic Church, Catholic social teaching, Christian socialism, political Catholicism, Sándor Giesswein, Ottokár Prohászka, Social Mission Society, Hungary

## Bevezetés

A 19. század utolsó harmadában jelentős változások mentek végbe az európai gazdasági és társadalmi viszonyok területén.<sup>2</sup> Számos régióban kibontakozott az ipari forradalom második korszaka, amely nem pusztán az ipari, technológiai területeken hozott változást, hanem a társadalmi, urbanizációs folyamatokra is látványos hatással volt. A népességrobbanás dinamikája az ipari forradalom korának látványos jelenségeként a demográfiai viszonyok meghatározó része maradt. Különböző irányú migrációs folyamatok bontakoztak ki. Tovább nőtt a városok népessége, a munkaerőnek az agrárszférából az iparba áramlása. Átalakult az életmód, a lakóközösség külső megjelenése. A liberális elveken nyugvó szabadversenyes kapitalizmus alapelve a profit maximalizálása volt, aminek azonban súlyos következményei lettek a munkásság szociális helyzetére, a bérek alakulására, annak ellenére, hogy történtek előrelépések a szociális biztonság megteremtése érdekében. A munkásság általános helyzete már más képet mutatott, mint az 1830-as, 40-es években.

Egyre aktívabban jelentek meg a különböző munkásmozgalmi törekvések, túllépve a korábbi szervezeti kereteket megindult a párttá szerveződésük, azaz országokként eltérő időben, de megjelentek a szocialista, szociáldemokrata pártok. Az Internacionálék révén a munkásmozgalom valóban nemzetközivé vált, új korszakba léptek a munkásság vezetői által megfogalmazott szociális és politikai követelések. Programjuk alapelemévé a választójog kibővítése mellett a munkásképviselet, a szociálpolitikai kérdések, a női és gyermekmunka korlátozása stb. megfogalmazása vált. A munkáskérdés, a szociális egyenlőtlenségek kezelése korgondolat lett a 19. század végére. Új eszmék, ideológiák szerveződtek ezen törekvések érvényesítésére. A szociális kérdés megfogalmazása pedig kihívásként jelent meg mind az állam, mind az egyházak számára.

<sup>2</sup> Lásd erről bővebben TOMKA2023: 167–181.

Mindezek alapján a tanulmány két fő kérdést állít a középpontba. Elsőként azt vizsgálja, hogy milyen fogadtatásban részesült a *Rerum novarum* enciklika a magyarországi római katolikus egyház részéről. Ennek bázisán pedig arra kíván választ adni, hogy milyen területeken bontakozott ki a katolikus egyház szerepvállalása a szociális problémák kezelésében az enciklika hatására, illetve milyen szempontok alapján tekinthető mindez a modern szociálpolitika megalapozásának.

A tanulmány előfeltevése szerint a *Rerum novarum* enciklika jelentős hatással volt a magyarországi római katolikus egyház szociális szerepvállalására, mivel nemcsak egyfajta eszmei-teológiai iránytűként szolgált, hanem közvetlenül is hozzájárult új politikai pártok, önszerveződő mozgalmak és karitatív egyesületek megalakulásához is a 19–20. század fordulóján, valamint ennek szerves folytatásaként az 1920–30-as években.

### **A *Rerum novarum* enciklika előzménye, motivációja és főbb elemei**

A katolikus egyházat gyakran érte az a bíráló, hogy a munkásmozgalom, a marxista ideológiájú szervezetek megjelenéséhez képest időben később reagált a szociális kihívásokra, a munkásság helyzetére. Hiszen az első szociális enciklika, a *Rerum novarum* „csak” 1891-ben jelent meg.<sup>3</sup> A témával foglalkozó kutatók azonban kiemelik, hogy a katolikus egyház részéről a munkáskérdés és általában a szociális viszonyok helyzete már jóval az enciklika előtt nem pusztán megfogalmazódott, hanem azok megoldása érdekében különböző szervezeti formákat is öltött.<sup>4</sup> Wilhelm Emmanuel von Ketteler<sup>5</sup> mainzi püspök 1843-ban már katolikus munkásegyletet alapított, valamint prédikációiban és teológiai írásaiban központi szerepet kapott a munkásság helyzete és annak megjavítása. „Püspökként azt is látta, hogy a munkásság alkalmi karitás támogatása nem jelent igazi szociális megoldást.”<sup>6</sup> Felismerte azt is, hogy az államnak van a legnagyobb feladata és lehetősége a szociális helyzet kezelésének területén. Gondolatainak hatása a *Rerum novarum*-ban is kimutatható, illetve más országokban is az ő kezdeményezését követték a szociális kérdések keresztény alapú megközelítésére és kezelésére.<sup>7</sup> A kellő súlyú, azaz a pápa általi megnyilatkozás a szociális kérdésről azonban kétségtelenül késedelmet szenvedett. Erre utalt XVI. Benedek 2005-ben tett kijelentése is. „Az Egyház képviselői lassan vették észre, hogy a társadalom igazságos struktúrájára vonatkozó kérdés új módon vetődik föl.”<sup>8</sup>

<sup>3</sup> JANCsó–DARABOS 2023: 8. Az enciklikáról és háttéréről lásd még SZÁNTÓ 1985: 440–449; BERAN–LENHARDT 2017: 225–241; GERGELY 1998.

<sup>4</sup> Lásd erről bővebben TÓTH 2023.

<sup>5</sup> Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811–1877): 1850-től mainzi püspök, a német keresztényszocializmus első nagy alakja. „Munkáspüspöknek” is nevezték. Lásd még FAZEKAS 2012.

<sup>6</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 214.

<sup>7</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 17.

<sup>8</sup> Idézi JANCsó–DARABOS 2023: 8.

XIII. Leó nyitott volt a változásra, a megújulásra, a kor kihívásaihoz igazodó, de az alapvető elveket meg nem tagadó új szemléletekre.<sup>9</sup> 1891 előtt már számos körlevelet adott ki. Például 1878-ban a szocializmusról (*Quod apostolici muneris*), 1888-ban a liberalizmusról (*Libertas praestantissimum*). Alapvető törekvése az volt, hogy „az egyházat és a kultúrát összhangba kell hozni, a modern világot kereszténnyé, a kereszténységet pedig modernné, korszerűvé kell tenni. A program az egyháznak elszigeteltségéből való kitörését, a korhoz történő csatlakozását hirdette meg”<sup>10</sup>

XIII. Leó 1891. május 15-én adta ki a munkások helyzetéről szóló *Rerum novarum* kezdetű enciklikát.<sup>11</sup> „Az enciklika szerzőinek azonosítása vita tárgyát képezi.”<sup>12</sup> XIII. Leó pápát a munkás-, illetve a szociális kérdések iránti nagy fokú érzékenysége miatt „munkáspápának”, valamint „szociális pápának” is nevezték.<sup>13</sup> Az egyházi életre, a politikai katolicizmus kibontakozására gyakorolt hatása annyira meghatározó volt, hogy később az egyház Aranybullájának is tartották. „Ez a pápai megnyilatkozás lett a keresztény szociális tanítás és mozgalom Magna Chartája, és a későbbi, az ilyen tárgyú szentszéki dokumentumok ehhez nyúlnak vissza.”<sup>14</sup> Az elemzők kiemelték azt is, hogy ezzel a pápa „egy új műfajt is teremtett, másrészt olyan társadalmi kérdéseket vetett fel és olyan fogalmakat használt, amelyek minden korban időszerűek. Ilyen például az istenképiségből származó emberi méltóság fogalma vagy az, hogy az állam feladata a közjó biztosítása.”<sup>15</sup> Ezt követően a közjó gondolata az egyház társadalmi tanításának egyik alapelemévé vált.

Az enciklika a bevezetőjében utal a munkásság tarthatatlan helyzetére, de hangsúlyozza, hogy a szocialisták által megfogalmazott javaslatok, például a magántulajdonra vonatkozó elképzelésük elfogadhatatlan. Az enciklika nem kívánja a tulajdonviszonyokat megváltoztatni. „[A]z embernek természet adta joga van arra, hogy magánbirtoka lehessen.”<sup>16</sup> A katolikus egyházban eleve meglévő szegények és elesettek iránti szolidaritás kérdésében gyakran hivatkozik Aquinói Szent Tamásra és az adakozásra mint a keresztényi szeretet megnyilvánulására. A szocialista megoldásokkal szemben elítéli az osztályharcot is. Szükségesnek véli a munka erkölcsi és anyagi megbecsülésének érvényesülését, valamint a munkásság jogát érdekképviselőjük megteremtésére. Az enciklika az állam kötelességévé teszi a munkások szociális helyzetének javítását, a „közjó” elvének érvényesítését és a munkások érdekképviselői jogának elismerését. Elismeri a munkásság számos alapvető jogát, például a sztrájk alkalmazása, a szabadnap, a munkaidő csökkentésének megkövetelése. A munkaadók részéről az enciklika elvárja a „profitéhség” korlátozását. A profit és a hatalom utáni vágy kérdésével későbbi pápai megnyilatkozások is foglalkoztak, például II. János Pál 1987-ben kiadott *Sollicitudo rei socialis* megnyilatkozásában,

<sup>9</sup> Az enciklika közvetlen előzményeire lásd CZIRÁKI 1981.

<sup>10</sup> GERGELY 1998: 826.

<sup>11</sup> Az enciklika teljes szövegére lásd ZSIGMOND 1970: 169–209.

<sup>12</sup> BOTOS 2023: 83.

<sup>13</sup> A Quadragesimo anno hatása Magyarországon. Beszélgetés Közi Horváth Józseffel 1981: 151.

<sup>14</sup> GERGELY 1998: 827.

<sup>15</sup> BERAN 2023: 31.

<sup>16</sup> ZSIGMOND 1970: 172.

amely „kiindulási pontjának” tekinti XIII. Leó enciklikáját.<sup>17</sup> Az enciklika hosszú távú, máig jelen lévő fontos hatása a szubszidiaritás alapjainak a megjelenése. „Itt tehát már megfogalmazódik az az elv, amely a szubszidiaritás eszméjének forrása, vagyis hogy viszonylagos autonómiájuk révén az állam alatti szerveződési szintek is a szándékaiknak és céljaiknak leginkább megfelelő formában működhessenek.”<sup>18</sup>

## Az enciklika magyarországi fogadtatása, eszmei és politikai hatása

A *Katholikus Egyházi Közlöny* a magyarországi katolikus egyház részéről még az enciklika kiadásának évében hivatalosan értelmezi és konkretizálja a pápai megnyilatkozás tartalmát.

„Ami munka feltétel nélkül szabadon és méltányosan kikötöttet, azt mindenben híven kell teljesíteni, az urak vagyonát nem szabad megkárosítani és személyét megsérteni. A munkásnak az erőszaktól tartózkodnia kell és soha lázadásra sem vetemedhet, s nem szövetkezhet olyan emberekkel, kik mesterségesen szítanak túlságos igényeket, tesznek óriási ígéreteket, mivel a velük való egyezés következménye a jólét feldúlása. A gazdagok és a munkaadók kötelességei tisztelni az emberi személy méltóságát. Meg kell emlékezniük arról, hogy nem szegény pénzért dolgozni, hanem tisztesség, mivel módot nyújt az életfenntartásra, de undok dolog birtoklásvágyból visszaélni az emberekkel s őket csak addig becsülni, ameddig izmuk és erejük van. Továbbá az is kötelességük, hogy a szegények vallására és lelki javaira tekintettel legyenek. A munkaadó kötelessége, hogy a munkás alkalmas időben ájtatosságát gyakorolhassa.”<sup>19</sup>

Az enciklika a magyarországi jogalkotásra is hatással volt, hiszen egyértelmű szerepe volt abban, hogy hamarosan munkásjóléti törvényeket fogadott el a magyar parlament. Az 1891/XIII. tc. bevezette a vasárnapi munkaszüneti napot, az 1893/XXVIII tc. létrehozta az iparfelügyeletet, az ipari munkások munkakörülményeinek és egészségének védelme érdekében, az 1911/XIX. tc. pedig korlátozta az éjszakai munkában foglalkoztathatók körét.<sup>20</sup>

Az enciklikának a magyarországi római katolikus egyház szociális nézeteire gyakorolt hatásainak vizsgálata előtt érdemes megjegyezni, hogy a németországi katolikus kezdeményezésű munkásszervezetek példájára hazánkban már a korábbi évtizedekben is szerveztek hasonló célú egyesületeket. Ezek sorából kiemelkedik a Szabóky Adolf piarista szerzetes és Tóth István nyomdász által, Scitovszky primás aktív támogatásának

<sup>17</sup> BERAN 2023: 40.

<sup>18</sup> HÖRCHER 2023: 119–120.

<sup>19</sup> Idézi UDVARDY 2014: 62.

<sup>20</sup> BÓDY 2001.

segítségével 1856-ban alapított első Kolping<sup>21</sup> Egyesület Pesten. Magyarországon Katolikus Legényegyletnek nevezték el, és a kisipari tanulók egyesületévé vált. A gyári nagyüzemek későbbi elterjedésével az ilyen jellegű, azaz a kisiparosokra koncentrált munkásszervezetek jelentősége csökkent.<sup>22</sup> „Ez az egyesület – a kevésbé fejlett magyar gyáripar következtében – elsősorban a kisipari tanuló ifjúságot és a falusi fiatalokat gyűjtötte össze. Jellege inkább gyakorlati, valláserkölcsi nevelés volt.”<sup>23</sup> 1856 után számos más városban is alapítottak katolikus legényegyletet, például Pozsonyban még 1856-ban, majd Óbudán, Temesváron, Sopronban, Nagyszombaton, majd Egerben is. Nem véletlenül ezekben a városokban, hiszen itt a katolikus egyház szervezeti aktivitása hagyományosan erős volt.<sup>24</sup>

Az enciklika hatására bontakozott ki a politikai katolicizmus és annak különböző irányzatai, elnevezései, fogalmi és tartalmi megközelítései.<sup>25</sup> Az enciklika iránymutatását követve az egyház mint intézmény, illetve a katolikus hit iránt elkötelezett személyek is egyre nagyobb lendülettel fordultak a munkásság helyzete, illetve általában a szociális kérdések felé. Követve az enciklikában foglaltakat, a katolikus egyház elkötelezett hívei aktív szervezőmunkába kezdtek. Ennek hatására céljaiban nagyon különböző, de ideológiai, eszmei, gyakorlati és elméleti munkájuk során hivatkozási alapnak mindannyian a *Rerum novarum*ot tekintő szerveződések jelentek meg. Politikai értelemben a legjelentősebb az 1894-ben megalapított Katolikus Néppárt volt.<sup>26</sup> Megalapítói gróf Zichy Nándor<sup>27</sup> és gróf Esterházy Miklós Móríc<sup>28</sup> voltak. Zichy elsősorban az egyházi kérdésekről – például a polgári házasság bevezetése – zajló parlamenti vitákon elhangzó felszólalásairól volt ismert. Esterházy pedig aktívan részt vett a Fribourgi Unióban,<sup>29</sup> amely a *Rerum novarum* enciklika szellemiségének megalapozásában jelentős szerepet játszott. „Az 1887. június 1-i ülésen Esterházy gróf vázolta a magyar viszonyokat. Semmi

<sup>21</sup> Boldog Adolf Kolping (1813–1865) német katolikus pap. A már említett Ketteler elsősorban elméleti, teológiai kérdésekre koncentrált a szociálpolitikai megnyilatkozásaiban; Kolping gyakorlati szervező munkát fejtett ki a munkásság, elsősorban az ipari tanulók, munkásifjúság között. Tevékenysége révén formálódott ki a Kolping Mozgalom. Lásd bővebben BERAN–LENHARDT 2017: 216–217, valamint Magyar Katolikus Lexikon, <https://lexikon.katolikus.hu/K/Katolikus%20Leg%C3%A9nyegylet.html>

<sup>22</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 217.

<sup>23</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 233–234.

<sup>24</sup> SZÉCSKÓ 1992: 6.

<sup>25</sup> Ezekre lásd GERGELY 1977; GERGELY 2007; GERGELY 2008.

<sup>26</sup> A Katolikus Néppárt megalakulásáról lásd SZABÓ 1977.

<sup>27</sup> Gróf Zichy Nándor (1829–1911): politikus, országgyűlési képviselő, tárnokmester, a Katolikus Néppárt alapító elnöke. Számos vidéki bank megalapítója.

<sup>28</sup> Gróf Esterházy Miklós Móríc (1855–1925): főrendiházi tag, császári és királyi kamarás, a Katolikus Néppárt társelnöke.

<sup>29</sup> Gaspard Mermillod (1824–1892) genfi püspök, a svájci fribourgi székhellyel. 1885-ben kezdeményezésére szerveződött meg a Fribourgi Uniót, hivatalos elnevezéssel a Katolikus Társadalomtudományi és Közgazdasági Egyesületet, amely nagy szerepet játszott a katolikus egyház társadalmi és szociális tanításának kiformalódásában. Lásd bővebben BERAN–LENHARDT 2017: 218–219.

fejlődést sem lát a szociális törvényhozásban, és a magyar klérusnak sincs pozitív hozzájárulása a társadalmi kérdéshez, a primás legújabb biztatásai ellenére sem.”<sup>30</sup>

A párt megalapításában kétségtelenül közrejátszott a XIII. Leó által 1893. szeptember 2-án kibocsátott *Constanti Hungarorum* című enciklika, amely fellépett a beterjesztett egyházpolitikai törvények ellen, illetve felszólította a magyarországi papságot és katolikus hívőket szervezetek, egyesületek létrehozására. A főrendiházban akkor igen magas volt a katolikus arisztokraták aránya, a pápa általuk is akarta álláspontját érvényesíteni a magyar törvényhozásban. Az enciklika kiadásának ideje nem véletlenül esett szeptember 2-ára, hiszen 1686. szeptember 2-án szabadult fel Buda a török uralom alól, ami nagyrészt az akkori pápa szervezőmunkájának köszönhetően létrejött nemzetközi törökellenes szövetségnek, a Szent Ligának volt köszönhető.<sup>31</sup> A tanulmány nem kíván foglalkozni a Néppárt belpolitikai szerepével, a pártpolitikai küzdelmekkel és a gyakran személyes ambíciók motiválta átalakulásokkal, de a témánk szempontjából fontos megemlíteni, hogy programja sokak számára okozott csalódást vagy hiányérzetet, mivel láthatóan elsősorban a készülődő és a már elfogadott liberális szellemű egyházi törvények elfogadásának meggátolására, illetve a hatályba lépettek felülvizsgálata érdekében szerveződött meg. „A néppárti program igen mérsékelt szociális reformokat, a nemzetiségek számára bizonyos kulturális autonómiát fogalmazott meg, míg a politikai demokráciát, a választójogi reformot még csak meg sem említette.”<sup>32</sup> A Néppárt helyét és jövőjét a dualizmus pártviszonyaiban meghatározta az a sajátossága, hogy: „A politikai katolicizmus párttá szerveződése hazánkban éppúgy, mint Németországban nem a szocializmus elleni harc, hanem a kultúrharc terméke volt.”<sup>33</sup>

A párt programját, ideológiáját, illetve a földkérdésről, a földreformról alkotott álláspontját eleve determinálta az a körülmény, hogy vezetői között nagy arányban voltak nagybirtokos arisztokraták. Ez az általános társadalomfelfogásukat, az egyes társadalmi rétegek feladatairól, illetve szerepeiről alkotott felfogásukat is meghatározta.

„Mind a XIII. Leó által megfogalmazott új pápai politikai és ideológiai doktrína, mind az újkonzervativizmus laikus megfogalmazói szerint mindenkinek a közjó érdekében kell tevékenykednie, s e tevékenységet az államnak kötelessége összefogni. Azt is nyilvánvalóan megfogalmazták, hogy a társadalomban elsősorban azok képesek a 'közjó érdekében működni', kiknek társadalmi, illetve gazdasági helyzetük számukra ezt lehetővé teszi, s így az újkonzervatív követelések mindig elsősorban az állam s a 'hatalmasok' (mind politikai, mind gazdasági tekintetben) felé irányultak.”<sup>34</sup>

<sup>30</sup> CZIRÁKI 1981: 383.

<sup>31</sup> Az enciklika hivatalos katolikus fogadtatására lásd MIHÁLYFI 1893.

<sup>32</sup> GERGELY 2007.

<sup>33</sup> GERGELY 1977: 12.

<sup>34</sup> SZABÓ 1977: 202–203.

A katolikus pártok többsége rövid életűnek bizonyult, és nagy volt a politikusok mozgása is az egyes szervezetek között.

A Néppártból nőtt ki a magyarországi keresztényszocializmus. Előzménynek a Giesswein Sándor<sup>35</sup> győri kanonok és püspöki titkár által 1898-ban megalapított Győri és Győrvidéki Keresztény Munkás Egyesület tekinthető. A Katolikus Néppárt és a keresztényszocialista irányzat közötti nézetkülönbségek akkor váltak teljessé, amikor 1907-ben megalakult az Országos Keresztény Szocialista Párt. Maga Giesswein a keresztényszocializmus fogalmát a következőkben határozza meg:

„A keresztényszocializmus szó elnevezése ama társadalompolitikai iránynak, mely a keresztény etika alapján akarja útját állni a hatalmaskodó individualizmus által előidézett társadalmi igazságtalanságoknak, s az egészséges társadalmi fejlődést ilyen természetű reformok életbeléptetésével óhajtja biztosítani [...] A keresztényszocializmust tehát abban az értelemben kell vennünk, hogy az egy keresztény szociális reformnak összefoglalatja, rendszere, mintegy a keresztény igazságosságának a társadalmi és gazdasági életben való gyakorlati alkalmazása.”<sup>36</sup>

Giesswein jól látta, hogy a szociális problémák egyházi alapú kezeléséhez a hitbéli meggyőződés és elkötelezettség mellett szükséges a koreszméket, a munkásmozgalmi törekvéseket is ismerni, ahogy a modern gazdaság folyamatait és hátterét is kellő mélységben tanulmányozni. „Aki a szociális kérdést meg akarja érteni, az tartsa maga előtt jobb kéz felől a nemzetgazdaságról szóló műveket, bal kéz felől a tudományos szocializmus iratait, maga előtt pedig tartsa nyitva az evangéliumot.”<sup>37</sup> A földreform szükségességével ő is tisztában volt, ami a püspöki kar egyes tagjaiból ellenkezést, bizalmatlanságot váltott ki.<sup>38</sup> A korszakban a két legjelentősebb műve a *Társadalmi problémák és keresztény világnézet* (1907), valamint *A szociális kérdés és a keresztényszocializmus* (1914).

A századfordulón számos, a katolikus egyházhoz szorosan kötődő személyiséget lehet megemlíteni, akik a *Rerum novarum* szellemiségét és céljait követve aktív közírói, elméleti, teológiai, valamint gyakorlati szervező tevékenységet fejtettek ki a szociálpolitika területén, a már említett Giesswein Sándor mellett. Nem pártalapítóként, pártpolitikusként fejtett ki széles körű tevékenységet, közvetve azonban inspirálta a Katolikus Néppárt megalapításában Prohászka Ottokárt, aki a magyarországi keresztényszocializmus egyik legkiemelkedőbb szellemi alakja.<sup>39</sup> Prohászka kiterjedt

<sup>35</sup> Giesswein Sándor (1856–1923): számos egyházi tisztség betöltője, író, társadalomtudós, az MTA levelező tagja, a magyarországi keresztényszocializmus legjelentősebb képviselője. Életéről lásd: *Demokrácia – kereszténység – humanizmus. Giesswein Sándor, a modern kereszténydemokrácia közép-európai előfutára* 1994; SZOLNOKY 2003.

<sup>36</sup> Idézi GERGELY 1998: 829.

<sup>37</sup> Idézi CZIRÁKI 1981: 383.

<sup>38</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 238.

<sup>39</sup> Prohászka Ottokár (1858–1927): római katolikus pap, teológus, egyetemi tanár, az MTA rendes tagja, országgyűlési képviselő, 1905-től haláláig székesfehérvári püspök. Lásd bővebben GERGELY 1994; SZABÓ 2006; ADRIÁNYI 2002; FRENÝÓ 2018.

egyházvezetők, politikusi, elméleti-teológiai, közírói tevékenységével a tanulmányban nem foglalkozunk, hanem a témaválasztást követve a szociális területen játszott szerepére koncentrálunk. Társadalmi nézeteit jelentősen meghatározta az a tényező, hogy római tartózkodása idején XIII. Leó volt a pápa, akinek világlátása, a szociális kérdések iránti nyitottsága egyértelmű hatással volt Prohászka. Még a *Rerum novarum* kiadásának évében, 1891-ben megjelenteti a pápa megnyilatkozásainak magyar fordítását, *XIII. Leó pápának beszédei és levelei* címmel. Azon kevesek közé tartozott, akik szükségesnek vélték a földreform végrehajtását, „mert a földbirtok kevés kézen való felhalmozása megakadályozza a falvak és a parasztság sorsának jobbra fordulását.”<sup>40</sup> Jól látja, hogy a vidéki társadalomban a szociális kérdés elválaszthatatlan a földreformtól.<sup>41</sup> A szociálpolitika területén is szükségesnek véli a keresztényi szemlélet érvényesülését, hiszen a marxista alapú munkásmozgalmat ezáltal lehet visszaszorítani. Meggyőződése szerint: „Vallásos szocialisták sehol sincsenek; ahol a hit, a vallás erős, ott a szocializmus kötéllel sem fog verbuválhatni.”<sup>42</sup> Úgy véli, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek, a szociális nyomor nem pusztán gazdasági okokra, a profitszemléletre vezethetők vissza, hanem azoknak hitbéli, erkölcsi, a vallási felfogástól való eltávolodás által kiváltott okai is vannak. A marxista alapú ideológiák és mozgalmak terjedésének lehetőségét a szegénység és a vallástalanság teremtette meg. A szociális kérdés megjelenését ő is a modern gyáripár elterjedésének tudja be. A nagyipar szétszabdalta a család hagyományos kereteit, a meglévő szerepeket és funkciókat teljesen átalakította.

„A család fölbomlik; apa, anya, gyermekek dolgoznak a gyárban, a tűzhely hideg, az ellátás fűszertelen, az otthon rideg. Az asszony nem anya, hanem napszámos; a napszámos pedig nem feleség és nem nevel gyermeket. Haza nem húzza a családtagokat semmi; a férj s a felcseperedett fiúk a korcsmába gravitálnak; a leányok semmi háziasságot, semmi szemérmert nem tanulnak; igazi felemások, öszvéri típusok; sem fiúk, sem leányok. Ilyenekből lesznek azután anyák, vagyis nem anyák, hanem csak szülők; gyermekeket szülnek, de nem nevelnek.”<sup>43</sup>

Prohászka tisztában volt a kor alapvető kihívásaival, tendenciáival. A földkérdés kapcsán felismerte, hogy mennyire összetett problémáról van szó. Egyszerre foglal magában szociális, jogi, nemzetiségi, de üzemszervezeti, műveltetéstechnikai szempontokat is. „Politikusként érezte a földreform fontosságát. A püspökség földbirtokából 1000 hold földet parcellázott szét a rászoruló gazdák között. A parlamentben azonban hiába sürgette püspöktársait hasonló tettekre, azok nem tudták megérteni a kor követelményeit.”<sup>44</sup>

<sup>40</sup> JUHÁSZ 2009: 18.

<sup>41</sup> Prohászka néhány jellemző írása a korszak szociális kérdéseiről: PROHÁSZKA 1907; PROHÁSZKA 1903.

<sup>42</sup> JUHÁSZ 2009: 28.

<sup>43</sup> JUHÁSZ 2009: 30.

<sup>44</sup> BERAN–LENHARDT 2017: 234.

A *Rerum novarum* célja és a katolikus egyházi vezetés szándéka az enciklikában megfogalmazott úgynevezett keresztény válasszal nem pusztán hitbeli törekvések elérése volt, hanem a munkásság távol tartása a marxista alapú munkásmozgalomtól, a szociáldemokráciától és egyéb munkásszerveződésektől, érdekvédelmi csoportoktól. Ehhez alternatívát kellett nyújtani számukra, így vett nagy lendületet a századfordulón a keresztény ideológiájú munkásszervezetek, egyesületek létrehozása. Ezek széles formát öltöttek a megfogalmazott célok tekintetében, de – ahogy korábban már utaltunk rá – a teológiai, keresztényi alapnak mindenki a *Rerum novarum*ot tekintette.

1899. február 16-án a Katolikus Néppárt kezdeményezésére megalakult a Keresztény Szövetkezetek Központja. Elnöke gróf Zichy Aladár volt.<sup>45</sup> Céljuk a szövetkezet tagjainak, elsősorban parasztoknak, kiskereskedőknek és kisegyszisztenciáknak a hitelnyújtás mellett kedvező és kiszámítható értékesítési lehetőséget biztosítani. Ezzel is hozzájárulva a szociális biztonságukhoz, stabilitásukhoz. Regionális szinteken értek el jelentős eredményeket, de országos méretekben már szerényebb hatásuk volt. „A központ célkitűzése »a kalmárszellemű haszonhajszoló kereskedés enyhítése a gyengébb javára önmérséklő szeretettel és árakkal«, végül is nem teljesült.”<sup>46</sup> 1912-ben már 209 tagszövetkezet van. Kiadványuk az 1904–1919 között megjelent *Szövetkezzünk* volt. A legnagyobb számban a Dunántúlon szerveződtek meg, ahol a katolikus nagybirtokosság nyíltan felkarolta céljaikat. Helyi szinteken gyakran „a Hangya konkurenseként láttatta magát”.<sup>47</sup> A rivalizálást gyakran az egyesüléssel oldották meg, például a Dunántúli Keresztény Fogyasztási Szövetkezeti Központ már 1917-ben egyesült a Hangyával. A Keresztény Szövetkezetek Központja 1918-ig közel 300 helyi szerveződéssel rendelkezett. 1918 májusában mind-egyikük integrálódott a Hangyába, az elnökük, gróf Zichy Aladár bekerült a Hangya igazgatóságába, és 1925 és 1934 között elnöke is lett.

## A katolikus egyház szociális szerepvállalásának kiterjedése és szervezeti formái

Az enciklika kihirdetését követő évtizedekben a katolikus egyházhoz kötődően számos olyan szervezet, egyesület jött létre, amely kifejezetten szociálpolitikai törekvéseket fogalmazott meg. Szervezőmunkáját tekintve, hatásában és utóéletében azonban a legjelentősebb a Szociális Missziótársulat, amelynek megalapításában (1908) és későbbi tevékenységében Farkas Edithnek volt meghatározó szerepe.<sup>48</sup> Míg a gyakorlati irányító munkát Farkas Edith látta el, Prohászka az egyház részéről biztosította a lelki

<sup>45</sup> Lásd bővebben Magyar Katolikus Lexikon, <https://lexikon.katolikus.hu/K/Kereszt%C3%A9ny%20Sz%C3%B6vetkezetek%20Orsz%C3%A1gos%20K%C3%B6zpontja.html>, valamint GAUCSÍK 2017. Gróf Zichy Aladár (1864–1937): politikus, a Katolikus Néppárt vezető alakja, a Főrendiház tagja, számos kormányban töltött be miniszteri pozíciót. 1919 után legitimista politikus.

<sup>46</sup> GAUCSÍK 2017: 20.

<sup>47</sup> GAUCSÍK 2013: 9.

<sup>48</sup> Farkas Edith (1877–1942): szerzetesnő, tanár, nőmozgalmi vezető. Lásd még UDVARDY 2014: 69–91.

és intézményi támogatást. Ez volt az első magyarországi női kongregáció. Súlyát az is mutatja, hogy ma is folyamatosan működik.<sup>49</sup>

A Társulat megszerveződésének komoly előzményei vannak. A századfordulón első-sorban katolikus arisztokrata származású, a közéleti és egyházi kérdések iránt elkötelezett nők magánkezdeményezéséből kezdtek kibontakozni az egyházi szociális intézmények. 1870-ben gróf Zichy Jánosné kórházat alapított a szegénységben élő betegek számára. Később gróf Pálffy Pálné vette át a kórház irányítását, amelynek kapacitása 1915-re már elérte a 200 ágyat.<sup>50</sup> 1896-ban ő szervezi meg a Katolikus Munkásnők Védőegyesületét. Az egyesület célja: „Tagjait anyagi támogatásban is részesíti akkor, ha önhibájukon kívül munkához nem jutnak, vagy munkára képtelenné válnak. Tagjait minden munkásviszonyokból kifolyó igazságtalan bánásmóddal szemben jogi védelemben is részesíti.”<sup>51</sup> Az egyesület neve 1899-ben Katolikus Nővédő Egyesületre változott. 1906-ban pedig Országos Katolikus Nővédő Egyesületre. 1908-tól a tényleges vezetést már Farkas Edith látta el.<sup>52</sup> 1904-től elindult szervezett formában az úgynevezett patronessz (vagy patronázs [pártfogó, segítő]) képzés. 1908-ban megalakult a Katolikus Patronage Egyesület. Célja: „megelőzni elkövetését a bűncselekménynek ezért védelmébe veszi a züllésnek indult és erkölcsiromlás veszélyének kitett gyermekeket és fiatalkorúakat. Fogházmissziót végez és gondoskodik a letartóztatási intézetekből szabaduló büntetetteknek a társadalomba való visszavezetéséről s azok felett felügyeletet gyakorol.”<sup>53</sup>

Farkas Edith a korszakban az egyik legaktívabb képviselője a gyakorlati szociálpolitikának a katolikus egyházi intézmények területén.<sup>54</sup> Tevékenységét a Katolikus Nővédő Egyesületben kezdte, amelynek 1906-ban alelnöke, 1908-ban ügyvezető elnöke lett. A kor egyik legaktívabb nőmozgalmi vezetőjeként számos egyesület és szervezet megalakítása kötődik hozzá: a már említett Katolikus Patronázs Egyesület, Katolikus Tisztviselőnők és Női Kereskedelmi Alkalmazottak Országos Szövetsége, Egyetemi Hallgatónők Szent Margit Köre, Katolikus Leányok Országos Szövetsége.<sup>55</sup> 1907-ben női Fogházmissziót szervezett, amely később becsatlakozott a következő évben megalapított Szociális Missziótársulatba.<sup>56</sup> „Prohászka püspök értékes tanácsokkal támogatta Farkas Edithet és főleg a lelkieket irányította. A Társulat belső ügyeibe, fegyelmi dolgaiba és szociális munkája megszervezésébe nem avatkozott bele.”<sup>57</sup>

<sup>49</sup> Lásd: <http://szocmissz.hu/nyitolap.html>, szervezeti szabályzata: <http://szocmissz.hu/design/tortenetunk/szervezet.pdf>

<sup>50</sup> MONA 1997: 18.

<sup>51</sup> MONA 1997: 18.

<sup>52</sup> MONA 1997: 19.

<sup>53</sup> Közli GEREVICH–LEOPOLD–ZSEMBERY 1927: 638.

<sup>54</sup> Életrajzára lásd még WIMMER [é. n.], „Kiváló előadó és karizmatikus személyisége miatt Gárdonyi Géza »Bibliás asszonynak« nevezte.” Lásd: <https://kerdemtudasbazis.hu/slachta-margit/>

<sup>55</sup> WIMMER [é. n.]: 2–3.

<sup>56</sup> WIMMER [é. n.]: 3.

<sup>57</sup> WIMMER [é. n.]: 4.

A társulat első anyaháza Szikszón jött létre a szociális kérdések iránt rendkívül nyitott akkori kassai püspök, Fischer-Colbrie Ágoston<sup>58</sup> anyagi és lelki támogatásával. A Hunyadi Alapítvány házáat kapták meg, amely 26 helyiséget, 82 hold szántót, illetve kertet és szőlőt foglalt magában.<sup>59</sup> A rend anyaháza 1913-ban Budapestre költözött. A településen kezdetben gyanakvás és bizalmatlanság fogadta az anyaházat és lakóit. „A szikszóiak ugyan nem örültek, hogy az »egész ország rossz lányai« ide kerülnek, de egészen hamar megszerették őket. A leányok többféle módon segítségére voltak a falunak (szegény- és beteggondozás), sőt egyszer még az óvodában keletkezett tüzet is eloltották.”<sup>60</sup>

A Társulat a következőkben határozta meg a célját:

„A Társulat célja a katolikus szociális munkát bármely téren hivatásos és kiképzett társulati tagok által ellátni. Mivel a szociális munka jelentősége s feladatainak nagysága napról-napra növekszik, a Missziótársulat a szociális munkások önkéntes hadserege, a katolikus egyesületek mellé hivatásos, szakképzett és szorosan szervezett testületet akar állítani, hogy a szociális munka folytonosságát biztosítsa, s hogy oly teendők elvégzéséről is gondoskodjék, amelyekhez mások – egyéb elfoglaltság vagy szakképzettség hiánya miatt – nem jutnak kellő mértékben.”<sup>61</sup>

A tagoknak különböző típusai vannak:

„A Társulat tagjai: bel- és kültagok, örökös, tiszteletbeli és szövetséges tagok. 1. Beltagok (Nővérek) azok, kik a Társulat házaiban közös életet élnek. 2. Kültagok azok, kik nem laknak ugyan a Társulat házaiban, de a beltagokéval azonos munkásságot fejtenek ki. A kültagok lehetnek működők és támogatók. 3. Tiszteletbeli tagok azok a nők vagy férfiak, akiket a Társulat érdemeikre való tekintetből tagjai közé választ. 4. Örökös tagok azok, kik a Társulat céljainak előmozdításához legalább 1,000 korona adománnyal járulnak. 5. Szövetséges tagok azok, akik a Szociális Missziótársulat Országos Szervezetének tagjai és az Országos Szervezet ügyrendje értelmében szabályszerűen csatlakoztak a Szociális Missziótársulathoz.”<sup>62</sup>

A felvételi eljárás a következő menetrendben zajlott:

„A beltagok közé való felvételért írásban lehet folyamodni az alapító főnöknőhöz (Farkas Edith, Budapest, I. Krisztina körút 125.) A folyamodványhoz melléklendő: 1. keresztlevele, 2. erkölcsi bizonyítvány, 3. orvosi bizonyítvány, 4. az összes iskolai

<sup>58</sup> Fischer-Colbrie Ágoston (1863–1925): esztergomi kanonok és pápai protonotárius, 1907-től kassai püspök, egyetemi tanár. Életrajzát lásd VIDÁKOVICH [é. n.].

<sup>59</sup> MONA 1997: 25.

<sup>60</sup> MONA 1997: 26.

<sup>61</sup> A Szociális Missziótársulat rövid ismertetése 1917: 4.

<sup>62</sup> A Szociális Missziótársulat rövid ismertetése 1917: 4.

vagy egyéb bizonyítványok, 5. fénykép. Aki a jelöltek közé felvételt nyer, az bizonyos időre a Szociális Szemináriumba kerül. Próbaideje hosszabb vagy rövidebb aszerint, hogy a jelentkező mily gyorsan éri el főleg a lelki kialakulásnak azt a fokát, mely nélkül hivatását megfelelően be nem töltheti. A próbaidő letelte után a »jelölt«-tag fogadalmat tesz.”<sup>63</sup>

Szabályozták a külső megjelenést is:

„A beltágok egyszerű fekete egyenruhát és fekete, kékfátyolos kalapot viselnek. Otthon, főleg a kápolnában, fekete fátyolt viselnek fejükön. Fogadalomtételkor minden nővér arany jegygyűrűt kap. A gyűrű külsején az Úr Jézus nevének kezdőbetűi, belsejében pedig a fogadalomtétel dátuma s a nővér jelígeje olvasható. Társulati jelvény még a kék zománckereszt, melyet a nővérek ruhájukra tűzve hordanak. A kereszt belső oldalán a Szentírásnak ez a mondása olvasható: »Amit egynek tesztenek a legkisebbek közül, azt nekem tesztitek«.”<sup>64</sup>

1910-re megszerveződött a Társulat vezetősége is. 1911-ben kormányzati támogatással ingatlant vettek a Krisztina körúton, amelyet később a Szociális Missziótársulat Központi Székházának neveztek el. Szociális iskolát is szerveztek a csatlakozni szándékozó nők képzése érdekében. Az oktatók között számos ismert politikust, egyetemi tanárt találhatunk, például Giesswein Sándort, Angyal Pál jogászprofesszort, Balogh Jenő igazságügyi minisztert, Czettler Jenő jogász-közgazdász államtitkárt, vagy Vass József kalocsai nagyprépostot, aki a Bethlen-kormányban népjóléti és munkaügyi miniszter lesz majd.

Farkas Edith fontos szerepet szánt az ismeretterjesztésnek, a szakmai alapok folyamatos megújításának. 1912-ben elindítja a Társulat hivatalos lapját, az *Értesítőt*, amelyet 1915-ben *Keresztény Nőnek* neveznek át. Megalakítja a Szociális Missziótársulat Irodalmi Bizottságát, amelynek feladata a szociális kérdésekkel foglalkozó kiadványok megjelentetése és a külföldiek lefordíttatása. A szakmai továbbképzés érdekében nyaranta vezetőképző tanfolyamot szerveztek.

Az első világháború a Társulat munkáját tovább aktivizálta. Öt hadikórházat irányítottak, valamint hadivarrodákat, népkonyhákat és nővédelmi hivatalokat is szerveztek. 1915-ben felállították a Hadiárvák Bizottságát. 1916-tól rendszeresen szerveztek gyermeknyaraltatási programokat.<sup>65</sup> 1917-ben Gyulafehérváron megalapították a Társulat Erdélyi Központját. 1918-ban Csobánkán, a 60. születésnapját ünneplő Prohászka Ottokár tiszteletére felállították az Ottokár Hadiárvaházat.<sup>66</sup>

A vizsgált időszak –Farkas Edith mellett – másik legtekintélyesebb és legaktívabb alakja a római katolikus egyházhoz kötődő szociálpolitikai területen tevékenykedőknek

<sup>63</sup> A Szociális Missziótársulat rövid ismertetése 1917: 5.

<sup>64</sup> A Szociális Missziótársulat rövid ismertetése 1917: 6.

<sup>65</sup> WIMMER [é. n.]: 5.

<sup>66</sup> WIMMER [é. n.]: 5.

Slachta Margit.<sup>67</sup> Hatását, jelentőségét az is mutatja, hogy napjainkban a szociálpolitikával, gondoskodáspolitikával foglalkozó legjelentősebb országos intézmény az ő nevét viseli.<sup>68</sup> Mindketten azt a törekvést kívánták megvalósítani, hogy ötvözni kell a női rendek hagyományait, szabályait, keresztényi értékrendjét és életvitelét a 20. századi szociális intézmények szemléletével, működésével. Mindketten a modern szociális gondoskodás előfutárainak számítanak. Új szemléletet jelentett az is, hogy az egyháznak a gondoskodáspolitikában nemcsak az a feladata, hogy karitatív, jótékonykodó szerepet lásson el, hanem kutassa fel és kezelje a szegénység, az elesettség kiváltó okait is, egyfajta közvetítő szerepe is legyen az állam és a társadalom között. „Szükség van az eseti jellegű meghaladó társadalmi öntevékenységre, a »társadalmi népgondozásra« is, amely együttműködve az állami szociálpolitikával, »az állami népgondozással« szakképzett munkaerők bevonásával, a szociális gondozás szakszerű napi feladatait látja el.”<sup>69</sup>

Slachta korán bekapcsolódott a szociális munkába. 1908 elején az Országos Katolikus Nővédő Egyesület megbízásából úgynevezett munkásnőitkári tanfolyamon tanult (németül Soziale Frauenschule) Berlinben. Ez év márciusában az egyesület által szervezett továbbképzésen számos előadást tartott, amelyek témái: Szociális kérdés, Törekvések a megoldás felé, Irányelvek a szociális kérdésben, A munka keresztény felfogása.<sup>70</sup>

Megalapítása után szinte azonnal (1908 novemberében) belép az akkor megalakult Szociális Missziótársulatba. Slachta 1915-ben szociális iskolát alapít. Ettől az évtől szerkesztője a *Keresztény Nő* című katolikus lapnak, amelynek neve 1918 márciusában *Magyar Nőre* módosul, alcíme is rendkívül beszédes: *A keresztény feminizmus lapja*. Slachta közéleti tevékenysége és gyakorlati szociálpolitikai aktivitása igazából 1920 után lendült fel.

A Társulat mellett még számos szociális célokat megfogalmazó egyesület, szerveződés jött létre a *Rerum novarum* kiadását követő években, de céljaikban, eszmeiségükben, vallási szemléletében mindegyik az enciklikát tekintette követendőnek.<sup>71</sup> A hosszú listából érdemes néhányat kiemelni, amelyek nevei is igen informatívak: 1912-ben alakult meg az Abstinens Kereszt Egyesület, a munkásság és az ifjúság felvilágosítása céljából az alkoholfogyasztás káros társadalmi következményeinek megismertetése érdekében. 1914-ben jött létre a Collegium Marianum Egyesület, azon törekvésből, hogy otthont biztosítson a felsőfokú tanulmányokat folytató nők számára. 1908-ban megalakult a Katolikus Háziaszonyok Országos Szövetsége, amely 1941-ig működött. „Célja a háziasszonyok lelki életének és családban betöltött szerepének támogatása, a háztartási alkalmazottak összefogása és a leányvédelem.”<sup>72</sup> 1908-ban szerveződött meg a Keresztény Szeretet Országos Gyermekvédő Műve. Az árva, illetve elhagyott

<sup>67</sup> Slachta Margit (1884–1974) szerzetesnő, keresztény feminista politikus, országgyűlési képviselő. Életrajzát lásd TÓTH 2025; MONA 1997; KISS 2019; BALOGH 2008.

<sup>68</sup> Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézet, lásd: <https://nszi.hu/>

<sup>69</sup> KISS 2019: 56.

<sup>70</sup> MONA 1997: 23

<sup>71</sup> GEREVICH–LEOPOLD–ZSEMBERY 1927: 629–649.

<sup>72</sup> Magyar Katolikus Lexikon, <https://lexikon.katolikus.hu/K/Katolikus%20H%C3%A1ziasszonyok%20Orsz%C3%A1gos%20Sz%C3%B6vets%C3%A9ge.html>

gyerekek számára biztosított elhelyezést vagy katolikus intézményeknél, vagy katolikus szellemiségű családoknál. 1911-ben jött létre a Katolikus Leányok Országos Szövetsége. „Célja: Egyesülni nemesebb, tartalmasabb élet kialakítására, társadalmi és jótékony munkára, dolgozni a leányokat érdeklő mozgalmak és kérdések helyes megoldásán a keresztény világnézet szellemében.”<sup>73</sup> A Katolikus Tanoncokat Védő Egyesület még 1892-ben szerveződött meg,

„Célja a katolikus iparos és kereskedőtanoncok vallásos és hazafias szellemben való testi-lelki gondozása, a tanoncok szabadidős oktatására alkalmas gyülekezőhelyek, ifjúsági könyvtárak létesítésével, menedékházak alapításával, amelyben a tanoncok olcsó vagy ingyenes szállást vagy ellátást kapnak továbbá a tanoncoknak derék mestereknél és kereskedőknél való ingyenes elhelyezésével és a szegény sorsú tanoncok anyagi segítésével.”<sup>74</sup>

1909-ben jött létre a Katolikus Tisztviselőnők és Női Kereskedelmi Alkalmazottak Egyesülete. A szociális érdekképviselő mellett „tagjai számára kereskedelmi és ipari tanfolyamok fenntartásáról gondoskodik, ingyenes állasközvetítésben részesíti őket, tudományos, hitvédelmi és szórakoztató előadásokat tart számukra. Vidékről a fővárosba jött, szülői háztól elszakadt tagjai részére otthont tart fenn.”<sup>75</sup> A szervezetek működési ideje változatos képet mutat. Számos közülük csaknem a második világháború idejéig működött, illetve az 1945 után bekövetkező politikai fordulatok révén szűntek meg.

## Következtetések

A tanulmány a *Rerum novarum* enciklika magyarországi hatásmechanizmusait vizsgálta a 19–20. század fordulóján és az 1910-es években. A bemutatott történeti példák, személyiségek és szervezetek működése alapján megállapítható, hogy az enciklika valóban fordulópontot jelentett a katolikus egyház társadalmi szerepvállalásának alakulásában. Az egyház immár nem csupán karitatív és lelki támaszt nyújtó eszközökkel, hanem szervezett, intézményesített módon is válaszolni kívánt a kor súlyos szociális kihívásaira.

A *Rerum novarum* által megfogalmazott alapelvek – az emberi méltóság védelme, a munka erkölcsi értéke, a közjó előmozdítása és a szolidaritás – határozott irányt adtak a magyar katolikus egyház szociálpolitikai gondolkodásának. Az enciklika ösztönzőleg hatott mind a világi katolikus mozgalmak (például Katolikus Néppárt, keresztényszocialista szervezetek), mind pedig az egyházi háttérrel működő karitatív egyesületek (Szociális Missziótársulat, Katolikus Nővédő Egyesület stb.) létrejöttére.

<sup>73</sup> GEREVICH–LEOPOLD–ZSEMBERY 1927: 635.

<sup>74</sup> GEREVICH–LEOPOLD–ZSEMBERY 1927: 643.

<sup>75</sup> GEREVICH–LEOPOLD–ZSEMBERY 1927: 644.

Az enciklika jelentős eszmei és intézményi hatást gyakorolt a keresztényszocializmus magyarországi formálódására, a politikai katolicizmus megerősödésére, a szociális gondoskodás új szemléletének kialakulására, valamint a női szerepvállalás térnyerésére az egyházi és társadalmi életben. Különösen figyelemre méltó, hogy a katolikus szociális mozgalmak a korszakban keresztény alapokra épített, integratív megközelítéssel kínáltak alternatívát a marxista eszmék terjedésével szemben.

Összességében tehát a *Rerum novarum* nem csupán teológiai dokumentumként, hanem társadalomformáló tényezőként is értelmezhető a magyar történelem adott időszakában. A katolikus egyház ezzel új társadalmi küldetést vállalt, amely nemcsak a hit megélésének, hanem a társadalmi igazságosság előmozdításának is fontos eszközévé vált.

## Felhasznált irodalom

- A Quadragesimo anno hatása Magyarországon. Beszélgetés Közi Horváth Józseffel (1981). *Katolikus Szemle*, 33(2), 153–158.
- A Szociális Missziótársulat rövid ismertetése (1917). Budapest: A Szociális Misszió Társulat Kiadványai. Online: [www.ppek.hu/konyvek/A\\_Szocialis\\_Missziotarsulat\\_rovid\\_ismertetese\\_1917\\_1.pdf](http://www.ppek.hu/konyvek/A_Szocialis_Missziotarsulat_rovid_ismertetese_1917_1.pdf)
- ADRIÁNYI GÁBOR (2002): *Prohászka és a római index*. Budapest: Szent István Társulat.
- BALOGH Margit (2008): Ínségakcióktól a politikai közéletig. Slachta Margit (1884–1974) szociális testvér pályaképe. In SZILÁGYI Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon 1919–1945*. Budapest: Gondolat – Barankovics István Alapítvány – Faludi Ferenc Akadémia, 213–230.
- BERAN Ferenc (2023): XIII. Leó pápa *Rerum novarum* kezdetű szociális enciklikájának jelentősége és üzenete. In JANCsó András – DARABOS Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130. Tanulmányok az első szociális enciklikáról*. Budapest: Ludovika, 31–41. Online: [https://doi.org/10.36250/01166\\_03](https://doi.org/10.36250/01166_03)
- BERAN Ferenc – LENHARDT Vilmos (2017): *Az ember útja. Az Egyház társadalmi tanítása*. Budapest: Szent István Társulat.
- BÓDY Zsombor (2001): A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. *Korall*, 2(5–6), 72–93. Online: <https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=44257&mutat=http://epa.oszk.hu/00400/00414/00004/pdf/05bodyzsombor.pdf>
- BOTOS Máté (2023): A korporatív rendszer és a *Rerum novarum* – viták és tévhitek. In JANCsó András – DARABOS Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130. Tanulmányok az első szociális enciklikáról*. Budapest: Ludovika, 59–88. Online: [https://doi.org/10.36250/01166\\_05](https://doi.org/10.36250/01166_05)
- CZIRÁKI László (1981): A *Rerum novarum* előestéjén. *Vigilia*, 46(6), 381–383. Online: [https://vigilia.hu/pdfs/Vigilia\\_1981\\_06\\_facsimile.pdf](https://vigilia.hu/pdfs/Vigilia_1981_06_facsimile.pdf)
- Demokrácia – kereszténység – humanizmus. Giesswein Sándor, *a modern kereszténydemokrácia közép-európai előfutára* (1994). Budapest: Barankovics István Alapítvány.
- FAZEKAS Ibolya Diána (2012): Friedrich Wilhelm Emmanuel von Ketteler politikai és egyházpolitikai nézetei és tevékenysége az I. Vatikáni Zsinat és a Kulturkampf ideje alatt. *Egyháztörténeti*

- Szemle*, 13(3), 50–74. Online: <https://web.archive.org/web/20150205173857/www.uni-miskolc.hu/~egyhtort/cikkek/fazekasibolyadiana.htm>
- FRENYÓ Zoltán (2018): *Prohászka Ottokár és a keresztény nemzeti újjászületés*. Budapest: Kairosz.
- GAUCSÍK István (2013): Szempontok és adalékok a szenci szövetkezetek történetének vizsgálatához (1905–1948). *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 15(1), 3–36. Online: <https://adatbank-forum.s3.eu-central-1.amazonaws.com/digitalszemle/2013-1-final.pdf>
- GAUCSÍK István (2017): A magyarországi szövetkezeti rendszer a felvidéki (szlovák) régióban (1898–1918). *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 19(1), 3–26. Online: <https://forumszemle.eu/2017/04/13/gaucsik-istvan-a-magyarorszag-i-szovetkezeti-rendszer-a-felvideki-szlovak-regioban-1898-19181/>
- GEREVICH Tibor – LEOPOLD Antal – ZSEMBERY István szerk. (1927): *Magyar Katolikus Almanach 1. évf.* Budapest: Az Országos Katolikus Szövetség Kiadása.
- GERGELY Jenő (1977): *A keresztényszocializmus Magyarországon 1903–1923*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://real-eod.mtak.hu/id/eprint/12935>
- GERGELY Jenő (1994): *Prohászka Ottokár. „A napbaöltözött ember”*. Budapest: Gondolat.
- GERGELY Jenő (1998): XIII. Leó és a keresztényszocializmus. *Vigilia*, 63(11), 826–829. Online: [https://vigilia.hu/pdfs/Vigilia\\_1998\\_11\\_facsimile.pdf](https://vigilia.hu/pdfs/Vigilia_1998_11_facsimile.pdf)
- GERGELY Jenő (2007): A kereszténydemokrácia Magyarországon. *Múltunk*, 52(3), 113–154. Online: <https://real.mtak.hu/139324/1/gergelyj.pdf>
- GERGELY Jenő (2008): *A keresztényszocializmus a legújabb kutatások tükrében*. In SZILÁGYI Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon 1919–1945*. Budapest: Gondolat – Barankovics István Alapítvány – Faludi Ferenc Akadémia, 79–98.
- HÖRCHER Ferenc (2023): A szubszidiaritás elve a katolikus társadalmi tanításban és kialakulásának eszmétörténeti előzményei. In JANCsó András – DARABOS Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130. Tanulmányok az első szociális enciklikáról*. Budapest: Ludovika, 117–134. Online: [https://doi.org/10.36250/01166\\_08](https://doi.org/10.36250/01166_08)
- JANCsó András – DARABOS Ádám (2023): Előszó – egy 130 éves pápai dokumentum jelentősége. In JANCsó András – DARABOS Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130. Tanulmányok az első szociális enciklikáról*. Budapest: Ludovika, 7–13. Online: [https://doi.org/10.36250/01166\\_01](https://doi.org/10.36250/01166_01)
- JUHÁSZ Annamária (2009): Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról. *Valóság*, 52(8), 16–45.
- KISS Mária Rita (2019): „Mások sorsát fogadd szívedbe!” Slachta Margit keresztény közéletisége. In PETRÁS Éva (szerk.): *A modern magyar katolikus politizálás arcképcsarnoka*. Budapest: Gondolat, 51–75.
- MIHÁLYFI Ákos (1893): A pápai enciklikáról. *Katolikus Szemle*, 7(5), 697–709.
- MONA Ilona (1997): *Slachta Margit*. Budapest: Corvinus.
- PROHÁSZKA Ottokár (1903): *A diadalmas világnézet*. Budapest: Szent István Társulat.
- PROHÁSZKA Ottokár (1907): *Modern Katholicizmus*. Budapest: Szent István Társulat.
- SZABÓ Dániel (1977): A Néppárt megalakulása. *Történelmi Szemle*, 20(2), 169–208. Online: [https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=262483&mutat=http://real-j.mtak.hu/5727/1/Tortenelmi-Szemle\\_1977.pdf](https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=262483&mutat=http://real-j.mtak.hu/5727/1/Tortenelmi-Szemle_1977.pdf)
- SZABÓ Ferenc S.J. (2006): *Prohászka Ottokár időszerűsége*. Budapest: Kairosz.
- SZÁNTÓ Konrád (1985): *A katolikus egyház története II. kötet*. Budapest: Ecclesia.

- SZECSESKÓ Károly (1992): *Az Egri Katolikus Legényegylet története (1860–1951)*. Eger.
- SZOLNOKY Erzsébet (2003): *Szociális igazságosság és keresztény szeretet. Giesswein Sándor a magyar keresztényszociális és kereszténydemokrata gondolkodás megalapozója*. Budapest: Éghajlat.
- TOMKA Béla (2023): *Korszakok és korszakhatárok. Jelenkortörténeti tanulmányok*. Budapest: Osiris.
- TÓTH Krisztina (2023): A Rerum novarum megszületésének történeti kontextusa. In JANCSÓ András – DARABOS Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130. Tanulmányok az első szociális enciklikáról*. Budapest: Ludovika, 15–30. Online: [https://doi.org/10.36250/01166\\_02](https://doi.org/10.36250/01166_02)
- TÓTH Tibor (2025): A római katolikus egyház szociálpolitikai szerepvállalása a két világháború közötti Magyarországon, különös tekintettel Slachta Margit tevékenységére. *Gondoskodás*, 4(3), 6–15.
- UDVARDY Tamás (2014): *A Szociális Missziótársulat alapításának előzményei és fejlődése eredeti forrásművek és folyóiratok tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hittudományi Kar. Online: <http://real-phd.mtak.hu/id/eprint/151>
- VIDÁKOVICH Aladár [é. n.]: *Egy szentéletű magyar püspök (Fischer-Colbrie Ágoston)*. Online: [http://szocmissz.hu/design/tortenetunk/fischer\\_c\\_a.pdf](http://szocmissz.hu/design/tortenetunk/fischer_c_a.pdf)
- WIMMER M. Anselm OSM [é. n.]: *Farkas Edith élete*. Online: <http://szocmissz.hu/design/tortenetunk/farkas.pdf>
- ZSIGMOND László szerk. (1970): *Politikai és szociális enciklikák a XI–XX. században. I.* Budapest: ELTE BTK Új- és Legújabbkori Tanszék.

# Törékeny örökség: A káló nyelv helyzete Spanyolországban

KOVÁCS ÍRISZ<sup>1</sup>

*Talán kevésbé ismert tény, hogy az Európai Unió tagállamai közül Spanyolországban él a legnagyobb lélekszámú roma közösség. A tanulmány a Spanyolországban beszélt roma nyelvváltozat, a káló jelenlegi helyzetét vizsgálja a társadalmi használat és a nyelvvédelem szempontjából. A kutatás célja feltárni, mennyiben él tovább a káló a gitánó közösségek mindennapjaiban, illetve milyen jogi, nyelvpolitikai vagy civil kezdeményezések támogatják fennmaradását és revitalizációját. A tanulmány alapját a Kisebbségvédelmi Keretegyezménynek és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának végrehajtását monitorozó jelentések képezik. A káló nyelv jogállása továbbra is tisztázatlan, hivatalosan nem minősül kisebbségi nyelvnek, és a spanyol nyelvpolitika sem nyújt rendszerszintű támogatást fennmaradásához.*

**Kulcsszavak:** nyelvpolitika, kisebbségi nyelvek, Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartája, káló nyelv, Spanyolország

## *Fragile Heritage: The Situation of the Caló Language in Spain*

*It is perhaps a lesser-known fact that Spain is home to the largest Roma population among the Member States of the European Union. This study examines the current status of the Caló language variety spoken in Spain, focusing on its use in society and the mechanisms of language protection. The aim of the research is to explore the extent to which Caló remains present in the everyday life of Gitano communities, and what legal, language policy, or civil initiatives support its preservation and revitalisation. The analysis is based on monitoring reports regarding the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. The legal status of Caló remains unclear: it is not officially recognised as a minority language, and Spanish language policy does not provide systemic support for its continued existence.*

<sup>1</sup> Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, e-mail: [kovacsirisz@gmail.com](mailto:kovacsirisz@gmail.com)

**Keywords:** language policy, minority languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Charter for Regional or Minority Languages, Caló language, Spain

## Bevezetés

Bár a káló egyike volt azoknak a nem területi nyelveknek, amelyek a roma identitás hordozóiként funkcionáltak, napjainkra használata visszaszorult, főként az idősebb generációk körében él tovább. Jelen tanulmány célja, hogy feltérképezze a káló nyelv státuszát Spanyolországban, különös tekintettel arra, hogyan jelenik meg a nyelv a nemzeti és regionális nyelvpolitikai dokumentumokban, milyen intézményi és civil kezdeményezések irányulnak megőrzésére, és hogyan értékeli helyzetét a fentebb említett Keretegyezmény és Charta keretében működő Szakértői Bizottság. A vizsgálat fókuszában a nyelv revitalizációjának lehetőségei, valamint a nyelvhasználatot érintő kihívások állnak. A kutatás elsősorban szekunder forrásokra – nemzetközi és spanyolországi jelentésekre, tanulmányokra, hivatalos dokumentumokra – támaszkodik. A tanulmány célja tehát nem csupán egy kevésbé ismert nyelvi és kulturális realitás láthatóvá tétele, hanem egyben hozzájárulás a kisebbségi nyelvek fennmaradásáról szóló európai diskurzushoz.

## A káló nyelv

A káló a Spanyolországban élő romák, vagyis a gitánók által kialakított, kevert nyelvváltozat. A para-romani nyelvek csoportjába tartozik, amelyekre jellemző, hogy szókinsük jelentős része romani eredetű, de fonológiájukat, szintaxisukat és morfológiájukat az adott régió domináns nyelve (spanyol, katalán, baszk, portugál) befolyásolja. A káló szó a romani nyelvből származik, jelentése fekete.<sup>2</sup>

A romák a 13. században jelentek meg Délkelet-Európában, majd 1400 körül kezdtek nyugat felé terjeszkedni. Kezdetben sok helyen jól fogadták őket, gyakran vendégként, adományokkal. Mivel sokan azt állították, hogy Kis-Egyiptomból érkeztek, több európai nyelvben az egyiptomi (gypsies, gitanos) alakult ki megnevezésükként.<sup>3</sup> A kezdeti befogadást azonban hamarosan bizalmatlanság és ellenségeség váltotta fel.

A 16–18. században számos európai országban rendeleteket hoztak, amelyek célja a roma közösség felszámolása vagy asszimilálása volt. Ezek a törvények gyakran tiltották a roma nyelv használatát, a hagyományos viseletet és az önelnevezést, mivel ezeket a „visszataszító különtség” jeleként értelmezték. 1611-ben III. Fülöp spanyol király megtiltotta a romák számára saját nevük, nyelvük, viseletük és szokásaik használatát.

<sup>2</sup> ANDERSSON 2011: 2.

<sup>3</sup> BAKKER–ROOKER 2001: 3.

Ezek az intézkedések a roma identitás teljes felszámolását célozták. 1633-ban IV. Fülöp spanyol király rendeletben tagadta meg a romák létezését, gyakorlatilag betiltva a roma nyelvet és kultúrát.<sup>4</sup> 1708-ban V. János portugál király szintén megtiltotta a roma nyelvhasználatot és viseletet, valamint a romák együttélését és közös utazását.<sup>5</sup>

A kálót idővel egyre inkább bűnözői zsargonnak bélyegezték, különösen az alvilág titkos nyelvének (*germania*) elterjedésével.<sup>6</sup> A 17. század elején a *germania* még nem tartalmazott romani eredetű szavakat, de később bizonyos mértékű átfedés alakult ki a romani szókincs és a helyi tolvajnyelvek között. Ez a jelenség más európai országokban is megfigyelhető volt. Ahogy a konzervatívabb spanyolországi roma nyelvjárás átalakult egy romani szókincset használó, de spanyol (vagy más ibériai) nyelvtani szerkezetbe épülő, kevert nyelvvé, a gitánók nyelvét egyre inkább a társadalom peremén élő, deviánsnak tekintett csoportokkal azonosították.<sup>7</sup> Az üldöztetés és a diszkrimináció következtében a roma közösségek gyakran arra kényszerültek, hogy elhagyják hagyományaikat és nyelvüket, ami hozzájárult kulturális identitásuk gyengüléséhez.

### *Paradigmaváltás a romák megítélésében*

Az 1783-as év jelentős paradigmaváltást hozott a romák európai értelmezésében. Ekkor jelent meg ugyanis Heinrich Moritz Gottlieb Grellmann könyve, amely a romákról szóló egyik legnagyobb hatású mű lett. Munkája népszerűsítette az indiai eredet elméletét, amelyet több kutató – többek között Pallas, Marsden és Rüdiger – egymástól függetlenül is megfogalmazott. Ez az elmélet volt az első tudományosan alátámasztott bizonyíték arra, hogy a roma csoportoknak közös származásuk lehet.<sup>8</sup> A korábbi elképzelés, miszerint a romák csupán a helyi társadalmak marginalizált csoportjai, idővel átalakult: etnikailag elkülönülő népként kezdték rájuk tekinteni, akik a világ különböző pontjain élnek, mégis közös hagyományokat és identitást hordoznak – hasonlóan a diaszpórában élő zsidókhoz. Bár Grellmann munkája nem volt különösebben eredeti vagy megbízható, a korabeli közönség nagy érdeklődéssel fogadta. A könyv hozzájárult ahhoz, hogy a romák

<sup>4</sup> OLINA–AYRES–VIDOKLE 2022: 2.

<sup>5</sup> RUDINGER 2021.

<sup>6</sup> A *germania* a spanyol alvilág egykori titkos nyelve volt, amely a 15–17. században alakult ki, és főként bűnözői csoportok, koldusok, vándorok használták egymás közötti kommunikációra. Célja az volt, hogy a kívülállók, különösen a hatóságok, ne értsék meg a beszélgetéseiket. A *germania* a spanyol köznyelvre épült, de sok elemet vett át más nyelvekből, különösen a romani (cigány) nyelvből, valamint arab, héber, katalán és baszk szavakat is tartalmazott. Sok szava és kifejezése később bekerült a spanyol szlengbe (jerga, argot), és néhány még ma is fellelhető a köznyelv peremén. A *germania* nyelvét és világát irodalmi formában is megörökítették, például a pikareszk regényekben, köztük Cervantes és más írók műveiben. DI PINTO 2020. Pikareszk: „Az alacsony származású főhős változatos kalandjait előadó, őt és korát ezen keresztül jellemző pikareszk regény.” Forrás: [arcanum.com](http://arcanum.com) [www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/p-F3534/pikareszk-F3724/](http://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/p-F3534/pikareszk-F3724/)

<sup>7</sup> GAMELLA–FERNÁNDEZ–ADIEGO 2015: 55.

<sup>8</sup> GRELLMANN 1787.

és nyelvjárásaik iránt fokozódjon az érdeklődés, különösen az utazók és a kutatók körében. Spanyolországban az új nézőpont főként a romantikus utazók munkáin keresztül jelent meg. Az andalúziai gitánók egzotikus és exportálható kulturális ikonná váltak, akiket egyre inkább a romantika és orientalizmus szemüvegén keresztül ábrázoltak. Ez a fokozott érdeklődés a gitánók zenéje, tánca és szokásai mellett a nyelvükre is kiterjedt. A káló nyelvet úgy kezdték felfogni, mint egy közös roma nyelv maradványát, amely kapcsolatot teremtett a romani dialektusok és a különböző roma csoportok között.<sup>9</sup>

A romák egységes népként való értelmezésének másik fő alakja George Borrow volt, aki 1837-ben Lukács evangéliumát fordította le kálóra, majd 1841-ben megjelentette *The Zincali* című könyvét, amely több mint 2000 káló szót és egy szöveggyűjteményt tartalmazott. Ezt követte a *The Bible in Spain* (1843) című útleírása, amely rendkívül népszerű volt a maga korában. Az első káló nyelvű szótár 1818-ban jelent meg, egy magyarországi utazásokról szóló könyv mellékleteként. Az ismeretlen spanyol szerző 1817 körül írta, nem sokkal a napóleoni háborúk után. A függelék részletesen leírja a gitánók helyzetét és szokásait, főként Andalúziában. Káló szavakat és mondatokat tartalmaz, a magyar és angol romani nyelv megfelelőivel összehasonlítva.<sup>10</sup>

### *A káló nyelv szociolingvisztikai helyzete napjainkban*

Spanyolország roma népességének létszáma 725 000 és 750 000 fő között mozog, ami az össznépesség 1,5%-át teszi ki. A lakosság közel fele Andalúziában él, a többiek pedig elsősorban Katalóniában, Valenciában és Madridban.<sup>11</sup> A romák nem alkotnak homogén csoportot, ahogyan azt sokan feltételeznék: sokszínű mozaikot képeznek, amelyet számtalan endogám (zárt, belterjes) roma csoport alkot, amelyek saját magukat más roma csoportoktól eltérőként határoznak meg. A csoportnevek szimbolikus eszközként szolgálnak arra, hogy megkülönböztessék magukat másoktól. A roma csoportok határai nem stabilak, így a csoportnevek is dinamikusan változnak. Ezek a nevek általában hagyományos foglalkozásokból, vallásból, életmódból vagy földrajzi elhelyezkedésből erednek.<sup>12</sup>

Spanyolországban két fő történelmi roma csoport különböztethető meg: az egyik a *gitanos*, amelynek képviselői a káló alcsoportba tartoznak, főként az Ibériai-félszigeten és Észak-Afrikában élnek, míg a *hungaros* tagjai Közép-Európából származnak, hagyományosan nomád életmódot folytattak. Mindkét csoport szegénységgel és társadalmi kirekesztéssel küzd, azonban a gitánó romák kulturális tekintetben nagyobb sokszínűséget mutatnak. Főként letelepedett életmódot folytatnak, mélyebb történelmi gyökerekkel rendelkeznek Spanyolországban, és általában jól integrálódtak a spanyol társadalomba.

<sup>9</sup> KIMMEY 2022: 125.

<sup>10</sup> GAMELLA–FERNÁNDEZ–ADIEGO 2015: 57.

<sup>11</sup> Lásd: [www.romacivilmonitoring.eu/](http://www.romacivilmonitoring.eu/)

<sup>12</sup> BODNÁROVÁ 2015: 21.

Egyesek szerint ők és a hungaro romák nem ugyanahhoz az etnikai csoporthoz tartoznak, de a spanyol társadalom többsége általában minden romát gitánónak tekint.<sup>13</sup>

2002-ben Románia és Spanyolország között megállapodás született, amely lehetővé tette a román állampolgárok vízummentes beutazását és szezonális munkavállalását, főként a mezőgazdasági szektorban. A spanyol gazdaság ekkoriban jelentős növekedést mutatott, különösen az alacsony képzettséget igénylő munkaerőpiaci szegmensekben, mint az építőipar és a mezőgazdaság, ami vonzotta a munkát kereső romániai romákat. Románia 2007-es európai uniós csatlakozása tovább könnyítette a román állampolgárok, köztük a romák szabad mozgását és munkavállalását az EU tagállamaiban, beleértve Spanyolországot is. Emiatt a 2002-es esztendő követően nagyszámú roma érkezett Romániából Spanyolországba.<sup>14</sup>

Gamella és munkatársai feltáró jellegű kutatást végeztek, amelyben 84 Andalúziában élő gitánó személlyel tölttetek ki kérdőívet. A minta nem reprezentatív a spanyolországi gitánó népességre nézve, mivel annak pontos létszáma, összetétele és eloszlása sem ismert. A szerzők kutatásukban felmérték, hogy a gitánó beszélők milyen gyakran használják a káló nyelvet. A kutatás során kiderült, a káló ma már nem családi nyelv. Nem része a gyermeknevelésben használt nyelvnek és a gitánó közösség hétköznapi kommunikációjában sem jellemző a használata. A káló egy beszédmód, amely közösségi élményt, értékeket, tapasztalatokat idéz fel – például megemlékezést elhunyt szerettekről, és az azonosulást erősíti a csoport tagjai között.<sup>15</sup>

Nincs valódi kétnyelvűség a káló és a spanyol nyelv között, hiszen nincs olyan helyzet, ahol egyértelműen csak kálót használnának. A spanyolországi gitánók ugyanazokat a nyelveket beszélik, mint szomszédaik (főleg kasztíliait, de esetenként katalánt és baszkot is), ezek a domináns nyelvek a kommunikációban. A spanyol nyelvhasználatuk azonban sajátos jegyeket hordozhat, például sajátos hangsúlyokat vagy kiejtést – amit a média gyakran sztereotipizál vagy kigúnyol –, illetve egyedi kifejezéseket, amelyek a kultúrájukhoz kapcsolódnak. Ma a káló csak néhány beszédfunkciót tölt be, szerkezeti eszközei is korlátozottak. Legfőbb funkciója a kulturális különбözőség kifejezése: a gitánók úgy érzékelik, hogy eltérnek a többségi társadalomtól – még ha ezt az eltérést pontosan meg sem tudják határozni. A káló tehát elsősorban az etnikai önazonosság szimbóluma, másodsorban pedig belső, kizárólagos kommunikációs eszköz, amellyel elhatárolódnak az „idegenektől”. E két funkció egymást erősíti, és hozzájárul a gitánó identitás közösségi megéléséhez.<sup>16</sup>

A roma lakosság lényegesen fiatalabb a nem roma népességnél: 45%-uk 16 év alatti, a születési ráta pedig 64‰, míg a nem romák körében ez a szám csupán 14‰. Ugyanakkor az utóbbi időben csökkenés figyelhető meg a születések számában és a családonkénti gyermekszámban. A házasságkötés átlagéletkora emelkedik, de továbbra is alacsonyabb,

<sup>13</sup> Lásd: <https://minorityrights.org/>

<sup>14</sup> Európa Tanács 2011.

<sup>15</sup> GAMELLA–FERNÁNDEZ–ADIEGO 2015: 61.

<sup>16</sup> GAMELLA–FERNÁNDEZ–ADIEGO 2015: 87.

mint a többségi társadalomban: a roma nők általában 16–20, a férfiak 18–22 éves korukban házasodnak.<sup>17</sup>

Az oktatás terén a roma népesség hátrányos helyzetben van: az idősebb generáció nagy része nem járt rendszeresen iskolába, és a 16 év feletti romák körében körülbelül 70%-os az alacsony iskolázottság vagy funkcionális analfabetizmus – ez a nők esetében még magasabb. Ennek ellenére a gyerekek beiskolázottsága mára szinte általánossá vált: egy, a 2000-es évek elején készült tanulmány szerint a roma gyerekek 94%-a már hatévesen iskolába jár.<sup>18</sup>

## A romákra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás

A romák helyzete Európában hosszú ideje a nemzetközi közösség figyelmének középpontjában áll. Számos nemzetközi szervezet és egyezmény foglalkozik a romák jogainak védelmével. Céljuk a diszkrimináció csökkentése és a társadalmi integráció elősegítése.

### *Európa Tanács*

Az Európa Tanács volt az első nemzetközi szervezet, amely külön figyelmet szentelt a romakérdésnek. 1975-ben a Miniszteri Bizottság elfogadta a (75)13 számú határozatot, amely arra kérte a tagállamokat, tegyenek meg minden szükséges intézkedést a roma közösségek kulturális identitásának védelme érdekében, különös tekintettel a vándorcsoportok letelepedésének engedélyezésére, oktatásuk, egészségügyi és szociális ellátásuk fejlesztésére.<sup>19</sup>

1981-ben az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Konferenciája elismerte a helyi hatóságok felelősségét a romák ügyében. Ezt a kérdést az 1993-as 249. számú határozat tovább részletezte.<sup>20</sup> A főbb intézkedési javaslatok között szerepelt egy olyan jogi eszköz létrehozása, amely lehetővé teszi a romák szabad mozgását az európai országok között. 1983-ban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlást fogadott el a hontalan, illetve nem meghatározott állampolgárságú romákra vonatkozóan. Az ajánlás célja olyan alapelvek rögzítése volt, amelyek megkönnyítik ezeknek a személyeknek az államokkal való kapcsolatát, elősegítik a családgyegetést, és egyéb stabilizáló intézkedéseket fogalmaznak meg.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Spanyolország harmadik időszakos jelentése a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának Szakértői Bizottsága számára 2011.

<sup>18</sup> Spanyolország harmadik időszakos jelentése a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának Szakértői Bizottsága számára 2011.

<sup>19</sup> Európa Tanács 1975.

<sup>20</sup> Európa Tanács 1993.

<sup>21</sup> Európa Tanács 1983.

1995-ben létrehoztak egy Szakértői Bizottságot, amely rendszeresen értékeli a romák helyzetét. Szintén az Európa Tanács égisze alatt alakult meg 2005-ben az Európai Romák és Utazók Fóruma, ahova minden tagállam képviselőt küld.<sup>22</sup>

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1203/1993-as ajánlása a romákat védő egyik legfontosabb dokumentum, amely kimondja: „A romák különleges helyet foglalnak el az európai kisebbségek között. Szétszóródva élnek egész Európában, rasszizmus és gyűlölet éri őket, ami méltatlan életkörülményekhez vezet.”<sup>23</sup> Létszámuk különösen a kelet-közép-európai országok csatlakozásával nőtt meg az Európa Unió térségében.

### *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*

Az Európa Tanács által elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája fontos eszköz a nyelvi sokszínűség védelmében, amely a hagyományos kisebbségi nyelvek megőrzését és támogatását célozza. A roma nyelv – ideértve annak különböző változatait – e védelmi rendszer keretében is értelmezhető, noha nem minden állam ismeri el hivatalosan a roma nyelvet kisebbségi nyelvként. Ennek ellenére a Charta elvei lehetőséget nyújtanak a roma nyelvhez kapcsolódó kulturális és oktatási jogok megerősítésére. A dokumentum külön hangsúlyt fektet arra, hogy a kisebbségi nyelvek védelme igazodjon a nyelvhasználó közösségek igényeihez, ezáltal elvben a roma nyelv revitalizációját is elősegítheti.

### *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény*

A Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről az Európa Tanács egyik legfontosabb dokumentuma a kisebbségek jogainak védelme terén. Az Európa Tanács keretében működő Tanácsadó Bizottság rendszeresen értékeli az Egyezmény végrehajtását és ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára.<sup>24</sup>

Bár átfogó jellegű, az egyezmény külön hangsúlyt fektet a nyelv szerepére mint a kisebbségi identitás alapvető elemére. A dokumentum szerint a kisebbségi nyelvek használata és fejlesztése alapvető jog (5. cikk), és a nyelvhasználatot a véleménynyilvánítás szabadságának körébe is beemeli (9. és 10. cikk). Ez magában foglalja a nyelv szabad használatát a magán- és közéletben, szóban és írásban, valamint az ügyintézés és információ-hozzáférés során is. A Keretegyezmény kiter továbbá a nyelvhasználat és névhasználat (11. cikk), az oktatás (12. cikk) és az anyanyelv tanulásának joga (14. cikk) közötti kapcsolatra is. A preambulum is hangsúlyozza a nyelvi identitás védelmét, mint a pluralista és demokratikus társadalom alapértékét. Az egyezmény előírja, hogy

<sup>22</sup> Európa Tanács 2005.

<sup>23</sup> 1203/1993. sz. ajánlás a romákról (cigányokról).

<sup>24</sup> Európa Tanács 1994.

az államok kötelesek támogatni a kisebbségek kulturális és nyelvi örökségének megőrzését, és kifejezetten tiltja az asszimilációs politikákat (5. cikk, 2. bekezdés). Kiemelt szerepet kap a hivatalos nyelvhasználat kérdése is, amely a jogegyenlőség és a kulturális önazonosság szempontjából is lényeges.<sup>25</sup>

## ENSZ

Az ENSZ keretében létrejött nemzetközi egyezmények megteremtették az emberi jogok egyetemes védelmének alapját. A modern nemzetközi jog egyik alapelve, hogy az emberi jogok mindenkit megilletnek, függetlenül helytől vagy körülményektől, az emberi méltóságból fakadóan. Az ENSZ Alapokmánya és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mellett a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szolgálnak ezen jogok érvényesítésének biztosításaként. 1979-ben az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának keretében elismerték a Nemzetközi Roma Uniót mint a romák képviselőjére jogosult nem kormányzati szervezetet. 1992-ben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elfogadta a 1992/65. számú határozatot, amely kimondja, hogy az ENSZ nem maradhat közömbös a roma kisebbségek helyzete iránt, és különös figyelmet kell fordítani a romák életkörülményeinek vizsgálatára.<sup>26</sup> 1994-ben nevezték ki az első Romaügyekért Felelős Koordinátort az Európa Tanácsnál.<sup>27</sup>

## EBESZ

Az EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) az utóbbi években különösen aktív a romák védelmében. Az 1990-es Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezleten, Koppenhágában dokumentum született a romakérdésben, amelynek 40. paragrafusa kimondja: „Az államoknak lépéseket kell tenniük a romákat érő diszkrimináció, intolerancia és rasszista erőszak ellen.”<sup>28</sup>

A romákat és szintiket hosszú évszázadokon át tartó kirekesztés és üldöztetés sújtotta, ami hozzájárult ahhoz, hogy a társadalom peremére szorultak. Az EBESZ – a kisebbségi kérdések átfogó kezelése mellett – kiemelt figyelmet szentel ezeknek a közösségeknek is. Ennek egyik legfontosabb jele, hogy létrehozta *A romák és szintik helyzetének javítását célzó cselekvési terv az EBESZ-térségben* című alapidokumentumot. A terv célja, hogy előmozdítsa a romák és szintik egyenlő társadalmi részvételét, és hatékonyan fellépjen a velük szembeni diszkrimináció megszüntetése érdekében. Számos helyszíni

<sup>25</sup> Európa Tanács 1994.

<sup>26</sup> ENSZ 1992.

<sup>27</sup> Európa Tanács 1998.

<sup>28</sup> EBEÉ 1990.

EBESZ-misszió is foglalkozik e kérdéskörrel.<sup>29</sup> Annak ellenére, hogy a nemzetközi szervezetek, a kormányzatok, a helyi intézmények és a civil szervezetek szereplői komoly lépéseket tettek a romák védelme érdekében, az általuk megfogalmazott célkitűzések csupán részben teljesültek.<sup>30</sup>

Az európai szintű jogi szabályozás – legyen szó gazdasági uniós keretekről, biztonságpolitikai együttműködésekről vagy emberi jogi mechanizmusokról – elvileg képes lenne megfelelő védelmet biztosítani a roma közösségek számára. Fontos azonban szem előtt tartani, hogy a jogszabályok csak akkor érnek valamit, ha azok a gyakorlatban is érvényesülnek.<sup>31</sup> Szalai Anikó 2015-ben megjelent monográfiájában részletesen foglalkozik a romák nemzetközi és európai védelmével. Több mint 160 nemzetközi és nemzeti jogesetet elemez, ezzel hangsúlyozva, hogy az európai államoknak még jelentős feladataik vannak ezen a területen.<sup>32</sup>

## Spanyolország nyelvpolitikája

1975-ben Spanyolország elindult a demokratikus átmenet útján, és megszületett az új alkotmány. Az 1978-ban elfogadott Alkotmány Spanyolországot 17 autonóm közösségre osztja fel, számos hatáskört átruházva az autonóm közösségek kormányaira. A spanyol Alkotmány 3. cikke szerint az országban beszélt különböző kisebbségi nyelvek a kulturális örökség részét képezik, védelmük fontos feladat. Ugyanakkor kimondja, hogy a kasztíliai nyelv az állam hivatalos nyelve, minden spanyol állampolgárnak kötelessége ismerni és joga van használni.<sup>33</sup>

A sokszínűsége való tekintettel az autonóm közösségek kinevezhetnek úgynevezett társhivatalos nyelveket a kasztíliai mellett, így a kisebbségek területi autonómia útján érvényesíthetik nyelvi jogait. Ezzel a jogával él Katalónia, Baszkföld, Navarra, a Baleár-szigetek, Galícia és Valencia.<sup>34</sup>

Az Alkotmány védelemben részesíti Spanyolország népeinek kultúráját, nyelvét, hagyományait, ugyanakkor a nemzet egységét hangsúlyozza, és nem ismeri el hivatalosan az etnikai kisebbségeket.<sup>35</sup>

Spanyolországban nem hivatalos nyelv sem a romani, sem pedig a káló. Spanyolország nyelvpolitikájának tanulmányozásakor fontos kitérni a nem területi nyelv fogalmi meghatározására. A kifejezést először a 1992-es Európai Nyelvi Charta vezette be: „A nem területi nyelv olyan nyelv, amelyet az állam polgárai használnak, de nem kötődik egy

<sup>29</sup> REMEK 2020: 75.

<sup>30</sup> TABAJDI 2002: 250.

<sup>31</sup> SZALAI 2015: 152.

<sup>32</sup> Lásd SZALAI 2015. Tanulmányom elsősorban a nyelvi témára, különösen Spanyolországra koncentrál, ezért, illetve terjedelmi korlátok miatt, a monográfiából származó példák bemutatását mellőztem.

<sup>33</sup> Spanyolország alkotmánya 1978.

<sup>34</sup> Kovács 2025: 276.

<sup>35</sup> Spanyolország alkotmánya 1978.

adott területi egységhez, mégis hagyományosan jelen van az adott ország területén.”<sup>36</sup> Ilyen például a roma vagy a jiddis (zsidó közösségek nyelve). A Charta III. része túlnyomórészt területhez kötött kisebbségi nyelvekre vonatkozik, ezért a nem területi nyelvekre főként a II. rész általános elvei alkalmazhatók. Spanyolország 1992-ben aláírta az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartáját. Kezdetben úgy tűnt, hogy a romani nyelv bekerülhet a dokumentumba, de végül nem kerül említésre – annak ellenére, hogy a Spanyol Kongresszus egyik jelentése elismerte a gitánó közösség sajátos nyelvét.<sup>37</sup> A Charta 7. cikkelye összesen 11 területi nyelvre, valamint a kálóra mint nem területi nyelvre vonatkozik. Ugyanakkor egyetlen állam sem nevezte meg külön a para-romani dialektusokat mint védelemre érdemes nyelveket. A Chartában szerepel, hogy meg kell ismerni és figyelembe kell venni a nyelveket használó csoportok igényeit, kívánságait, hagyományait és sajátosságait. Ehhez már léteznek tanácsadó testületek Spanyolországban és Európában is.

### *Spanyolország és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény*

Spanyolország 1995-ben aláírta, majd 1998-ban ratifikálta a Kisebbségvédelmi Keretegyezményt, ezzel hivatalosan is kötelezettséget vállalva a nemzeti kisebbségek – így a nyelvi kisebbségek – jogainak tiszteletben tartására. A ratifikációval Spanyolország többek között elkötelezte magát a kisebbségek kulturális identitásának védelme, a kisebbségi nyelvhasználathoz való jog biztosítása, valamint az anyanyelvű oktatás lehetőségének megteremtése mellett.

Spanyolország a Keretegyezmény végrehajtásában nem tekinti külön védendő nyelvnek a kálót, sőt, hivatalosan nem is ismeri el azt kisebbségi nyelvként. A káló kifejezés helyett általánosan a *gitánó kultúra védelmét* említik, de a nyelv konkrét védelme, dokumentálása, oktatása nem szerepel a hivatalos állami vagy regionális nyelvpolitikai programokban.

### *A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény roma nyelvre vonatkozó pozitív fejleményei Spanyolországban*

Spanyolország a Keretegyezmény ratifikálása óta több intézkedést tett a romák nyelvi és kulturális jogainak biztosítása érdekében. Az Alkotmányt lefordították romani nyelvre, és az állam támogatja a romani nyelvű kiadványok megjelentetését is. Lehetőség van a romani és káló nyelv használatára a magánszférában, például feliratok vagy névhasználat vonatkozásában – amelyek jogi korlátozás nélkül megengedettek. Bár a hivatalos

<sup>36</sup> Európa Tanács 1992.

<sup>37</sup> BAKKER–ROOKER 2001: 23.

ügyintézés a spanyol, illetve az adott régió hivatalos nyelvén történik, a bíróságok bizonyos esetekben roma szervezetek segítségét kérik kulturális és nyelvi értelmezéshez.<sup>38</sup>

A roma kultúra megismertetésére 2005-ben parlamenti határozat született, amelynek eredményeként létrejött a Roma Kulturális Intézet. Ez az intézmény központi szerepet játszik a roma történelem, nyelv és kultúra társadalmi beágyazásában. A kormány 2007-ben 600 ezer eurós, 2008-ban 700 ezer eurós támogatást biztosított működéséhez. Az intézet egyetemekkel is együttműködik: például az Alcalá de Henares Egyetemen elindult a Roma Spanyolországban: történelem és kultúra című tantárgy és romani nyelvtanfolyam, amely az első ilyen kezdeményezés az országban.<sup>39</sup>

A Roma Kulturális Intézet több kiadványt is létrehozott, például a *¿Sar san?* romani nyelvkönyvet, a *I Barval Phurdel* kétnyelvű verseskötetet, valamint a *Cuadernos gitanos* című tudományos-művészeti folyóiratot. Kulturális eseményeket is szerveznek, mint az *O Dikhipen* roma filmfesztivál, a Nemzetközi Roma Nap ünnepségei vagy a *Romani Lives* című vándorkiállítás.<sup>40</sup>

### *A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény roma nyelvre vonatkozó hiányosságai Spanyolországban*

A pozitív fejlemények ellenére a jelentések számos hiányosságra is rámutatnak. A legnagyobb probléma a nyelvoktatás terén mutatkozik. A romani és a káló nyelvek jelenleg nem részei a spanyol közoktatásnak. A roma kultúra, történelem és nyelv teljesen hiányzik a tantervekből és tankönyvekből, az állami támogatásokban a nyelvoktatás ritkán szerepel prioritásként.<sup>41</sup>

A romani és káló nyelvek tanulására szűkösek a lehetőségek: csak elszórt, civil szervezetek által szervezett tanfolyamok léteznek, gyakran bizonytalan anyagi háttérrel. Hiányzik az állami nyelvpolitika, amely célzottan támogatná ezeket a képzéseket. Bár Baszkföldön és egyes autonóm közösségekben helyi kormányzatok nyújtanak némi támogatást, országos szintű, rendszeres nyelvoktatási program nincs. A Szakértői Bizottság szerint az államnak fel kell mérnie a roma közösségek nyelvi igényeit, és ennek megfelelően intézményes támogatási formákat kell kidolgoznia.<sup>42</sup>

A médiában sincs állandó roma nyelvű jelenlét: nincs roma nyelvű műsor a közszolgálati televízióban, és a helyi rádióadók roma műsorai is sorra szűnnek meg. A roma

<sup>38</sup> Spanyolország 2. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2006.

<sup>39</sup> Spanyolország 2., 3. és 4. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2006, 2010, 2014.

<sup>40</sup> Spanyolország 4. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2014.

<sup>41</sup> Spanyolország 2, 3. és 4. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2006, 2010, 2014.

<sup>42</sup> Spanyolország 3. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2010.

közösség elégtelennek tartja a meglévő roma nyelvű kiadványokat, és napilapot vagy rendszeresebb megjelenést szeretnének. Az *O Tchatchipen* elnevezésű negyedéves roma magazin állami támogatása megszűnésének különösen nagy visszhangja volt.<sup>43</sup>

A Spanyol Királyi Nyelvészeti Akadémia online szótárának egyik vitatott meghatározása a *gitano* szóra vonatkozik, amely többek között a *trapacero* (csaló) jelentéssel is szerepelt. Ez a jelentés, amely évszázados sztereotípiákat tükröz, komoly felháborodást váltott ki a roma közösség körében. Az Állami Roma Tanács szervezetei és az ombudsman nyomására az Akadémia 2022-ben módosította a szótári bejegyzést: a sértő jelentések mellé egy „sértő és diszkriminatív” megjegyzést fűztek, így próbálva árnyalni a szóhasználat hatását.<sup>44</sup>

Az érintett szervezetek ugyanakkor elégtelennek tartják ezt a megoldást, és a *trapacero* jelentés teljes eltávolítását követelik. Szerintük a pusztá figyelmeztetés nem elegendő ahhoz, hogy ellensúlyozza az évszázadok óta fennálló előítéleteket, különösen akkor, ha a szótár – amelyet széles körben használnak az oktatásban és hivatalos kontextusban – normatív hivatkozási alapként szolgál. Úgy vélik, hogy a Spanyol Királyi Akadémia felelősséggel tartozik a nyelvi reprezentációkért, és különös érzékenységgel kellene kezelnie a hátrányos helyzetű csoportokat érintő meghatározásokat.

Ez az eset jól példázza, hogy a nyelvi definíciók nem pusztán semleges leírások: társadalmi jelentéstartalmakat és előítéleteket közvetíthetnek, amelyek hatással vannak az adott közösségek társadalmi megítélésére és önképére. A roma közösség képviselői éppen ezért hangsúlyozzák, hogy a szótári változtatásoknak nemcsak nyelvészeti, hanem szimbolikus és társadalmi súlyuk is van – különösen egy olyan országban, ahol a romák történelmileg diszkriminációnak és kirekesztésnek voltak kitéve.

Több jelentés is kiemeli, hogy bár az állami és önkormányzati szervek nyitottságot mutatnak a roma kultúra támogatására, ez ritkán valósul meg konkrét intézkedésekben. Jó példa erre, hogy Madridban nem jött létre a Roma Kulturális Központ, noha 2001-ben minden parlamenti párt támogatta az elképzelést.<sup>45</sup>

A Szakértői Bizottság jelentései ismétlődően sürgetik a roma közösségekkel való egyeztetést a nyelvi igényekről, az iskolai tantervek módosítását a roma kultúra és történelem beépítésével, célzott állami támogatás biztosítását a romani/káló nyelv oktatására, különösen civil szervezeteken keresztül és a Roma Kulturális Intézet hosszú távú, független és stabil finanszírozását.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Spanyolország 4. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2014.

<sup>44</sup> FUNDÉURAE 2015.

<sup>45</sup> Spanyolország 2. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2006.

<sup>46</sup> Spanyolország 3. és 4. időszakos jelentése a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottsága számára 2010, 2014.

## *Spanyolország és a Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartája*

Spanyolországban a romani nyelv és annak dialektális változata, a káló, hosszú múltra tekint vissza. A roma közösség jelentős létszámban él az ország területén, különösen Andalúziában, Katalóniában és Madrid térségében. A Charta Szakértői Bizottságának 2005-ös jelentése szerint nincsenek naprakész demográfiai vagy nyelvészeti kutatások, amelyek pontosan feltérképeznék a romani és káló nyelvek használatának mértékét. Noha a roma népesség létszáma számottevő, a romani nyelv mára szinte teljesen kiszorult a mindennapi használatból. A legtöbb spanyolországi roma anyanyelve a kasztíliai spanyol, és azokon a területeken, ahol regionális nyelvek is jelen vannak (például Katalónia vagy Baszkföld) sokan kétnyelvűek.<sup>47</sup>

### *A Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartájának roma nyelvre vonatkozó pozitív fejleményei Spanyolországban*

A káló nyelv továbbra is jelen van a spanyol roma közösségek életében, különösen az idősebb generáció körében. Bár használata főként a családi és közösségi szférára – ünnepekre, szóbeli hagyományokra – korlátozódik, identitásképző szerepe rendkívül erős. A nyelv különféle változatai alakultak ki a regionális nyelvekkel való érintkezés eredményeként: például a katalán káló vagy a baszk hatásokat mutató *erromintxela*, amelyet a baszkföldi roma közösség identitása részeként tart számon. Az online kommunikáció (például közösségi média, csevegőplatformok) lehetőséget nyújt a fiatalabb generációk számára is, hogy kapcsolatban maradjanak a kálóval, még ha passzív módon is.

A romani nyelv iránti érdeklődés a 2000-es évek elején új lendületet vett, főként fiatal roma aktivisták körében. Ezt ösztönzi például a Filadelfia Evangéliumi Egyház, amelynek jelentős számú roma tagsága van, valamint a nemzetközi ifjúsági programokban való részvétel. A nyelv revitalizációját célzó kezdeményezések közül kiemelkedik egy, az Európai Bizottság által támogatott projekt, a *Romani in Europe*, amely Malagában valósult meg. Ez a program kifejezetten a 18–30 éves korosztály körében kívánta ösztönözni a romani és káló nyelvek használatát.

A 2009–2013 közötti Integrált Roma Terv részeként Katalóniában nyelvi programok indultak, mint a *Rromani Skòla* nyelvtanfolyam és a *Curs de Romaní* tankönyv, amelyek a *kaldérés* dialektust oktatják. Létrejöttek állami és regionális szintű roma kulturális szervezetek, mint a Roma Kulturális Intézet, a Roma Dokumentációs Központ vagy a Roma Népkönyvtár, amelyek különféle nyelvi és kulturális projekteket valósítottak meg (ezek között szerepeltek kiadványok, CD-k, folyóiratok, dokumentumfilmek, oktatási anyagok). Megjelentek romani és káló nyelvű vallási és oktatási szövegek, tankönyvek, bibliareszletek, valamint hivatalos dokumentumfordítások. Több spanyol régióban

<sup>47</sup> A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának első véleménye Spanyolországról 2005.

létrejöttek tanácsadó testületek a roma közösségek bevonásával (Extremadura, Madrid, Baszkföld), amelyek a nyelvi és kulturális örökség ápolását tűzték ki célul.

*A Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartájának roma nyelvre vonatkozó hiányosságai Spanyolországban*

A Szakértői Bizottság szerint a káló nem tekinthető önálló nyelvnek, inkább a többségi nyelvek romani lexikai elemekkel bővített változatainak. Ez megnehezíti a hivatalos nyelvi elismerést és a Charta szerinti védelmet. Az ötödik időszakos spanyol állami jelentés nem tartalmazott részletes adatokat a káló nyelv használatáról, revitalizációjáról vagy szociolingvisztikai helyzetéről. Ez akadályozta a Bizottságot abban, hogy érdemi értékelést vagy konkrét ajánlásokat tegyen. A romani nyelv támogatása gyakran szimbolikus vagy kísérleti jellegű, régióként eltérő és nem egységes az országos nyelvpolitikában. Az oktatási programokban való megjelenés fakultatív, az anyanyelvi kompetenciák gyengék. A meglévő nyelvtanfolyamok, például a *Rromani Skòla*, nem a nyelvet valóban beszélő fiatalokat célozzák meg, hanem inkább oktatókat képeznek. A nyelvhasználat gyakran passzív és informális közegre korlátozódik. A Szakértői Bizottság szerint elengedhetetlen a nyelv szociolingvisztikai vizsgálata és a közösségek bevonásával történő adatgyűjtés, de ezek eddig nem történtek meg kellő mértékben.<sup>48</sup>

## Következtetés

A káló kulturális értéke kiemelkedő, de fennmaradása veszélyben van. Spanyolországban a káló nyelv nem rendelkezik hivatalos kisebbségi státusszal, azonban Spanyolország különböző programokkal, támogatásokkal, kulturális eseményekkel próbálja elősegíteni kulturális elismerését és népszerűsítését. A nyelvhasználat szabad, de nem hivatalos, így az oktatásban és hivatalos szférában sincs jelen. A sztereotípiák elleni tudatos fellépés és a romák pozitív megjelenítésére tett törekvések fontos részei mind a nemzetközi közösség programjának, mind a jelenlegi spanyol kormányzati hozzáállásnak.

A Keretegyezmény és a Charta ratifikálása értelmében tett vállalások tekintetében a Szakértői Bizottságok szerint kiemelt figyelmet kell fordítani a roma kultúra, nyelv és hagyományok előmozdítására, elősegítve a romák társadalmi integrációját és részvételét a spanyol társadalomban. Az egyenlőség eléréséhez célzott és megfelelő intézkedésekre van szükség, amelyeket a roma beszélőkkel együtt kell kialakítani. Nincs átfogó jogi keret vagy következetes nyelvpolitika, amely előmozdítaná a roma kultúrát és nyelvet. Átfogó, intézményes és fenntartható nyelvpolitikai stratégia szükséges, amely a roma közösségekkel való tényleges párbeszédre alapul, és amely a nyelvhasználatot nem csupán kulturális, hanem oktatási és társadalmi szinten is integrálja a közpolitikába.

<sup>48</sup> Európa Tanács 2019.

## Felhasznált irodalom

- ANDERSSON, Pierre (2011): *Attitudes Towards the Minority Variety Caló in the South of Spain. A Sociolinguistic Study*. PhD-disszertáció. Göteborgi Egyetem Bölcsészettudományi Kar.
- BAKKER, Peter – ROOKER, Marcia (2001): *The Political Status of the Romani Language in Europe*. Barcelona: Mercator Working Papers. Online: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf%3Ftype=pdf&serial=1075821594929>
- BODNÁROVÁ, Zuzana (2015): *Vend Romani: A Grammatical Description and Sociolinguistic Situation of the So-Called Vend Dialects of Romani*. PhD-disszertáció. Károly Egyetem Bölcsészettudományi Kar.
- DI PINTO, Elena (2020): Germaniá. Él habla de los delinquentes en la literatura del Siglo de Oro. *Desperta Ferro Arqueología e Historia*, 19. Online: [www.despertaferro-ediciones.com/2020/germania-el-habla-de-los-delinquentes-en-la-literatura-del-siglo-de-oro/](http://www.despertaferro-ediciones.com/2020/germania-el-habla-de-los-delinquentes-en-la-literatura-del-siglo-de-oro/)
- FundéuRAE (2015): La RAE modifica la definición de «gitano» como ‘trapacero’ por discriminatoria. *FundéuRAE*, 2015. október 16. Online: [www.fundeu.es/noticia/rae-modifica-la-definicion-de-gitano-como-trapacero-por-discriminatoria/](http://www.fundeu.es/noticia/rae-modifica-la-definicion-de-gitano-como-trapacero-por-discriminatoria/)
- GAMELLA, Juan, F. – CAYETANO, Fernández – ADIEGO, Ignasi-Xavier (2015): The Long Agony of Hispanoromani: The Remains of Caló in the Speech of Spanish Gitanos. *Romani Studies*, 25(1), 53–93. Online: <https://doi.org/10.3828/rs.2015.3>
- GRELLMANN, Heinrich M. G. (1787): *Dissertation on the Gypsies: Being an Historical Enquiry, Concerning the Manner of Life, Family Economy, Customs and Conditions of These People in Europe, and Their Origin*. Ford. Matthew Raper. London: G. Bigg. Online: <https://archive.org/details/dissertationongi00grel>
- KIMMEY, Roy Albert (2022): *A Question in History, a History in Question: Romani Politics and Policies in State Socialist Hungary*. Chicagói Egyetem Társadalomtudomány.
- KOVÁCS Írisz (2025): Kisebbségi nyelvvédelem a spanyol rendvédelmi szervek berkein belül, különös tekintettel Katalóniára. *Belügyi Szemle*, 73(2), 273–287. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i2.pp273-287>
- OLINA, Olga – AYRES, Hallie – VIDOKLE, Anton (2022): Muted Tongues: A Timeline of Suppressed Languages. *E-flux*, 131(1). Online: [www.e-flux.com/journal/131/502722/muted-tongues-a-timeline-of-suppressed-languages](http://www.e-flux.com/journal/131/502722/muted-tongues-a-timeline-of-suppressed-languages)
- REMEK Éva (2020): *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet: Párbeszéd Vancouvertől Vlagyivosztokig*. Budapest: Zrínyi.
- RUDINGER, Gabi (2021): Law by Which King John V Prohibited the Use of Costumes and Language of the Romani People. *Digital Treasures*, 2021. április 8. Online: [www.digitaltreasures.eu/law-by-which-king-john-v-prohibited-the-use-of-costumes-and-language-of-the-romani-people](http://www.digitaltreasures.eu/law-by-which-king-john-v-prohibited-the-use-of-costumes-and-language-of-the-romani-people)
- SZALAI, Anikó (2015): *Protection of the Roma Minority under International and European Law*. The Hague: Eleven International Publishing.
- TABAJDI Csaba (2002): A romák jogi helyzete Európában. Jelentés az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Jogi és Emberi Jogi Bizottságában. *Regio – Kisebbség, politika, társadalom*, 13(1), 249–271. Online: <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00044/pdf/11.pdf>

## Jogi források

- Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, Dokumentum, 1990. *Az Emberi Dimenzióval foglalkozó koppenhágai értekezlet dokumentuma*. Koppenhága. Online: [www.osce.org/odihr/19394](http://www.osce.org/odihr/19394)
- ENSZ Emberi Jogi Bizottság, Határozat, 1992. 1992/65. számú határozat. *A romák helyzetéről*. Genf. Online: <https://undocs.org/en/E/CN.4/RES/1992/65>
- Európa Tanács, Határozat, 1975. 75(13) számú határozat. *A nomádok társadalmi helyzetére vonatkozó ajánlásokat tartalmazó határozat*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/09000016804e2612>
- Európa Tanács, Határozat, 1993. 249. számú határozat *az európai romákról: a helyi és regionális hatóságok szerepe és felelőssége*. Strasbourg.
- Európa Tanács, Parlamenti Közgyűlés – Ajánlás, 1993. 1203/1993. sz. ajánlás. *Ajánlás a romákról*. Strasbourg. Online: <https://pace.coe.int/en/files/15237/html>
- Európa Tanács, Keretegyezmény, 1994. *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/16800c10cf>
- Európa Tanács, Szakértői Bizottság, 1998. *Szakértői Bizottság a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdésekről*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/09000016800c10cf>
- Európa Tanács, Fórum, 2005. *Európai Romák és Utazók Fóruma*. Strasbourg. Online: [www.coe.int/en/web/portal/roma-and-travellers](http://www.coe.int/en/web/portal/roma-and-travellers)
- Európa Tanács, Szakértői Bizottság – Vélemény, 2005. *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának első véleménye Spanyolországról*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dba65>
- Európa Tanács, Tanácsadó Bizottság – Vélemény, 2007. *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának második véleménye Spanyolországról*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c302>
- Európa Tanács – Jelentés, 2011. *Nemzeti jelentés a spanyolországi román bevándorlókról*. Barcelona. Online: [www.participation-citoyenne.eu/sites/default/files/report-spain.pdf](http://www.participation-citoyenne.eu/sites/default/files/report-spain.pdf)
- Európa Tanács, Tanácsadó Bizottság – Vélemény, 2012. *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik véleménye Spanyolországról*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6b2>
- Európa Tanács, Tanácsadó Bizottság – Vélemény, 2014. *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának negyedik véleménye Spanyolországról*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/168008c619>
- Európa Tanács, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája – Jelentés, 2011. *Spanyolország harmadik időszakos jelentése a Szakértői Bizottság számára*. Strasbourg. Online: <https://rm.coe.int/16806d8b7d>
- Európa Tanács, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája – Jelentés, 2019. *A Szakértői Bizottság ötödik jelentése Spanyolországról*. Strasbourg. Online: <https://www.amesa.gal/wp-content/uploads/spainevaliria5-pdf.pdf>

# Hierarchy of Human Rights in the Russian Constitution

*Does a hierarchy exist?*

VALERIYA SITNIKOVA<sup>1</sup>

*Human rights are among modern governance's most powerful and universally accepted principles, designed to uphold individual dignity, liberty, and equality. Around the world, constitutions serve as the ultimate legal guarantees of these rights, ensuring that governments respect and protect the fundamental rights of their citizens. However, while human rights are universal, their interpretation and priority can vary significantly across countries. At the heart of these differences is a key question: does the Constitution prioritise certain rights over others, establishing a hierarchy that affects how those rights are implemented, balanced, and sometimes limited?*

*The question of hierarchical rights in constitutional law is not simply a matter of legal theory; it has profound implications for justice and governance. A constitution's approach to prioritising rights can shape how courts resolve conflicts, influence how laws are applied, and impact citizens' daily lives. In countries with an explicit hierarchy, certain rights are considered sacrosanct, serving as fundamental principles that must be respected by all other rights. In other countries, rights are treated as fundamentally equal, with any conflicts resolved on a case-by-case basis based on context and judicial discretion.*

*This article aims to examine the Russian Federation's Constitution, how it is structured, and answer the question: is there a hierarchy of human rights in the Russian Constitution?*

*Knowing whether or not there is a hierarchy of human rights in the Russian Constitution is essential to understanding how Russia balances individual freedoms with state power. The hierarchy clarifies which rights the Constitution protects most vigorously, guiding judicial decisions, informing legal predictability, and revealing the values that shape Russian governance. For citizens, activists, and lawyers, this understanding helps navigate the legal system because it highlights rights that may receive greater protection versus those that may be curtailed in favour of collective interests. Furthermore, understanding this hierarchy provides a lens through which Russia's approach can be compared with other legal systems and places the country's human rights system in a global context.*

**Keywords:** Russian Constitution, hierarchy, human rights

<sup>1</sup> PhD student, Ludovika University of Public Service, Doctoral School of Public Administration Sciences.

## Human rights in a constitutional context

Human rights are generally recognised as fundamental rights of individuals that protect their dignity, freedom, and well-being. Constitutions around the world often serve as primary legal documents for enshrining these rights, establishing a framework that protects citizens from state abuse while promoting a just society. However, the structure and priority of rights in constitutions can vary significantly, with some countries explicitly organising rights into hierarchical categories and others viewing them as equally fundamental. Understanding whether there is a hierarchy of human rights is critical because it affects how rights are interpreted, applied, and potentially limited in situations where rights conflict.

There are different patterns of organising human rights in constitutional texts around the world, which can be roughly summarised as follows.

### *Priority to the underlying human right*

Some constitutions, such as the Constitution of the Federal Republic of Germany,<sup>2</sup> place particular emphasis on human dignity as the inviolable foundation of all other rights, making it the highest constitutional value. Article 1 of the Basic Law of the Federal Republic of Germany (Grundgesetz) states: “Human dignity is inviolable. It is the duty of all state organs to respect and protect it.” This prioritisation of human dignity not only sets the fundamental tone for the entire constitution but also serves as a guiding principle in legal interpretation. The Federal Constitutional Court of Germany has consistently upheld human dignity as the highest constitutional value that cannot be infringed, even when other rights are at stake. This structure establishes a clear hierarchy, with human dignity being the highest right guiding the interpretation of all other constitutional rights (Grundgesetz, Article 1).

German constitutional scholars such as Ernst-Wolfgang Böckenförde<sup>3</sup> emphasise that the German model serves as a “value-based order” where dignity shapes and limits the exercise of all other rights and state powers. This hierarchy is particularly powerful in cases involving conflicting rights, such as balancing freedom of expression with privacy rights. The priority of dignity serves as a decisive factor, often tipping the scales in its favour when balanced against other rights, making it a powerful tool in judicial decision-making.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> KOMMERS–MILLER 2012.

<sup>3</sup> BÖCKENFÖRDE 1991.

<sup>4</sup> KOMMERS–MILLER 2012.

### *Lack of priority without a formal hierarchy*

Unlike Germany's explicit hierarchy, the Constitution of the United States of America<sup>5</sup> does not formally establish a hierarchy of rights. Instead, rights are distributed across various amendments, especially the Bill of Rights, with no specific priority. The interpretation and application of these rights are left to the judicial system, particularly the U.S. Supreme Court, which has developed doctrines to resolve conflicts between rights on a case-by-case basis.

For example, the Court uses a "strict scrutiny" standard for rights considered fundamental, such as freedom of speech or religion, which requires the government to demonstrate a compelling interest before limiting those rights. However, the lack of an explicit hierarchy means that judges must interpret the balance between competing rights through case law, context, and standards such as "strict scrutiny" or "rational review".<sup>67</sup> As a result, a form of hierarchy implicitly emerges depending on the context, the rights in question, and the judicial interpretation. Scholars such as Ronald Dworkin argue that this flexibility allows for a more adaptable system, although it can lead to unpredictable results in cases of conflicting rights.<sup>8</sup>

### *Equality of human rights*

A different approach can be found in the Constitution of the Republic of South Africa,<sup>9</sup> which uniquely affirms all rights equally but emphasises certain core values such as equality, dignity, and liberty. The Constitution of South Africa (1996) sets out an extensive Bill of Rights in Chapter 2, covering civil, political, social, and economic rights, and explicitly states that "the Bill of Rights is the cornerstone of democracy in the Republic of South Africa".<sup>10</sup> However, it does not establish a hierarchy but rather encourages an "integrated" approach whereby rights should be understood in relation to one another.<sup>11</sup>

The Constitutional Court of South Africa has often considered the interrelated nature of rights, particularly where socio-economic rights (such as housing, health and education) intersect with civil rights (such as freedom of expression and privacy). In *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom* (2000),<sup>12</sup> the Court held that the right to housing could not be considered in isolation from other rights, supporting an interpretation that seeks to balance the enjoyment of rights without strict priority being given to one over the other.

---

<sup>5</sup> First Amendment to the U.S. Constitution 1791.

<sup>6</sup> *Brown v. Board* 1954.

<sup>7</sup> *Roe v. Wade* 1973.

<sup>8</sup> DWORKIN 1986.

<sup>9</sup> Constitution of the Republic of South Africa 1996.

<sup>10</sup> Constitution of the Republic of South Africa, Section 7.

<sup>11</sup> LANGFORD et al. 2013.

<sup>12</sup> *Republic of South Africa v. Grootboom* 2000.

## *Hybrid forms of the hierarchy of human rights*

Some countries have adopted hybrid models in which certain rights are given a degree of priority through “reasonable limitations” but without a formal hierarchy. For example, in Canada, the Charter of Rights and Freedoms allows for certain limitations on rights if they are “justifiable in a free and democratic society” (Section 1), leading to judicial interpretations in which certain rights, such as equality, may sometimes be given priority depending on the context of the case.<sup>13</sup>

These different constitutional approaches reflect different legal philosophies about the priority of rights. Constitutional hierarchies can be understood as explicit, where certain rights are designated as more fundamental or protected, or implicit, where interpretations and applications in specific cases effectively establish a hierarchy even if they are not formally stated.<sup>14</sup>

The existence of a hierarchy can also influence how limitations on rights are perceived. Where a hierarchy is established, courts and legal institutions may have a structured framework for resolving conflicts between rights since certain rights will initially have more weight than others. Conversely, in systems without a formal hierarchy, balancing rights requires greater interpretative flexibility since no one right is initially prioritised over others.<sup>15</sup> Given these differences, it becomes important to examine how the Russian Constitution approaches human rights: does it favour a hierarchical model, or does it treat all rights as equal? This question is crucial to understanding how rights are applied in practice and how potential conflicts between rights are managed.

## **The historical overview of the Russian Constitution**

Studying the Russian Constitution and its historical development is necessary to understand the current hierarchy of human rights within it. The evolution of constitutional governance in Russia – from imperial rule to the Soviet era and finally to the post-Soviet system – reflects significant shifts in the legal and political structures that underpin contemporary Russian society. Each of these stages in Russian history has contributed to different approaches to the role of the state and the individual, shaping the balance of rights and powers in the contemporary Constitution.<sup>16</sup>

The adoption of the 1993 Constitution marked a turning point, ushering in a more rights-based framework that incorporated principles of democracy and individual liberties. However, it also retained elements that emphasised the importance of state power and collective interests. This duality in the Russian Constitution – between individual rights and a strong role for the state – provides the basis for contemporary

<sup>13</sup> HOGG 2012.

<sup>14</sup> SHAPIRO – STONE SWEET 2002.

<sup>15</sup> ROSENFELD–SAJÓ 2012: 331.

<sup>16</sup> BOWRING 2013.

debates about whether there is an implicit hierarchy of rights and how it is interpreted in Russian jurisprudence.

Understanding this backdrop is crucial to understanding the current legal and political philosophy in Russia. The historical development of the Constitution highlights the tensions and compromises that influence judicial interpretation and the priority of rights. By examining the constitutional structure and its amendments, we gain insight into the principles that guide Russian courts when rights conflict and the possibility of a functional hierarchy that privileges certain rights over others.

This historical context enriches our understanding of how Russia's unique legal culture approaches human rights. It provides a substantive basis for analysing debates over the priority of rights in the Russian judicial system and offers a comparative lens for understanding Russia's human rights structure relative to other constitutional models.

The prehistory of the constitution in Russia dates back to the beginning of the 19<sup>th</sup> century.<sup>17</sup> The first constitutional project could be called "The Plan of State Transformation", developed in 1809 by Count Mikhail Speransky. The document stated the idea of a constitutional monarchy, limited by parliament and the abolition of serfdom. The Decembrists<sup>18</sup> Pavel Pestel and Nikita Muravyov proposed their draft constitutions.<sup>19</sup>

At the beginning of the reign of Emperor Alexander I, the idea emerged of reforming the country's political system by creating a constitution that would guarantee personal freedom and civil rights to the subjects. In 1820, the State Charter of the Russian Empire was drawn up, but its adoption was postponed for an indefinite period.<sup>20</sup>

During the reformatory rule of Alexander II, Russia was on the verge of adopting a constitution. Mikhail Loris-Melikov drafted a constitution proposing a programme of reforms, which included the reorganisation of the local administration, the expansion of the old believers' rights,<sup>21</sup> the revision of the passport system, regulating the relations of entrepreneurs and workers, changes in the public education system, etc. However, in 1881, on the eve of signing the manifesto, supposing implementation of the reforms, Alexander II was assassinated by the Narodnaya Volya.<sup>22</sup> The constitutional process in Russia was interrupted.

<sup>17</sup> AVAKYAN 2000.

<sup>18</sup> The Decembrists – participants in the 14 December 1825 uprising in the Senate Square, members of various secret societies in the second half of the 1810s – first half of the 1820s, named after the month of the uprising, representatives of the Russian nobility and gentry considered autocracy and serfdom destructive for the further development of the country.

<sup>19</sup> MIRONENKO 2017; AFANASIEV 1982.

<sup>20</sup> BOGDANOVICH 1869.

<sup>21</sup> Old Believers are Russian Orthodox Christians who rejected Patriarch Nikon's liturgical reforms in the 1650s, considering them deviations from the true faith. They were persecuted as heretics and formed separate religious groups. Alexander II significantly improved their rights. Old Believers were no longer considered a criminal offence; they were allowed to register vital events, build houses of worship, have their own property, and serve in the army without accepting Orthodox rites. These reforms eased the persecution, giving the Old Believers more social and religious freedoms.

<sup>22</sup> Narodnaya Volya was a revolutionary socialist political organisation of the late 19<sup>th</sup> century, active in the Russian Empire, which committed assassinations of government officials in an attempt to

After the 1905 revolution, Emperor Nicolas II signed the Manifestos (on 6 August and 17 October), which established the State Duma and the “Regulations on Elections”. These documents were seen as a first step towards a system of law.

After the February 1917 revolution, the Provisional Government took over the running of the country until a Constituent Assembly was convened to begin forming a state governed by the rule of law in Russia. However, the assembly, which had been set up by the beginning of 1918, was dissolved by resolution of the All-Russian Central Executive Committee on 6 January of the same year.

The first Constitution of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (hereinafter: RSFSR), approved by the Fifth All-Russian Congress of Soviets on 10 July 1918, had a clearly pronounced class character. It embodied the slogans proclaimed by the Bolsheviks: all power was transferred to the Soviets, private land ownership was abolished, and limitations in political rights for specific social groups were introduced.<sup>23</sup>

On 31 January 1924, the Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics (hereinafter: Soviet Union, USSR), which, to a large extent, incorporated the 1918 Constitution, was adopted. By the provisions of the Soviet Union Constitution, a new version of the RSFSR Constitution was adopted in 1925. Its peculiarity was that it contained no provisions for the suppression of the exploiting classes and the world revolution. One of the main provisions was the separation of powers and competencies between the USSR and the RSFSR.

On 5 December 1936, the Eighth Extraordinary Congress of Soviets adopted the next Soviet Constitution, which contained the thesis about the leading role of the Communist Party. The document also included norms asserting the economic foundations of socialism. For the first time in the history of the state, the text of the Constitution stated political and individual rights and freedoms.<sup>24</sup>

The Third Constitution of the RSFSR was adopted on 21 January 1937. One of its peculiarities was the introduction of the rule, giving the RSFSR the right to secede from the USSR.

The USSR Constitution was adopted on 7 October 1977. The peculiarity of this document was its introductory theoretical part, which contained the list of the main stages in the creation of a developed socialist society in the USSR.

The Constitution of the RSFSR, dated 12 April 1978, was based on the Union Constitution of 1977. It expanded the list of rights and freedoms of Soviet citizens, in particular by introducing the rights to housing and health protection.<sup>25</sup>

On 14 March 1990, Article 6, about the leading role of the Communist Party of the Soviet Union (hereinafter: CPSU), was excluded from the USSR Constitution, and respective amendments were made to the Constitution of the RSFSR.

---

overthrow the autocratic tsarist regime.

<sup>23</sup> BARKOVA 2012; TUMANOV 2012.

<sup>24</sup> BYCHKOV 2012; SHERSHNEVA 2008.

<sup>25</sup> Constitution (Fundamental Law) of the Russian Federation 1978.

On 12 June 1990, the first Congress of People's Deputies of the RSFSR declared state sovereignty on the whole territory of the country and adopted the Declaration of the State Sovereignty of the RSFSR. This document declared the need to adopt a new Constitution reflecting the new political realities. The first Constitution of the new Russia was adopted on 12 December 1993.<sup>26</sup>

It is customary to divide the history of the creation of the Basic Law of Russia into several stages. The first is the time when the Constitution was being drafted in the conditions of the existence of the USSR. This stage also has several periods. The first period refers to 1988–1990 when, following the constitutional novelties of the Union level, amendments were made to the Constitution (Fundamental Law) of the RSFSR of 1978. The second period of constitutional reform in the RSFSR dates back to 1990–1991. It began with the adoption of the Declaration of the State Sovereignty by the First Congress of Peoples' Deputies on 12 June 1990, No. 22-1. Paragraph 15 of the Declaration stated: "The present Declaration is the basis for the development of the Constitution of the RSFSR, the conclusion of the Union Treaty and improvement of the republican legislation." According to its decision, on 16 June 1990, the Congress of Peoples' Deputies formed the Constitutional Commission to work out the new text of the Basic Law. However, the Statute on the Constitutional Commission was adopted only on 22 January 1992.<sup>27</sup>

The second stage of the constitutional reform ceased with the abolition of the USSR on 25 December 1991. By that time, the text of the current Constitution of the RSFSR, and after 25 December 1991 – the Russian Federation – Russia had a great number of amendments made, respectively on 27 October 1989, 31 May 1990, 27 October 1989, 16 May 1990, 31 May 1990, 15 December 1990, 24 May 1991, 3 July 1991, 1 November 1991, 21 April 1992, 9 December 1992, 10 December 1992. All these amendments were made to the Constitution in the form of specially adopted laws "On amendments and additions to the Constitution (Fundamental Law) of the RSFSR".<sup>28</sup>

The collapse of the USSR and the transformation of Russia into an independent state gave birth to a new stage of constitutional reform, which was completed in October 1993. Decree No. 1633 of the Russian President B. N. Yeltsin of 15 October 1993, "On holding a national referendum on the draft Constitution of the Russian Federation", was appointed.<sup>29</sup>

The voting (the referendum) on the draft of the new Constitution was attended by 58 million 187,755 voters, or 54.8% of the registered voters. A total of 32 million 937,630 voters, or 58.4% of those registered, cast their ballots in favour of adopting the Constitution.<sup>30</sup>

By the decision of the Central Election Commission of the Russian Federation on 20 December 1993, this referendum was declared valid, and the Constitution was adopted.

---

<sup>26</sup> MARINO 2008.

<sup>27</sup> ALEXANDROVA 2010.

<sup>28</sup> RUMYANTSEV 2008.

<sup>29</sup> HALMETOV 2012.

<sup>30</sup> PIKHOYA 2012.

On 25 December 1993, the final text of the Constitution was published in *Rossiyskaya Gazeta* (the official Russian parliament newspaper). Since that date, the Constitution of Russia has been in force.

The Constitution of the Russian Federation is not the successor of the constitutions of the Soviet Union, but its influence is nevertheless considerable. The 1993 Constitution of the Russian Federation fully preserved the fundamental rights of man and citizen. In addition, Russia is a federation, and its constitution draws on the experience of Soviet federalism.<sup>31</sup>

In 2020, amendments approved by a nationwide referendum were made to the Constitution of the Russian Federation.

They mainly affected the powers of the president (extending them and “resetting” the number of terms he had already spent as president), introduced restrictions on the powers of local government, recognised the non-binding execution of international acts and decisions of international courts, and introduced changes to the judicial system (actually reducing the independence of the courts).<sup>32</sup>

Thus, Russia currently has a constitution of 1993 with amendments of 2020.

## Hierarchy of fundamental rights in the Russian Constitution

The Russian Constitution does enumerate a range of fundamental rights and freedoms in Chapter 2, titled “Rights and Freedoms of Man and Citizen”. These rights include but are not limited to the right to life, personal liberty, privacy, freedom of expression, assembly, religion, and property rights.

While the Constitution guarantees these rights and freedoms, it also provides mechanisms for limitations and restrictions under certain circumstances. For instance, rights may be restricted by federal law to ensure national security, public order, protection of health and morals, or the rights and freedoms of others. Additionally, the Constitution mandates that international treaties and agreements ratified by the Russian Federation become an integral part of its legal system. Therefore, international human rights instruments, to which Russia is a party, may also influence the protection and interpretation of fundamental rights.

In practice, the Russian legal system, including its constitutional court, is responsible for interpreting and adjudicating cases involving alleged violations of fundamental rights. While the Constitution provides a framework for these rights, the interpretation and

<sup>31</sup> BAIBAKOV 2012; LESIN 2009.

<sup>32</sup> Courts (Constitutional, Supreme, Federal) now have no possibility to elect their own chairman and his deputies. Now they are appointed at the recommendation of the President. In the case of judges committing acts that discredit honour and dignity, as well as in other cases stipulated by the federal constitutional law, the Federation Council can suspend a judge (Art. 83, Letter f3). At present, judges’ powers are suspended by decision of collegial judicial bodies in cases provided for by federal laws. This provision applies equally to the President of the Court and his deputies in the Supreme and Constitutional Courts.

application of these provisions are subject to the decisions of the constitutional court, as well as other courts within the Russian judicial system.

In summary, while Russia's Constitution does establish fundamental rights and freedoms for its citizens, including the right to judicial protection of these rights, the concept of a strict hierarchy of fundamental rights is not explicitly outlined. The interpretation and application of these rights depend on the evolving jurisprudence and legal practices within the Russian legal system on a case-by-case basis.

At the same time, there is officially no case law in Russia. It is a kind of grey zone which operates at the discretion of a particular court.

The Institute for Problems of Law Enforcement has published the results of a study entitled *Similar Legal Position. References to other cases in the texts of arbitration court judicial acts*,<sup>33</sup> prepared based on analysis of randomly selected 6.9 million arbitration court decisions in 5.4 million cases (not bankruptcy cases) in 2009–2019 for references to other arbitration cases.

Approximately 540 thousand cases contain references to legal positions expressed in other cases.

The author of the study also noticed that courts more often refer to legislative norms than to judicial acts. "In general, with the current legislation, it cannot be said that law has become precedent-based in its basis. But it is important that we now know for sure that the opposite cannot be claimed either: that courts rely only on the letter of the law and are never guided by the opinion of other judges in similar cases"<sup>34</sup> – he emphasised.

Therefore, relying on judicial practice to assess the hierarchy of human rights in Russia is extremely problematic and not objective.

We may conclude that the hierarchy of human rights in the Russian Constitution and Russian case law can be seen as having a hybrid structure. Although all rights are formally recognised as important and equally protected by the Constitution, restrictions can be introduced when deemed necessary to protect national security, public order, or the rights and freedoms of others. This hybrid approach reflects a balance between respecting fundamental rights and allowing flexibility in their application depending on contextual needs and judicial interpretation.

However, as we have already mentioned, it is not possible to form an unambiguous hierarchy of human rights in Russian constitutional law. However, we have found a non-trivial and interesting way to at least come closer to understanding the hierarchy in Russian law and for this purpose we have turned to the statistics of the European Court of Human Rights.

---

<sup>33</sup> SAVELIEV 2021.

<sup>34</sup> SAVELIEV 2021.

## Proposed hierarchy of human rights

Every year, the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR), publishes a report on its work, and in February 2022, it published a report on its work from 1959 to 2021.<sup>35</sup>

First of all, it should be noted that the European Convention on Human Rights (hereinafter: ECHR) which establishes the competence of the ECtHR was in force in Russia from 5 May 1998<sup>36</sup> (when the Convention entered into force for Russia) until 16 September 2022, when Russia ceased to be a party to the Convention.<sup>37</sup>

Russia's withdrawal from the Council of Europe was preceded by the fact that on 15 March 2022, Russia announced its intention to denounce the Convention on Human Rights.<sup>38</sup>

In this regard, on 23 March, the ECHR published a resolution in which it clarified that from 16 September Russia would cease to be a party to the convention, so the court would be able to consider complaints by Russians against Russia if they were filed before that date.<sup>39</sup>

Thus, in fact, it is of little relevance to consider the statistics of the ECHR after 2022, as Russia is no longer a member of the organisation and is not obliged to execute the decisions of the ECHR.

In total, over the 20-year history of Russia's presence in the Council of Europe, the ECHR has issued 2,943 judgements against the Russian authorities.<sup>40</sup>

Thus, we can try to create a hierarchy of human rights in the Russian Constitution based on the frequency of their violations. This hierarchy will reflect which rights are more vulnerable to violations and, therefore, may be lower in the hierarchy of protection in practice, despite formal constitutional guarantees.

It should be noted, however, that this analysis is merely an attempt to construct a hierarchy of rights that does not properly exist in Russian constitutional law.

Based on the data presented, we can construct a hierarchy of rights based on the frequency of violations found by the ECHR, which indirectly reflects areas of greatest concern or rights that face the greatest systemic problems.

<sup>35</sup> European Court of Human Rights 2022.

<sup>36</sup> European Court of Human Rights 1950.

<sup>37</sup> European Court of Human Rights 2022.

<sup>38</sup> Council of Europe 2022.

<sup>39</sup> European Court of Human Rights 2022.

<sup>40</sup> European Court of Human Rights 2021.

***Proposed practical hierarchy of human rights in the Russian Constitution  
(based on human rights violations from highest to lowest frequency from ECHR  
statistics)<sup>41</sup>***

***1. Prohibition of torture and inhuman treatment***

The 1,079 violations related to torture and inhuman or degrading treatment reveal systemic problems, particularly in detention practices and treatment by authorities. This makes the prohibition of torture a key, but frequently violated, right.

***2. Right to liberty and security of person***

With 1,031 violations, this right is one of the most frequently violated, indicating significant problems in its protection within the Russian justice system and law enforcement. This suggests that in practice, the right to liberty and security is one of the most vulnerable rights and may not be strictly observed.

***3. Right to a fair trial***

Violations of the right to a fair trial (820 cases) indicate problems in the justice system. This right is essential for due process and justice, but frequent violations indicate that it is also a vulnerable right that affects the overall integrity of the legal framework in Russia.

***4. Right to life***

With 614 cases of deprivation of life or ineffective investigation of such cases, this fundamental right faces serious challenges. Although it is a fundamental right in most legal systems, frequent violations indicate that in practice it may be at risk in certain situations.

***5. Right to property***

Violations of property rights (629 cases) indicate problems in the protection of individual property and the security of property. This relatively high number of violations places property rights lower in the practical hierarchy than other economic or civil rights.

***6. Right to an effective remedy***

With 590 violations, the right to an effective remedy reflects the difficulties people face in accessing justice. Ineffective remedies weaken the practical enjoyment of all other rights, suggesting that this right may be insufficiently protected.

***7. Respect for private and family life***

Violations of private and family life (198 cases) place this right in the middle or lower range of the hierarchy. This reflects certain limitations on personal freedoms and protection of privacy, although it may still be relatively better protected than some political rights.

***8. Freedom of expression***

With only 53 recorded violations, freedom of expression appears lower in terms of the number of cases, but this may reflect restrictions on publicly expressing dissatisfaction or taking cases to court rather than actual protection. It is likely to be lower in the practical hierarchy given the political sensitivities surrounding dissent.

---

<sup>41</sup> European Court of Human Rights 2022.

### 9. *Freedom of assembly*

Similarly, freedom of assembly has 35 violations, suggesting that it may be heavily restricted. This low number may not reflect true protection, but rather limited opportunities to assemble or significant barriers to claiming this right.

### 10. *Right to marriage*

With no recorded violations, the right to marriage appears to be well protected or less controversial in Russia. This right may be at the top of the practical hierarchy because it is closely linked to traditional social values and state interests.

## Conclusion

The hierarchy of human rights in Russia, derived from the judgments of the European Court of Human Rights, reveals a *de jure* hierarchy in the practical application and protection of various rights within the Russian legal system and provides valuable insights into the practical application and protection of rights. This approach allows us to observe patterns that highlight certain vulnerabilities: frequent violations of the rights to liberty and security of person, protection from torture and the right to a fair trial suggest that these rights may not be firmly secured and prioritised in the Russian legal system.

However, using ECtHR statistics as a proxy for understanding the hierarchy of rights in Russia has both strengths and weaknesses. On the positive side, these data provide a unique, independent perspective on the state of human rights protection in Russia, particularly because they reflect violations serious enough to reach an international court. These cases highlight recurring systemic problems, offering a clearer picture of where protection may be insufficient and where enforcement mechanisms may be failing.

On the other hand, this approach is limited in scope. ECtHR cases only represent instances where individuals were able to successfully bring complaints, meaning that the data may not cover the full range of rights violations. In addition, some rights, such as freedom of expression and assembly, may appear less frequently in ECtHR judgments, not necessarily because of stronger protection, but rather because of restrictions that prevent individuals from accessing justice or freely exercising these rights. As a result, a hierarchy based on ECtHR statistics may not fully reflect the reality in Russia, but instead offers a partial perspective shaped by the cases that reach the European Court.

Overall, this method provides a useful, although indirect, way of mapping the hierarchy of rights in Russia. It highlights areas where reform and stronger protection may be needed, and it underscores the importance of an explicit formal hierarchy to ensure balanced protection of all fundamental rights in the Russian Constitution.

To sum up, the main findings that can be made about the Russian hierarchy of human rights are the following:

- The high number of violations of the right to liberty and security, the prohibition of torture, and the right to a fair trial demonstrate significant systemic problems in the protection of these fundamental rights. These rights, which are essential for

individual protection against state power, are in practice among the most vulnerable. Frequent violations may reflect both limitations on judicial independence and problems in law enforcement practices.

- Violations of the right to an effective remedy indicate that individuals often have difficulty obtaining justice and redress for rights violations. This undermines the ability to enforce other rights, as it points to a structural problem in the legal system that prevents accountability for rights violations. The lack of effective remedies reduces the practical usefulness of formal rights protections, highlighting the need for judicial reforms to provide stronger guarantees.
- Property rights violations are significant, but not as frequent as violations of personal security and due process rights. This finding suggests that while economic rights are somewhat protected, they are still vulnerable. This could impact both individual and corporate stakeholders, pointing to potential problems in regulatory practices, property law enforcement, and economic stability.
- Violations of privacy and family rights are significant, but less frequent than violations of basic civil rights. This suggests a moderate level of protection for personal autonomy in family and private life, although it remains below the ideal. These rights are likely to face fewer challenges due to their alignment with traditional values, but they are still at risk, particularly in cases of government surveillance or other state interventions.
- The relatively low number of violations of freedom of expression and assembly may not indicate strong protection but rather reflect limited opportunities to exercise or claim these rights. Given the political sensitivity of these rights, their low ranking in the practical hierarchy suggests significant restrictions on civil liberties in the public sphere, which may encourage self-censorship or underreporting of violations.
- With no violations recorded, the right to marriage is one of the most protected in Russia, likely reflecting its cultural conformity and the state's interest in supporting traditional family structures. This suggests that certain social rights, consistent with conservative values, are less vulnerable to violation.

The found hierarchy of human rights in Russia shows that, despite the presence of formal guarantees, effective protection of these rights varies considerably. Rights related to personal security, freedom from torture, fair trial and effective remedies are among the most compromised, indicating systemic gaps in enforcement. Meanwhile, social rights that are closely linked to traditional values, such as marriage, enjoy stronger protection. This hierarchy underscores the need to strengthen judicial independence, improve law enforcement and provide effective remedies to improve the protection of human rights.

## References

- ALEXANDROVA, M. A. (2010): «История Конституции Российской Федерации» (*History of the Constitution of the Russian Federation*). Государственная власть и местное самоуправление (*State Power and Local Self-Government*), № 11. (in Russian).
- ALEXU, R. (2002): «Теория конституционных прав» (*A Theory of Constitutional Rights*). Oxford: Oxford University Press. (in English).
- AFANASIEV, V. (1982): «Звезда свободы. История альманаха А. Бестужева и К. Рылеева, 1823–1825» (*Star of Freedom. History of the Almanac by A. Bestuzhev and K. Ryleev, 1823–1825*). Москва: Советская Россия (Moscow: Soviet Russia). (in Russian).
- АВАКЯН, С. А. (2000): *Конституция России: природа, эволюция, современность* (*The Constitution of Russia: Nature, Evolution, Modernity*). Москва: Российское юридическое издательство (РЮИД). (in Russian).
- BARKOVA, O. N. (2012): «История развития и принятия Конституции РСФСР 1925 г.» (*History of the Development and Adoption of the 1925 RSFSR Constitution*), *История государства и права* (*History of State and Law*), № 4, pp. 132–135 (in Russian).
- BAIBAKOV, S. A. (2012): *Modern Views on the Development of the Draft of the Third Constitution of the USSR (1977): On New Archival Materials. Bulletin of Moscow University, Series 8, History*, (5), 128–149.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. (1991): *State, Society and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law*. New York / Oxford: Berg / St. Martin's Press.
- BOGDANOVICH, Modest I. (1869): *History of the Reign of Emperor Alexander I and Russia in His Time*. St. Petersburg: F. S. Sushchinskiy.
- BOWRING, Bill (2013): *Law, Rights, and Ideology in Russia. Landmarks in the Destiny of a Great Power*. London: Routledge.
- ВУЧКОВ, А. И. (2012): «Историко-правовая характеристика Конституции СССР 1936 г.» (*Historical and Legal Characteristics of the 1936 USSR Constitution*), *История государства и права* (*History of State and Law*), № 8, pp. 17–19 (in Russian).
- Council of Europe (2022): *Russia Ceases to be a Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022*. 23 March 2022. Online: [www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-a-party-to-the-european-convention-of-human-rights-on-16-september-2022](http://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-a-party-to-the-european-convention-of-human-rights-on-16-september-2022)
- DWORKIN, Ronald (1986): *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- European Court of Human Rights (2021): *Analysis of Statistics 2021*. Strasbourg: Council of Europe European Court of Human Rights.
- European Court of Human Rights (2022): *Annual Report 2021*. Strasbourg: Council of Europe European Court of Human Rights.
- НАЛМЕТОВ, А. И. (2012): «Конституция России: альтернативные проекты и современное развитие» (*Constitution of Russia: Alternative Projects and Modern Development*). Право и государство: теория и практика (*Law and State: Theory and Practice*), № 3, 60–64. (in Russian).
- HOFFMANN, Stefan-Ludwig (2011): *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOGG, Peter W. (2012): *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell.

- KOMMERS, Donald P. – MILLER, Russell A. (2012): *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press.
- LANGFORD, Malcolm – COUSINS, Ben – DUGARD, Jackie – MADLINGOZI, Tshepo eds. (2013): *Socio-Economic Rights in South Africa: Symbols or Substance?* New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139108591>
- LESIN, A. V. (2009): «Этапы и закономерности развития конституционного законодательства СССР, РСФСР и союзных республик в советский период» (*Stages and Regularities of Development of the Constitutional Legislation of the USSR, RSFSR, and Union Republics in the Soviet Period*). Право и политика (Pravo i Politika), № 2. (in Russian).
- MAROSCHKIN, Sergei Yu (2007): International Law in the Courts of the Russian Federation. *Chinese Journal of International Law*, 6(2), 329–344.
- MARINO, I. (2008): «Конституционная комиссия Съезда народных депутатов РСФСР: некоторые закономерности из истории Конституции Российской Федерации» (*Constitutional Commission of the Congress of People's Deputies of the RSFSR: Some Regularities from the History of the Constitution of the Russian Federation*). Вестник Пермского университета (Vestnik of Perm University), 22(6). (in Russian).
- МЕНТА, Pratap Bhanu (2014): The Indian Supreme Court and the Articulation of Constitutional Rights. In DIXON, Rosalind – GINSBURG, Tom (eds.): *Comparative Constitutional Law in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 233–251.
- MIRONENKO, S. V. (2017): *Alexander I and the Decembrists: Russia in the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century. Choosing the Path*. Moscow: Kuchkovo Pole.
- РІНОУА, R. G. (2003): «История государственного управления в России (X–XXI вв.)» (*History of State Administration in Russia [10th–21st Centuries]*). Москва: Российская академия государственной службы при Президенте РФ (Изд-во РАГС). (in Russian).
- ROSENFELD, Michel – SÁJÓ, András eds. (2012): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- RUMYANTSEV, O. G. (2008): «Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя» (*Implementation of the Constitution: From Ideas to the Practice of Development of the Constitutional Order*). Москва (Moscow). (in Russian).
- RYAN, Alan (2020): *On Politics. A History of Political Thought from Herodotus to the Present*. New York: Norton.
- SADURSKI, Wojciech (2014): *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht: Springer.
- SAVELIEV, Denis (2021): «Аналогичная правовая позиция» Отсылки к другим делам в текстах судебных актов арбитражных судов (*Similar Legal Position. References to Other Cases in the Texts of Arbitration Court Judicial Acts*). Санкт-Петербурге: Институт проблем правоприменения при Европейском университете. Online: [https://enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/saveliev\\_links\\_to\\_cases.pdf](https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/saveliev_links_to_cases.pdf)
- SHAPIRO, Martin – STONE SWEET, Alec (2002): *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.

- SHERSHNEVA, E. A. (2008): «Проблема закрепления формы государственного единства в Конституции СССР 1936 г.» (*Problem of Fixing the Form of State Unity in the Constitution USSR of 1936*). Право и закон (Law and Law), № 9. (in Russian).
- TUMANOV, D. Y. (2012): «Система прав и свобод по Конституции РСФСР 1918 г.» (The System of Rights and Freedoms under the Constitution of the RSFSR of 1918). *Вестник Саратовской государственной академии права* (Vestnik of Saratov State Academy of Law), 83(1). (in Russian).
- VAN DIJK, Pieter – VAN HOOFF, Fried – VAN RIJN, Arjen – ZWAAG, Leo (2018): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Intersentia.

### *Legal sources*

- Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Federal Ministry of Justice.
- Council of Europe (1950): *European Convention on Human Rights*. Rome: Council of Europe.
- Constitution (Fundamental Law) of the Russian Federation 1978.
- Constitution (Fundamental Law) of the Russian Federation (1992). Adopted at the Extraordinary Seventh Session of the Supreme Soviet of the RSFSR of the Ninth Convocation on April 12, 1978, with Amendments and Additions. Moscow: Supreme Soviet of the Russian Federation.
- Constitution of the Republic of South Africa 1996. Online: [www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997](http://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997)
- Russian Federation (1998): «Federal Law on the Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols to it» (Federal Law No. 54-FZ of 30 March 1998). Москва: [official publisher/government publication].
- United States Constitution (1787): *The Bill of Rights, Amendments I–X*. Washington, D.C.: National Archives.

### *Case Law*

- Brown v. Board of Education (1954): Supreme Court of the United States, 347 U.S. 483
- Government of the Republic of South Africa v. Grootboom (2000): South African Constitutional Court, Case CCT 11/00
- Kesavananda Bharati v. State of Kerala (1973): Supreme Court of India, 4 SCC 225
- Roe v. Wade (1973): Supreme Court of the United States, 410 U.S. 113

# The Administrative Autonomy of Local Governments in the Southern Region of Ethiopia: Case Study of the Hadiya and Kambata Tambro Zone Administrations

TEKETEL LAMANGO BEKALO<sup>1</sup>

*The aim of decentralisation is to improve service delivery and to bring administration closer to the community in the developing countries in general; particularly in Ethiopia, the constitutional mandate of local governments is to provide effective public services to their citizens. Consequently, the effectiveness of local governments depends on the extent of autonomy the constitution grants them to provide effective services. Therefore, the main objective of the study is to assess the extent of local government administrative autonomy in southern Ethiopia. This study employed a quantitative research approach; we collected data by distributing a questionnaire to local government officials. The findings identify the significant gap between local government administrative autonomy and enshrined federal and regional legal frameworks in practice in Ethiopia. Therefore, the major findings revealed in this study are upper-level government interference, i.e. federal, regional, or zonal administration interference; ambiguous legal mandates; limited human resources autonomy; and a persistent bureaucratic system that consistently undermines the service delivery of local governments in Ethiopia. The study suggests that granting meaningful administrative autonomy for local governments improves service delivery to the community, particularly creating a convenient environment for them to exercise constitutional mandates and revising different local government-related legal issues, such as enhancing responsiveness to local needs. To conclude, the study's practical policy recommendation is to strengthen local governance effectiveness in southern Ethiopia.*

**Keywords:** administration autonomy, local government, decentralisation, Ethiopia, decision-making powers

<sup>1</sup> Researcher, Dilla University, Ethiopia.

## Introduction

In many African countries, significant changes are taking place to reposition existing governance structures for efficient and effective service delivery. The most recent arguments in favour of decentralisation centre on the delivery of services in an effective manner. Many forms of decentralisation reforms have been recognised in the literature, encompassing political, administrative and financial dimensions, as well as types of decentralisation such as deconcentration, delegation and devolution. Likewise, the execution of these changes has consistently been partial, contingent upon the political circumstances of each country, and their implementation has been both selective and imperfect. The need for multi-party elections and local government reforms is central to Africa's emerging governance structure. Furthermore, as defined by other scholars, decentralisation refers to the further devolution of power within various states, provinces, districts, or urban areas. Therefore, more than 70 countries over the past few decades have actively engaged in political and administrative reforms aimed at decentralisation and municipal governments, many of them in parts of the world where elected governments were the only exception recently, such as in regions transitioning from authoritarian regimes to democratic governance. Evidence indicates that roughly 60% of decentralisation failures in emerging nations arise from insufficient local ability rather than defective policy design. This capacity gap manifests across three critical dimensions, each creating distinct governance. In some other countries, especially in third world countries, including Ethiopia, however, the political will to implement strong decentralisation measures lags behind the promulgation of constitutional amendments aimed at devolving government power to the local levels, which can hinder local governance and limit the effectiveness of public services in those countries.<sup>2</sup> This lack of political commitment often results in inadequate resource allocation and insufficient training for local officials, further exacerbating the challenges faced by local governance. A notable discrepancy exists in the definition of administrative discretion. This study largely examines decentralisation and administrative discretion, notwithstanding the substantial research on this subject. Administrative discretion denotes a public official's capacity to select from various potential actions and inactions.<sup>3</sup> Tummers and Bekkers (2014) define discretion as the disproportionate distribution of resources during policy execution and the ability to make independent decisions. A public entity's expanded latitude in making judgments connects discretion from a broad perspective. A micro perspective, by contrast, concentrates on the choices made by field workers on the front lines or street levels. One perspective asserts that administrative discretion empowers public servants to respond to residents' needs.<sup>4</sup> Administrative autonomy empowers local governments to alter outcomes and either reward or penalise consumers. This signifies

<sup>2</sup> SISK 2001.

<sup>3</sup> HUPE-HILL 2007.

<sup>4</sup> SOWA – COLEMAN SELDEN 2003; NAQVI et al. 2024.

that public authorities are required to utilise their discretion in the execution of their responsibilities. Therefore, this article examines the major objective of the extent of local governments' administrative autonomy in Ethiopia. Particularly in the areas of human resources policy, procurement, employment, and autonomy to contract out services. Even though Article 50(4) of the Federal Democratic Republic of Ethiopia's (hereinafter: FDRE) Constitution 1995 mandates that adequate powers be transferred to lower levels of government, this requirement is not always fulfilled. The transfer of "adequate powers" or the provision of a "full measure of self-government" requires the simultaneous transfer of adequate financial, political, legal, and administrative autonomy and decision-making powers for local governments to be taken seriously. In practice, however, control of the budgets and other forms of autonomy lies with the federal and regional levels. Governments in the developing world are also delegating management duties and authority from the central government to various local entities under the umbrella of "decentralisation".<sup>5</sup> These changes aim to foster more equitable and effective local management and development by increasing public participation. The dissolved entities are changing as a result of decentralisation across Africa. Thus, most decentralisation efforts have both explicit and implicit objectives. Those objectives that are likely to appeal to the general public, such as local empowerment and administrative efficiency, are generally explicitly stated, while less popular goals, such as strengthening central control and "passing the buck", are unlikely to be voiced.<sup>6</sup> Nevertheless, decentralisation has not yielded sufficient results in establishing a locally autonomous, responsive, transparent, accountable, efficient and participatory local government, which has the capability of addressing the problem of the country being constantly humiliated due to a lack of good governance,<sup>7</sup> leading to ongoing issues such as corruption, inadequate public services, and citizen disillusionment with the political system.

Thus, in most federal systems like Ethiopia, as it says under Article 52(1) of the 1995 FDRE Constitution, all powers not given expressly to the Federal Government alone, or concurrently to the Federal Government and the States are reserved to the States. Article 43, Section 2 explains that citizens have the right to participate in national development and in particular to be consulted with respect to policies and projects affecting their community. The regional government constitutions determine the powers and responsibilities of local governments that fall within the exclusive jurisdiction of the region. The power of the federal government primarily involves exclusive and concurrent powers, which do not extend to local governments. Local governments under such arrangements derive their power from the Constitution, which supposedly guarantees their powers. As far as fiscal autonomy is concerned, the regional constitution provides inadequate taxing power and a lack of adequate decision-making to woredas except by

<sup>5</sup> DILLINGER 1994: 8; CROOK-MANOR 1998; UNCDF 2000: 5–11; World Bank 2000; AGRAWAL-RIBOT 1999; RIBOT et al. 2010.

<sup>6</sup> CONYERS 1975; 2002.

<sup>7</sup> AYENNEW 2002.

authorising woredas to collect rural land use and agricultural income tax, the rate of which is determined by the regional states.

*Article 50(4) of the FDRE Constitution 1995 allows each regional state to decide on its local government structure. However, the regional government must adhere to the obligation of establishing an autonomous local government, which limits its authority to determine its local government structure (FDRE 1995).*

Thus, local governments are largely dependent on the regional grant for discharging their responsibilities as far as fiscal decentralisation is concerned. Decentralised systems are those in which federal or regional entities play a lesser role in any or all of these dimensions, i.e. political, administrative and fiscal dimensions. In such systems, central governments possess a smaller share of fiscal resources, grant more administrative autonomy, and cede a higher degree of responsibility for political functions. So, a local government is merely an administrative extension of the central government without discretionary powers. Therefore, local governments in Ethiopia have no secure and adequate source of funding to carry out their responsibilities. So, they rely on transfer payments from federal or regional governments.

The process of ensuring democratisation and good governance under a decentralised system in southern Ethiopia, particularly within the Kambata Tembaro Zone and Hadiya Zone administrations, is ongoing. Thus, this study area is far from desirable, which is undermined by a lack of appropriate participation in the decision-making process, lack of adequate autonomy in mobilising, and inefficient use of resources. There is some form of local government in place in every single country in Africa. The autonomy and functioning of the local government are under question, nevertheless. Despite this, there are very few studies in Ethiopia on the challenges and prospects of local government autonomy. The majority of studies that are currently available also focus on the decentralisation process in specific areas as well as the broader federalism structure and fiscal decentralisation. Therefore, the aim of this study is to address these and other gaps suggested by different scholars, researchers and studies.

To make clear the structure of government in Ethiopia, regional government is the immediate layer under the federal government, zonal administration is below regional states, and above the elected district level are administrative units called zones, and under the zonal administration also there are different woredas/districts and municipalities/town administrations found established by regional governments, and the kebele administration is the lowest unit of local government in Ethiopia. Therefore, based on the findings, this study recommends specific measures to enhance effective governance by ensuring sufficient autonomy in administrative autonomy functions. The listed constraints have hindered local governments from fulfilling their constitutionally mandated functions. So, by considering all the above points, the researcher firmly believes in the need to research this area. This study is expected to present some valuable approaches and concepts that may explain the occurrence. The research question of this study is to what extent does local government enjoy administrative autonomy in two zones of

southern Ethiopia? And the objective of this study is to assess the extent of local government administrative autonomy in the southern region of Ethiopia.

## Literature review

There is a wealth of literature available on the topic of decentralisation. Decentralisation can be conceptualised as the transfer of responsibility for planning, management, and resource raising and allocation from the central government and its agencies to 1. field units of central government ministries or agencies; 2. subordinate units or levels of government; 3. semiautonomous public authorities or corporations; 4. areawide, regional, or functional authorities; and 5. non-governmental private or voluntary organisations.<sup>8</sup> Decentralisation is broad, its parts are many, and as a consequence, definitions and classifications are necessary. Decentralisation can be defined as the devolution by the central government of certain functions, with all of the administrative, political and economic characteristics that this entails, to local governments that are independent from the centre within a constitutionally determined geographic and functional domain.<sup>9</sup> Decentralisation tends to fail under four principal conditions. First, when implemented without corresponding fiscal autonomy, it creates what Rodden (2006) terms “unfunded mandates”, a situation where subnational governments inherit responsibilities without adequate revenue sources, as occurred in Indonesia’s early decentralisation phase where districts received 16% more functions but only 5% additional funding.<sup>10</sup>

Second, in contexts of weak local administrative capacity, where subnational governments lack the technical expertise needed to manage devolved functions, Uganda’s health decentralisation serves as evidence, having initially reduced immunisation rates by 18% in poorly prepared districts.<sup>11</sup> Third, when political decentralisation outpaces accountability mechanisms, enabling elite capture, a phenomenon quantified in India, where villages with higher land inequality diverted 30% of anti-poverty funds to wealthy households.<sup>12</sup> Fourth, in policy areas that require strong coordination, decentralisation can create destructive competition, as evidenced by China’s environmental decentralisation, which has led to 22% higher pollution in border regions due to regulatory arbitrage.<sup>13</sup> This situation emphasises the necessity of centralised policies to effectively manage environmental standards and prevent such negative outcomes.

---

<sup>8</sup> OIKONOMOU 2020; RONDINELLI et al. 1983.

<sup>9</sup> FAGUET 2004.

<sup>10</sup> HOFMAN-KAISER 2004; CHEEMA-RONDINELLI 2007; RONDINELLI et al. 1983.

<sup>11</sup> NABYONGA-OREM et al. 2014; CHEN et al. 2021.

<sup>12</sup> BESLEY et al. 2012.

<sup>13</sup> CAI et al. 2016.

## Theoretical considerations of administrative autonomy of local governments

Administrative decentralisation emphasises the delegation of implementation responsibilities to either deconcentrated field offices or designated local administrators.<sup>14</sup> Various scholars define administrative decentralisation as the amount to which lower entities possess autonomy from a central authority and the degree to which this autonomy is contingent upon the capabilities of the subordinate organisation. Kaufmann et al. (2010) delineate these capacities using metrics such as “Government Efficiency (GE)”, “Rule of Law (RW)” and “Control of Corruption (CC)”. These indicators include the quality of public service delivery, the effectiveness of the bureaucracy, the resilience to political pressures of the civil service, and the government’s dedication to policies.<sup>15</sup> Terms like “deconcentration”, “delegation” and “devolution” are often employed to describe this spectrum.<sup>16</sup> This contradiction engenders intrinsic tensions as well as potential synergies that influence the efficacy of decentralisation initiatives in various circumstances.<sup>17</sup> Local governments require administrative autonomy to deliver services with flexibility and to be able to respond to local preferences. Administrative autonomy is the ability of a local government to regulate its staff, implement national standards for procurement, and formulate and enforce regulations.<sup>18</sup> For local governments to properly address local demands, they must be given administrative autonomy. Administrative arguments focus on the administrative effects of granting local jurisdictions autonomy from central control. This autonomy is constituted by general policymaking authority and personnel control, as well as control over public finances. The administrative aspect deals with the decentralisation of local government employees, their integration into local councils free from ministerial subordination, and the administrative reorganisation of local governments. Decentralisation of management of personnel enables local governments to hire, promote, develop and punish their own employees. Additionally, each local government reviews its organisation and duties to ensure that they correspond to the requirements and circumstances of the territories under their control. This is a change from the current setup, where all local governments have uniform structures and functions.<sup>19</sup>

Thus, it is clear that policymakers, decision-makers, and development partners in many developed and developing countries are increasingly embracing decentralisation, particularly administrative decentralisation, as a strategy for addressing a variety of critical governmental needs and meeting citizens’ demands. Among these are increased transparency and accountability, as well as more effective and efficient production and delivery of quality public goods and services to the populace. It involves a more moderate

<sup>14</sup> RONDINELLI 1981.

<sup>15</sup> KAUFMANN et al. 2010; KAUFMANN–KRAAY 2008.

<sup>16</sup> RONDINELLI et al. 1983; RONDINELLI 1990; CHEEMA–RONDINELLI 2007; PARK et al. 2023; RONDINELLI–NELLIS 1986.

<sup>17</sup> MAHAMOUD ABDILLAH 2025; RONDINELLI–NELLIS 1986.

<sup>18</sup> YILMAZ–VARSHA 2008.

<sup>19</sup> CHEEMA–RONDINELLI 2007; KASIM–AGBOLA 2017; RONDINELLI et al. 1983; RONDINELLI–NELLIS 1986.

method of restructuring intergovernmental relationships. In this case, elected local councils do not receive autonomous decision-making competencies over the transferred functions. Although the local authorities can decide on the organisation and processes of execution, they function as “agents of the state” with respect to these policies. They continue to be subject to strict supervision and control of the state. Administration is seen as deconcentration and is regarded as an intermediary between centralised and decentralised organisations, being characterised by some independence of the local bodies, at the forefront of which there are local officials who are appointed by the central bodies. Unfortunately, as of today’s available analytical frameworks, policies and guidelines on administrative decentralisation are not very much supporting the design of strategies and reforms aimed at promoting the principles of administrative decentralisation,<sup>20</sup> which may hinder effective governance and local autonomy in various regions, particularly in areas where local governments lack the necessary resources and authority to implement their policies effectively. Furthermore, various researchers measure the administrative autonomy of local government using different indicators. For instance, according to other scholars, the ability of local governments to hire and dismiss their own civil servants is frequently interpreted as a necessary condition for local government administrative autonomy, or the distribution of manpower across public administration can be used to measure the degree of administrative autonomy of local governments.<sup>21</sup>

Local governments need to be endowed with administrative autonomy to be able to respond to local needs effectively. In the administrative autonomy aspect,<sup>22</sup> local governments must have authority in four major areas of local public administration to be able to play a relevant role in local government administration and decision-making on local matters. Therefore, these major components include:

1. implementation of new procedures and enforcement of plans and regulations
2. administration and management of local government finances and procurements
3. local government personnel administration
4. efficient and equitable administration of local services

The aforementioned administrative autonomy-related areas are explained in detail accordingly.

### *Implementation of new procedures and enforcement of plans and regulations*

As part of administrative decentralisation and autonomy, local governments need a minimum set of powers and capacities to initiate local laws and regulations on issues

---

<sup>20</sup> FYE 2016; KUHLMANN–WAYENBERG 2016.

<sup>21</sup> DO VALE 2015; MALITO 2015.

<sup>22</sup> BOEX–YILMAZ 2010.

affecting their jurisdiction. In most circumstances, local governments are more effective managers of local physical space than regional or central government officials because local officials are better informed about local conditions and are better able to ascertain and aggregate their constituents' preferences. Local powers in this sphere usually cover local economic development, land use planning and management, zoning and construction permitting, and some aspects of public safety, such as traffic control.

### *Administration and management of local government finances and procurements*

In this case, local governments should be granted the authority to manage their own finances and to contract and procure in order to effectively carry out administrative tasks.

Requiring local governments to manage their finances through the national treasury often imposes considerable constraints on local decision-making. Likewise, national procurement regulations often impose ceilings and restrictions on the ability of local authorities to procure capital goods. Procurement contracts can take many forms, including service or management contracts, leases, concessions, joint ventures and full or partial ownership arrangements. The ability of local governments to enter into these arrangements generally requires some degree of flexibility in national procurement laws and regulations. When the ability of local jurisdictions to procure capital infrastructure or engage in contracts is limited, procurement often has to be centred on behalf of the local government, which results in weaker oversight and accountability.

### *Local government personnel administration*

Local public servants are a crucial element in bringing government closer to the people, as they are literally the public face of the local government. Local public servants include local administrators and garbage collectors but often also include teachers, local health workers, agriculture extension specialists, and so on. Local government political and administrative leadership must have some measure of control over local public employment decisions and human resource management; otherwise, they cannot exercise even the most basic control over the administration and delivery of local public services. Local government discretion over local human resource management and employment policies should ideally cover budget transparency (paying staff from one's own budget), establishment control (controlling staff numbers and authority to remove surplus staff), pay policy autonomy (setting overall wage rates as well as local hardship and remote allowances), recruitment autonomy (recognition as formal employer), career management control (vertical and horizontal mobility, including transfers to other

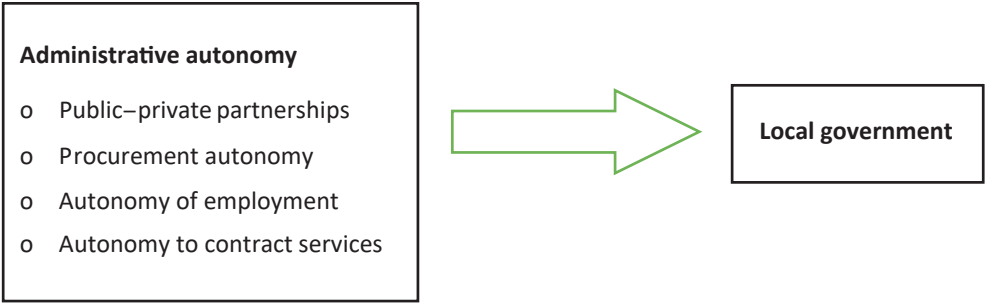
units within the local government system), and performance management (directing and supervising activities and tasks, conducting evaluations, and exercising the ability to discipline and dismiss). In most developing and transition countries, however, the central government continues to play a strong role over all aspects of local public service management.

*Efficient and equitable administration of local services*

The local ability to regulate and manage the delivery of local public services typically extends to some aspects of locally delivered national public services, such as public health, education, social protection and environmental protection. Citizens would face the inefficiencies of one-size-fits-all centralisation without local officials’ flexibility in administering local government services. It should be noted, however, that in the local delivery of national public services, most regulatory authorities, such as the determination of school curricula, treatment guidelines for local health facilities, and similar sectoral policies and operational processes, remain at the central level.

**Study methodology**

This study aims to assess the administrative autonomy of local governments in southern Ethiopia, particularly in two zone administrations. To achieve its objectives and address the research question, the author adopted various research methodologies that align with the topic’s nature. As a result, to answer the research questions, this methodology encompasses research design, research approaches, types and sources of data, sampling techniques, sample size and data analysis methods.



*Figure 1: Conceptual framework*  
*Source: compiled by the author*

A quantitative research design was used to link the purpose and questions to the processes for empirical data collection and data analysis to make conclusions drawn from the data.<sup>23</sup>

### *Sample size determination*

Thus, the sample size of the study was determined by adopting a sample size determining formula. Totally, there are 2,800 heads of Woreda sector offices in the regional government of southern nations, nationalities and peoples of Ethiopia. Therefore, a Yamane formula was employed to determine the sample size of this study.

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

where  $n$  is the sample,  $N$  is the total population size, and  $e$  is the level of precision. When this formula is applied for the above sample

$$\frac{2800}{1 + 2800(0.05)^2} = 350$$

However, 256 were included in the worker's standing committee members and heads of sector departments as respondents.

### *Methods of data analysis*

The data were collected using a quantitative method, processed and presented in order to answer research questions and meet the study's objectives.

Data that was collected through the questionnaire was fed into SPSS version 27 for further analysis. The study does not require complex and inferential statistical analysis due to the nature of the objectives. The objectives need only simple statistics, which can be easily addressed through mean, standard deviation, frequency, percentage, graphs, charts and diagrams. Therefore, descriptive statistics were employed in the quantitative part. This is made possible by quantitative analysis tools such as graphs, charts and statistics, which allow us to explore, present, explain and analyse linkages and patterns in our data.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> PONELIS 2015.

<sup>24</sup> SAUNDERS et al. 2009.

### ***Ethical consideration***

In addition to the importance of selecting an appropriate methodology and methods, ethical considerations in conducting research are a crucial issue. But it is vital to consider the basic ethical issues that arise when people participate in research. Therefore, the following guidelines were put in place during the research period:

1. Respect for participants: The dignity and well-being of the participants were always protected. Therefore, we avoided any behaviour that could harm participants physically and emotionally.
2. Confidentiality: The research data were kept confidential throughout the study, and the researcher obtained the participants' permission to use their real names in the research report.
3. Privacy: Participants should have the right to privacy, and their personal information were protected from unauthorised access.
4. Data handling: As researchers, we handled collected data from different sources in a responsible and ethical manner.
5. Result.

### **Demographic profile of the local government respondents**

Among the 256 participants, the predominant group consisted of 217 males, accounting for 85.4%. Table 1 below indicates that 37 (14.6%) respondents identified as female, whereas 217 (84.8%) identified as male. The observed gender discrepancies indicate a possible imbalance in the demographic composition of the study area, which may affect the generalisability of the findings or conclusions derived from it.

Understanding the reasons behind this gender disparity could be critical for ensuring the inclusiveness and representativeness of the study results and implications. The respondents predominantly held a BA degree, 159 (62.1%), followed by a master's degree, 91 (35%). A small proportion of respondents (2.3%) reported having a diploma. The majority of the respondents held at least a bachelor's degree, with 62.1% reporting having achieved this level of education. Furthermore, 35.5% of the respondents reported having obtained a master's degree, indicating a significant portion of the sample had pursued higher education beyond the undergraduate level. Only a small proportion of the respondents indicated having a diploma as their highest educational qualification. These results suggest a relatively high level of educational attainment among the surveyed population, with an obvious emphasis on bachelor's and master's degrees.

According to Table 2 below, it is evident that the local government possesses a moderate level of local government autonomy in certain areas, namely the ability to contract out services and discharge office employees without guidance from the regional government. The mean scores of 2.9648 and 3.0078, respectively, reflect a relatively higher level than other aspects. However, in terms of autonomy to hire new employees at the local level

and establish public–private partnerships for development, the mean scores of 2.9414 and 3.2461, respectively, suggest a slightly lower level of local government autonomy. This could suggest that the local government faces more challenges or directions in these aspects of administrative autonomy. However, certain aspects show a discrepancy in the degree of autonomy granted. This suggests that the control or direction from higher-level authorities may be stricter in these specific aspects. Overall, the mean score of 3.0430 suggests that local governments have a moderate level of autonomy in providing various local government services, indicating a decent degree of independence in this area. The average scores for all statements hover around the midpoint of 3.000, demonstrating a strong central tendency. This reflects a general coherence in responses across the various facets of autonomy. There is some variation in opinions, with standard deviations ranging from moderate (0.83239) to slightly higher (1.05971) for each statement. Interestingly, there

*Table 1: General characteristics of the respondents*

| Characteristics   | Categories      | Frequency | Percentage |
|-------------------|-----------------|-----------|------------|
| Gender            | Female          | 37        | 14.6       |
|                   | Male            | 217       | 85.4       |
|                   | Total           | 254       | 100.0      |
| Educational level | Diploma         | 6         | 2.3        |
|                   | BA degree       | 159       | 62.1       |
|                   | Master's degree | 91        | 35.5       |
|                   | Total           | 256       | 100.0      |

*Source: Survey 2023/24*

*Table 2: Administrative autonomy of local governments in Kambata and Hadiya Zones, South Central Ethiopia*

| Major objectives of local government |                       |                      |                                             |                                                  |                                                 |                      |
|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|
| N = 256                              | Contract out services | Hiring new employees | Discharge local government office employees | Freedom to establish public–private partnerships | Overall autonomy over local government services | Procurement autonomy |
| Mean                                 | 2.96                  | 2.94                 | 2.65                                        | 3.00                                             | 3.25                                            | 3.04                 |
| Std. Standard deviation              | .83                   | .95                  | 1.06                                        | .945                                             | .90                                             | .89                  |

*Source: Survey 2023/24*

is less variability in responses to the autonomy to discharge local government office employees compared to other aspects. To summarise, the study findings indicate that the local government holds a moderate level of autonomy in specific realms. However, there are differences in the degree of freedom within various facets. These results offer necessary insights into the workings of local government administration and can support determining areas that may benefit from improvements.

Table 3 shows that a small portion of respondents, 20 (7.8%), feel that the local government does not have adequate autonomy to contract out services independently of upper-tier government. A slightly larger group of respondents, 33 (12.9%), also disagree with the statement, so less strongly, making up a cumulative 20.7% of respondents who do not believe in local governments’ autonomy in contracting out services. The majority of respondents somewhat agree that local governments have adequate autonomy to contract out services. This brings the cumulative percentage of respondents who agree to some extent to 75%. Also, 64 (25%) of the respondents strongly agree that the local government has adequate autonomy to contract out services without direction from the regional government. The data indicates a significant agreement in favour of the local government’s adequate autonomy to contract out services without direction from the regional government or zonal administration, with over half of the respondents expressing some degree of agreement.

Table 3: Adequate autonomy to contract out local services

| Level of local autonomy | Frequency | Percentage |
|-------------------------|-----------|------------|
| Strongly disagree       | 20        | 7.8        |
| Somewhat disagree       | 33        | 12.9       |
| Somewhat agree          | 139       | 54.3       |
| Strongly agree          | 64        | 25.0       |
| Total                   | 256       | 100.0      |

Source: Survey 2023/24

Table 4: Local government autonomy to hire employees in the Woreda/town administration

| Level of Woreda/town administration autonomy | Frequency | Percentage |
|----------------------------------------------|-----------|------------|
| Strongly disagree                            | 28        | 10.9       |
| Somewhat disagree                            | 39        | 15.2       |
| Somewhat agree                               | 109       | 42.6       |
| Strongly agree                               | 80        | 31.3       |
| Total                                        | 256       | 100.0      |

Source: Survey 2023/24

According to Table 4, a large proportion of participants, 189 (74.2%), agree, either strongly or somewhat, that the Woreda/town administration possesses the ability to hire new staff members. Roughly 67 (26.1%) of participants expressed disagreement, indicating that a significant portion believes hiring autonomy is lacking in their woredas or town administration. It appears that many respondents believe in the independence of the Woreda/town administration's ability to hire new employees, leading to an overall sentiment of agreement. It appears that a majority of participants have confidence in the Woreda/town administration's capability to recruit new staff, resulting in a consensus of concurrence.

According to Table 5 results, a significant 156 (60.9%) of participants share the belief that the local government holds the authority to terminate the employment of staff working in local government offices, regardless of any directives from the federal, regional and zonal governments. It is important to note that there exists a significant aspect of the relationship between local and regional governments. The feedback received from the survey shows that nearly 100 (40%) of the participants disagree that the local government has the autonomy to discharge local government office employees without upper-tier government direction, indicating that a large number of respondents feel the local government may not have complete control over dismissing employees without direction from the regional government. Based on the feedback collected from respondents, there seems to be a difference of opinion regarding the level of autonomy that local governments should have when it comes to terminating the employment of their employees. While most respondents agree that a local government should have this authority, a significant percentage disagrees, citing concerns about unity and the possibility of the higher government interfering. The majority of respondents showed some level of agreement, with "Somewhat Agree" being the most common response, which indicates a considerable degree of consensus. Interestingly, "Strongly Disagree" and "Somewhat Disagree" also hold a significant percentage of 100 (40%), highlighting a widespread belief that the higher-level government had some level of involvement in employee termination.

Table 6 shows that a large majority of the 193 people who answered (75.4%) feel, either firmly or to some degree, that their local government can establish public-private partnerships for local development. However, over 25% (about 63 respondents) indicated a degree of disagreement, implying potential concerns regarding the autonomy of local governments in establishing public-private partnerships within their jurisdiction. Most of the people who answered the survey had a very positive impression, which suggests that most people agree that the local government is empowered to make public-private partnerships to help the Woreda or town administration thrive. The study indicates that the participants predominantly viewed public-private partnerships favourably, with a significant percentage demonstrating strong support. The survey results show that most of the people who answered were in favour of public-private partnerships (PPPs). A lot of the people who took part demonstrated strong support for PPPs. All participants concurred that the local government possesses the authority to establish PPPs,

Table 5: Autonomy to discharge local government office employees

| Level of autonomy to discharge local government office employees without regional government direction | Frequency | Percentage |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| Strongly disagree                                                                                      | 52        | 20.3       |
| Somewhat disagree                                                                                      | 48        | 18.8       |
| Somewhat agree                                                                                         | 94        | 36.7       |
| Strongly agree                                                                                         | 62        | 24.2       |
| Total                                                                                                  | 256       | 100.0      |

Source: Survey 2023/24

Table 6: Autonomy to establish public–private partnerships

| Local government has the freedom to establish public–private partnerships | Frequency | Percentage |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| Strongly disagree                                                         | 25        | 9.8        |
| Somewhat disagree                                                         | 38        | 14.8       |
| Somewhat agree                                                            | 103       | 40.2       |
| Strongly agree                                                            | 90        | 35.2       |
| Total                                                                     | 256       | 100.0      |

Source: Survey 2023/24

Table 7: Local governments’ overall autonomy of local services

| The Woreda administration and town administration have overall autonomy | Frequency | Percentage |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| Strongly disagree                                                       | 17        | 6.6        |
| Somewhat disagree                                                       | 29        | 11.3       |
| Somewhat agree                                                          | 84        | 32.8       |
| Strongly agree                                                          | 126       | 49.2       |
| Total                                                                   | 256       | 100.0      |

Source: Survey 2023/24

enabling their own Woreda/town administration to flourish. The “Strongly Disagree” category, on the other hand, had the lowest percentage, which means that more people are at least somewhat sure that the local government can set up PPPs.

According to Table 7 results, out of the total number of participants, 210 (82.0%) believe that the Woreda or town administration has significant autonomy in providing local government services. However, 46 (17.9%) of the respondents disagree either strongly or somewhat with the local government’s overall autonomy in providing local services. While a small number may hold differing opinions, they represent only a small

*Table 8: Procurement autonomy of local governments*

| <b>The Woreda, or town administrations have procurement autonomy in southern Ethiopia</b> | <b>Frequency</b> | <b>Percentage</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|
| Strongly disagree                                                                         | 11               | 4.3               |
| Somewhat disagree                                                                         | 62               | 24.2              |
| Somewhat agree                                                                            | 88               | 34.4              |
| Strongly agree                                                                            | 95               | 37.1              |
| Total                                                                                     | 256              | 100.0             |

*Source: Survey 2023/24*

portion of the respondents, indicating that the majority of people perceive a high level of autonomy in the Woreda or town administration's delivery of local government services. Therefore, the outcome of the survey reflects a positive sentiment, demonstrating that a significant number of respondents have confidence in the Woreda or town administration's ability to provide and manage local government services independently.

Table 8 shows that 71.5% of those who answered thought that the Woreda or town administrations have a say in some procurement decisions. A total of 88 (34.1%) of the respondents believe that the government should fully adopt independent procurement choices, while 34.4% agree with this. At the same time, 28.5% of those who answered said they were against the issue. A total of 62 individuals (24.2%) indicated that procurement is completely free from upper-tier intervention. A substantial contingent of respondents, specifically 11 (4.3%), strongly contest the claim that local governments in southern Ethiopia have procurement authority. According to the research, a large number of people in southern Ethiopia agree that woredas, or town administrations, may make their own decisions about purchasing certain things. Despite the predominant consensus among respondents, there exists a wide range of perspectives on the degree to which local governments can autonomously execute procurement decisions. A considerable proportion of respondents in Ethiopia reject the notion that the Woreda or local governments possess procurement authority. A significant number of participants provided diverse perspectives in their responses to the open-ended question on the topic of administrative autonomy. As a researcher, I have endeavoured to concisely encapsulate these reactions as follows: According to the respondents, before taking further steps, it is essential to examine the legislative framework in order to identify any impediments to local administration autonomy and to implement new legislation that confers administrative autonomy to local governments. Furthermore, local administrators should engage in capacity-building activities that instruct them on public service delivery, budgetary management, governance and planning. Modifications to resource allocation techniques may be required to ensure equitable distribution of resources. Localisation may serve as an effective technique for decentralising infrastructure development, healthcare and education.

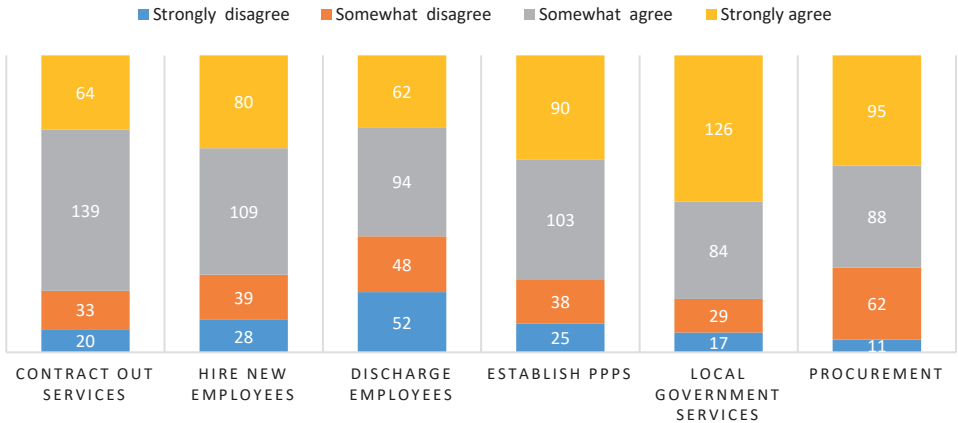


Figure 2: Administrative autonomy of local governments in southern Ethiopia  
Source: Survey 2023/24

Monitoring and assessment, interagency collaboration, and citizen engagement are essential elements of municipal governance. Federal, regional and zonal political support is essential to guarantee that administrative autonomy serves the broader society and to overcome political obstacles. In Ethiopia, according to Federal Government Procurement and Property Administration Proclamation No. 649/2009, local governments possess limited procurement autonomy, while the Federal Public Procurement and Property Administration Agency retain predominant authority over the procurement of goods and services. Local governments have limited procurement authority. Nuwagaba (2013) affirmed that the primary impediments faced in the procurement process are delays that hinder nearly each phase of the procurement procedure. Cankwo et al. (2015) corroborated this, indicating significant inefficiencies in the local government procurement process, particularly between the initial phase and the award of the contract, which adversely impacted lead time and service delivery.<sup>25</sup>

Conclusions and recommendations

The findings indicate that regional oversight and ambiguous legal mandates significantly constrain administrative autonomy in the Ethiopian study zones. Although local governments have some discretion to recruit employees and contract out services and regulate local affairs through bylaws, such powers are often undermined by limited institutional capacity, heavy bureaucratic control and inadequate services. Especially in Kambata Tembaro and Hadiya zones, local governments in southern Ethiopia possess moderate administrative autonomy across functions such as service contracting, procurement,

<sup>25</sup> ENGDW 2022.

human resources management and public–private partnerships. The survey results show that autonomy measures above average, around 3.0 on a five-point scale, with greater latitude in contracting and service delivery, contrasted by tighter controls over hiring, firing and PPP initiatives. Key challenges arise from the administrative autonomy aspect: variability across functions occurs as regional governments retain influence, especially over human resource management and PPP; administrative capacity gaps arise from restructuring, skill shortages, inefficiencies, and patronage in civil service appointments. This continued dependence on procedural and strategic guidance from higher government tiers, such as federal, regional and zonal governments, limits local responsiveness and innovation. This implies that when hiring and firing are controlled by higher tiers or influenced by patronage (political appointments), merit-based systems fail. This leads to a cycle where skilled professionals leave, and inefficient processes remain, further justifying the “tighter controls” of regional governments. To address these challenges facing local governments, the scholarly policy recommendation is to strengthen the laws related to local requirements. The principal problem at the federal level is that Article 50(4) only indirectly mentions local governments, and it does not make it apparent that they are a different territory with certain important functions. This process has given regions a lot of authority, but it has also made local governments more likely to be seen as just administrative agents of the regions instead of democratically elected governments, which undermines their legitimacy and ability to effectively represent local interests. So, to make local governments in federal law clearer and more important, constitutional recognition of local government principles should be changed or clarified in Article 50(4) to make it clear that local governments should be set up as elected bodies with constitutionally protected minimum powers in core local functions (like basic service delivery, local planning and local economic development). This amendment would add to the current rules that say “adequate power” should be given to the lowest levels and give them a real institutional meaning.

## References

- AGRAWAL, Arun – RIBOT, Jesse (1999): Accountability in Decentralization. A Framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), 473–502.
- AYENNEW, Mehret (2002): Decentralization in Ethiopia: Two Case Studies on Devolution of Power and Responsibilities to Local Authorities. In ZEWDE, Bahru – PAUSEWANG, Siegfried (eds.): *Ethiopia. The Challenge of Democracy from Below*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet – Addis Ababa: Forum for Social Studies, 130–146.
- BESLEY, Tim – FETZER, Thiemo – MUELLER, Hannes (2012): *The Economic Costs of Piracy*. Online: [www.theigc.org/sites/default/files/2015/07/Besley-Et-Al-2012-Policy-Brief.pdf](http://www.theigc.org/sites/default/files/2015/07/Besley-Et-Al-2012-Policy-Brief.pdf)
- BOEX, Jamie – YILMAZ, Serdar (2010): *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*. Online: [www.urban.org/sites/default/files/](http://www.urban.org/sites/default/files/)

- [publication/29451/412279-An-Analytical-Framework-for-Assessing-Decentralized-Local-Governance-and-the-Local-Public-Sector.PDF](#)
- CAI, Hongbin – CHEN, Yuyu – GONG, Qing (2016): Polluting Thy Neighbor: Unintended Consequences of China's Pollution Reduction Mandates. *Journal of Environmental Economics and Management*, 76, 86–104. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2015.01.002>
- CANKWO, Paul – OBANDA, Peter W. – PULE, Samuel (2015): Tactical Procurement Management and Service Delivery in Local Governments of Uganda. A Case of Nebbi District Local Government. *European Journal of Logistics, Purchasing and Supply Management*, 3(1), 12–28.
- CHEEMA, Shabbir G. – RONDINELLI, Dennis A. eds. (2007): *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Brookings Institution Press.
- CHEN, John – SSENKYONJO, Aloysius – WABWIRE-MANGEN, Fred – KIM, June-Ho – BELL, Griffith – HIRSCHHORN, Lisa (2021): Does Decentralization of Health Systems Translate into Decentralization of Authority? A Decision Space Analysis of Ugandan Healthcare Facilities. *Health Policy and Planning*, 36(9), 1408–1417. Online: <https://doi.org/10.1093/heapol/czab074>
- CONYERS, Diana (1975): Decentralization and District Development. *Administration for Development*, 3, 4–13.
- CONYERS, Diana (2002): Whose Elephants Are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the Campfire Program in Binga District, Zimbabwe. *World Resources Institute Working Paper*, (4). Online: [https://pdf.wri.org/eea\\_conyers.pdf](https://pdf.wri.org/eea_conyers.pdf)
- CROOK, Richard C. – MANOR, James (1998): *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9780511607899>
- DILLINGER, William (1994): Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery. *Urban Management Program Discussion Paper*, (16).
- DO VALE, Helder F. (2015): Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. *Lex Localis*, 13(3), 741–764. Online: [https://doi.org/10.4335/13.3.741-764\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.741-764(2015))
- ENGDAW, Besfat (2022): The Effect of Administrative Decentralization on Quality Public Service Delivery in Bahir Dar City Administration: The Case of Belay Zeleke Sub-city. *Cogent Social Sciences*, 8(1). Online: <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.2004675>
- FAGUET, Jean-Paul (2004): Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 867–893. Online: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8)
- FDRE (1995): *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Online: [https://constitutionnet.org/sites/default/files/Ethiopia\\_Constitution.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/Ethiopia_Constitution.pdf)
- FYE, Abdoulie (2016): Administrative Decentralization. A Framework to Improve Local Democratic Governance. *International Journal of Advances in Social Science and Humanities*, 4(3), 37–52.
- HOFMAN, Bert – KAISER, Kai (2004): The Making of the 'Big Bang' and its Aftermath: A Political Economy Perspective. In ALM, James – MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – INDRAWATI, Sri Mulyani (eds.): *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia. The 'Big Bang' Program and Its Economic Consequences*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 15–46. Online: <https://doi.org/10.4337/9781845421656.00007>

- HUPE, Peter L. – HILL, Michael (2007): Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- KASIM, Oluwasinaayomi F. – AGBOLA, 'Tunde (2017): Decentralization and Local Government Reforms in Africa: Challenges, Opportunities, and the Way Forward. *Eastern Africa Social Science Research Review*, 33(1), 89–113. Online: <https://doi.org/10.1353/eas.2017.0004>
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart (2008): Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1–30. Online: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkm012>
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Papers*, (5430). Online: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>
- KUHLMANN, Sabine – WAYENBERG, Ellen (2016): Institutional Impact Assessment in Multi-level Systems: Conceptualizing Decentralization Effects from a Comparative Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 233–254. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852315583194>
- MAHAMOUD ABDILLAHI, Mustafe (2025): Theoretical Perspectives on Administrative Decentralization: Concepts, Models, and Implications. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, 9(8), 5584–5904. Online: <https://doi.org/10.47772/IJRISS.2025.908000479>
- MALITO, Debora V. (2015): The Difficulty of Measuring Governance and Stateness. *SSRN Electronic Journal*. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2631120>
- NABYONGA-OREM, Juliet – SSENGOOBA, Freddie – MIJUMBI, Rhona M. – KIRUNGA TASHOBYA, Christine – MARCHAL, Bruno – CRIEL, Bart (2014): Uptake of Evidence in Policy Development: The Case of User Fees for Health Care in Public Health Facilities in Uganda. *BMC Health Services Research*, 14(1). Online: <https://doi.org/10.1186/s12913-014-0639-5>
- NAQVI, Syeda H. B. – SALMAN, Yaamina – HASSAN, Sobia – GULL, Maryam – CAPRAZ, Kursat (2024): The Role of Administrative Discretion in the Coping Behaviour of Street-Level Bureaucrats in Higher Education Institutions of Pakistan. *Journal of Humanities, Social and Management Sciences*, 5(1), 135–159. Online: <https://doi.org/10.47264/idea.jhsmss/5.1.8>
- NUWAGABA, Alfred (2013): Public Private Partnerships (PPPs) and their Effect on Services Delivery in Rwanda. *International Journal of Economics, Finance and Management*, 2(5), 356–359.
- OIKONOMOU, Giorgio (2020): Decentralizing Governance. In FARAZMAND, Ali (ed.): *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer, 1–5. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3918-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3918-1)
- PARK, Hyejin – URETA, Ivan – KIM, Boyoung (2023): Developing Dimensions and Indicators to Measure Decentralization in Decentralized Autonomous Organizations. *Administrative Sciences*, 13(11). Online: <https://doi.org/10.3390/admsci13110241>
- PONELIS, Shana R. (2015): Using Interpretive Qualitative Case Studies for Exploratory Research in Doctoral Studies: A Case of Information Systems Research in Small and Medium Enterprises. *International Journal of Doctoral Studies*, 10, 535–550. Online: <http://ijds.org/Volume10/IJDS-v10p535-550Ponelis0624.pdf>

- RIBOT, Jesse C. – LUND, Jens F. – TREUE, Thorsten (2010): Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: Its Contribution to Forest Management, Livelihoods, and Enfranchisement. *Environmental Conservation*, 37(1), 35–44. Online: <https://doi.org/10.1017/S0376892910000329>
- RODDEN, Jonathan A. (2006): *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511616075>
- RONDINELLI, Dennis A. (1981): Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145. Online: <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- RONDINELLI, Dennis A. (1990): Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. *Development and Change*, 21(3), 491–500. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1990.tb00385.x>
- RONDINELLI, Dennis A. – NELLIS, John R. (1986): Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism. *Development Policy Review*, 4(1), 3–23. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.1986.tb00494.x>
- RONDINELLI, Dennis A. – NELLIS, John R. – CHEEMA, Shabbir G. (1983): *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: The World Bank. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
- SAUNDERS, Mark – LEWIS, Philip – THORNHILL, Adrian (2009): *Research Methods for Business Students*. Hoboken: Prentice Hall.
- SISK, Timothy J. (2001): *Democracy at the Local Level*. Stockholm: International IDEA.
- SOWA, Jessica E. – COLEMAN SELDEN, Sally (2003): Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700–710. Online: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>
- TUMMERS, Lars – BEKKERS, Victor (2014): Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. Online: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- UNCDF (2000): *Africa: Decentralisation and Local Governance Conference Concept Paper*. Draft Paper for the Decentralisation and Local Governance Conference, Capetown, March 2001, United Nations Capital Development Fund.
- World Bank (2000): *Entering the 21<sup>st</sup> Century. World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- YILMAZ, Serdar – VARSHA, Venugopal (2008): *Local Government Discretion and Accountability in Ethiopia*. Online: <http://ayspsrd.gsu.edu/ays/ispwps/paper0838.pdf>

# Tartalom

|                                                                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HORVÁTH ANETT:</b> <i>A részvételi költségvetés mint kormányzási innováció: elméleti megközelítések és intézményi beágyazottság Magyarországon</i>                                       | <b>5</b>  |
| <b>SZMODIS JENŐ:</b> <i>A tulajdonhoz való jog változásai eszmetörténeti aspektusból</i>                                                                                                    | <b>19</b> |
| <b>SZALAY-BOBROVNICZKY VINCE:</b> <i>A Rerum novarum enciklika és hatása a római katolikus egyház szociális nézeteire a századforduló Magyarországon</i>                                    | <b>31</b> |
| <b>KOVÁCS ÍRISZ:</b> <i>Törékeny örökség: A káló nyelv helyzete Spanyolországban</i>                                                                                                        | <b>49</b> |
| <b>VALERIYA SITNIKOVA:</b> <i>Hierarchy of Human Rights in the Russian Constitution</i>                                                                                                     | <b>65</b> |
| <b>TEKETEL LAMANGO BEKALO:</b> <i>The Administrative Autonomy of Local Governments in the Southern Region of Ethiopia: Case Study of the Hadiya and Kambata Tambro Zone Administrations</i> | <b>81</b> |