

1200 Ft

MJ 15.460

POMOGYI LÁSZLÓ

Szegényügy
és községi illetőség
a polgári
Magyarországon

ISBN 963 389 155 8



9 789633 891551



OSIRIS

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Sorozatszerkesztő
MEZEY BARNA

POMOGYI LÁSZLÓ

Szegényügy
és községi illetőség
a polgári
Magyarországon

Osiris Kiadó • Budapest, 2001

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

rakt.sz.: M7. 15. 460

lokv.sz.: 107. 942



Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
tudományos kiadványa
Bibliotheca Iuridica
Publicationes Chathedrarum 7.



Minden jog fenntarva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes, írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Osiris Kiadó, 2001
© Pomogyi László, 2001

ISBN 963 389 1558
ISSN 1218-3814

A nyomdai előkészítés és a sokszorosítás
a Books in Print Bt. munkája

2002 MAJ 17.

TARTALOM

BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK	7
1. EURÓPAI ELŐZMÉNYEK ÉS MINTÁK	9
2. AZ INTÉZMÉNY JOGI SZABÁLYOZÁSA	19
2.1. A korszak első évei	19
2.2. A második közszégi törvény	22
2.3. Joghézagok és belső ellentmondások	25
2.4. Eljárásjogi kérdések	29
3. VÉGREHAJTÁS ÉS GYAKORLAT I.	31
4. JOGÉRTELMEZÉS ÉS JOGEGYSÉGESÍTÉS	35
4.1. Származékos illetőségszervezés	35
4.1.1. A törvényes gyermekek illetőségszerzése	35
4.1.2. A törvénytelen származású gyermekek illetőségszerzése	38
4.1.3. A nők illetősége	39
4.2. Önjogi illetőségszerzés	41
4.2.1. Illetőségszerzés településsel	42
4.2.2. Illetőségszerzés település nélkül	45
4.2.3. Az állami alkalmazottak illetősége	50
4.2.4. Felvételi díj	51
4.3. Az eljárásjogi szabályok értelmezése	52
5. AZ ÉRINTETTEK KÖRE	57
5.1. Szegények, pauperek, ínségesek	57
5.2. Rövid kitérő: állampolgársági kérdések	62

6. VÉGREHAJTÁS ÉS GYAKORLAT 2. KÜLÖNÖS ALKALMAZÁSI TERÜLETEK	67
6.1. Közokiratok kiállítása	68
6.1.1. A cselédek illetősége és a cselédkönyv	68
6.1.2. Munkakönyv és iparendély	74
6.1.3. Szegénységi (vagyontalansági) bizonyítvány	75
6.2. Rendszeti kényszercelemek	78
6.2.1. Kitérés az illetőségi községből	78
6.2.2. Toloncolás	79
6.3. Gyermekvédelem	84
6.3.1. A talált és elhagyott gyermekek védelme	85
6.3.2. Erkölcsi elhagyottság: a cigánygyermek megmentése	95
6.4. Közegészségügy, szegények kórházi ápolása	99
6.4.1. Községi terhek a kiegyezést követő évtizedekben	99
6.4.2. Századfordulós változások	103
6.5. Szegénygyámoltás, közsegélyezés	107
6.5.1. A szabályozás hiányosságai	107
6.5.2. Segélyezési gyakorlat elvi határozatokban és költségvetési döntésekben	113
6.6. A koldulás szabályozása	118
6.6.1. Tiltó regulák	118
6.6.2. ...és engedékeny eljárások	121
7. VÁLTOZÁSOK 1931-BEN: LAKÓHELY ÉS TARTÓZKODÁSI KÖZSÉG	123
8. A JOGINTÉZMÉNY ELTÖRLÉSE	127
FORRÁSOK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	129

BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

Nagyot tévedni a tudományban olykor haszonnal jár. Magam például néhány évvel ezelőtt – „A szegénység jogi kezelése a polgári Magyarországon” címmel – pályázatot nyújtottam be egy tudományos alapítványhoz, munkatervemben azt ígérve, hogy vizsgálni fogom a szociálpolitika, a szegényügyi igazgatás, a munkásbiztosítás területeit, a szegénység és a bűnözés kapcsolatát, valamint az ezzel összefüggő büntetőjog-tudományi elképzeléseket.

Nagyon hamar be kellett azonban látnom, hogy a munkatervemben leírtak korrekt teljesítése talán még egy eredményekben gazdag tudományos életmű kereteit is meghaladná, hiszen a terület meglehetősen feldolgozatlan, ráadásul rendkívül szerteágazó. Ugyanakkor rögtön az anyaggyűjtés kezdetén – mint utóbb kiderült: szükségszerűen – belebotlottam a községi illetőség jogintézményébe, s könnyű volt felismerni, hogy ez a téma önmagában is érdemes a figyelemre.

A községi illetőség a polgári korszak közigazgatásának egyik alapvető fogalomköre volt, amely leginkább a mai állandó lakóhelyhez volna hasonlítható. Akkortájt azonban az illetőség a szegényügyi igazgatás alapkatégoriájaként is használatos volt, tekintettel arra, hogy ahhoz kapcsolták az államilag felügyelt szegénygondozást: a kurzus közigazgatásának két lényeges jogszabálya (az 1871. évi XVIII. és 1886. évi XXII. törvénycikkek) az illetőségi községek feladatává tette a szegények gyámoltását. Ebben az összefüggésben a község nem a mai falut jelenti, s még csak nem is az 1871. évi XVIII. tc. által meghatározott községtípusokat (e törvény 1. §-a a községek között kisközséget, nagyközséget és rendezett tanácsú várost különböztet meg), hanem a település szó szinonimájaként értendő (tehát a törvényhatósági jogú várost és a székesfővárost is magában foglalta), lévén valamennyi helység – emberek meghatározott csoportjára nézve – egyúttal illetőségi község is.

Dolgozatom első részében a községi illetőségre vonatkozó szabályokat elemzem, illetőleg e szabályok értelmezésének, érvényesülésének napi gyakorlatát mutatom be. A második részben ezzel szemben az illetőség és a szegényügyi igazgatás kapcsolatát vizsgálom, az érintettek számbavételén túl külön kitérve a rendészeti és a munkaügyi igazgatás kérdéseire, illetve a gyermekvédelem, a közgyógyellátás, a közsegélyezés és a végső mentsvárként megmaradó koldulás területére. Teszem mind- ezt elsősorban a joganyag, illetőleg a joggyakorlatot reprezentáló belügyi és közigazgatási bírósági döntvények elemzésével, kisebb részben levéltári iratok bemutatásával, hiszen az intézményt történetiségében is vizsgáló, a tudományos színvonalat megütő publikációk alig-alig vannak. Még a nagynevű jogtörténész, Csizmadia Andor 1977-ben napvilágot látott műve is (*A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*), amelyet pedig a történészek szintetizáló jellegűként tartanak számon, meglehetősen nagyvonalúsággal közismertnek tekinti a fogalmat, egyetlen bekezdésnyi magyarázatot sem áldozva sem erre, sem az illetőség és a szegényügy kapcsolatára.

Írásom nem szociológiatörténeti, hanem jogtörténeti dolgozat. Ennélfogva nem fog elemezni mai társadalmi feszültségeket, még kevésbé fog gyógyírt, megoldási alternatívákat kínálni ezekre, legfeljebb segít megérteni azt, hogy az ötven-százötven évvel ezelőtti állami szegénygyámoltás miért volt majdhogynem működésképtelen. Bármennyire szeretném is, nem nagyon gondolhatom, hogy tanulmányom elkészültével a községi illetőség kérdése teljesen fel lenne derítve: a majdani kutatások bizonyára tovább finomítják, színesítik a róla alkotott képünket. De hiszem, hogy az intézmény lényegét illetően állításaim évek múlva is megállják a helyüket.

1. EURÓPAI ELŐZMÉNYEK ÉS MINTÁK

A községi illetőség intézménye nem magyar találmány. Az egyetemes európai jogfejlődésben fellelhető előzményei, még ha a fogalom ottani és hazai tartalma – magától értetődően – nem mindenben esett is egybe. Mindazonáltal a külföldi gyökerek okán vázlatosan, néhány bekezdés erejéig célszerű a nyugat-európai előtörténettel is foglalkoznunk.

Az illetőség, helyesebben a községi illetőség elméleti kidolgozása nyilvánvalóan csak a modern jogdogmatika műve. A régi, ókori jogrendszerekben nem található meg ez a fogalom. Még a fejlett római jogban sem, legalábbis nem azzal a tartalommal, amelyet a modern jogfejlődés kölcsönzött neki.

Mindennek egészen triviális oka van: az ókori államokban – lévén azok városállamok – a községhez tartozás nem vagy alig jelentett szűkebb terjedelmet, mint az államhoz tartozás. Vagyis – XX. századi fogalmakat használva – a községi illetőség és az állampolgárság, ha talán nem is szinonim, de mindenképpen többé-kevésbé egymást fedő fogalmak voltak.

Nincs ez másképp a középkor elején-közepén sem, legalábbis Európa déli részein bizonyosan nincs. Arrafelé ugyanis – alighanem az antik római folyamatokra épülő organikus fejlődés következtében – megint csak aprócska városállamok születtek, mégpedig olykor komoly hatalmi tényezővé izmosodott, tehát valóságos államok, így a két fogalom kettéválása e helyütt továbbra is szükségtelen volt.

Nagyjából ugyanebben az időben Európa északibb fekvésű részein kezdett határozottabb formát öltetni az a jogintézmény, amely már valamelyest összefüggésbe hozható a későbbi községi illetőséggel: a városi polgárjog. Ez már konkrét kapcsolatot teremtett egy meghatározott fizikai személy és az adott földrajzi hely között. A városi polgári minőség megszerzése azonban inkább az ipari-kereskedelmi kvalifikáció alapján volt lehetséges, s mint ilyenhez – ellentétben a községi illetőséggel – fontos jogok, sőt előjogok tapadtak hozzá.

Ennyiben tehát élesen megkülönböztetendő a két jogintézmény; a polgárjoghoz – lett légyen az városi vagy községi – előjogok, kiváltságok, privilégiumok kapcsolódtak. (Igaz, nem mindegyik fajtájához: valamely község díszpolgárának lenni például alkalmasint inkább terhes kötelezettségeket jelentett-jelent, mintsem bármiféle többletjogositványokat.) Ezzel szemben – mint alább látni fogjuk – a községi illetőséghez, legalábbis annak tiszta, eredeti formájához semmiféle privilégium nem tapadt. Hogy pedig a látszat mégsem ez, annak az a nagyon is prózai oka van, hogy az európai, de kiváltképp a német területek jogalkotói mondhatni konok következetességgel keverték a két jogintézményt.

Mai ismereteink szerint a községi illetőség intézménye Angliában fogant, s onnan terjedt át az európai földrészre, lett része a kontinentális jogrendszernek. Mint a keresztény világban mindenütt, eredetileg Angliában is az egyház gyámoltotta a szegényeket; az egyházközségek (parish) feladata volt a nincstelenek segélyezése. 1601-ben azonban – a Law of Settlement, vagy másként Settlement Acttel – államilag szabályozták a kérdéskört.

A téma tudós szakértője, a német Lorenz Stein által „az illetőségi jog alaptörvényének”¹ nevezett jogszabály a segélyezés gyakorlását továbbra is az egyházközségekre bízta, mi több, mostantól azt egyenesen kötelezővé tette. Mivel azonban adott esetben ez már súlyos terhet rótt a felekezetre, várható volt, hogy azok szabadulni igyekeznek a kötelezettségtől. A jogalkotó ezért meghatározta azokat a minimumfeltételeket is, amelyek megléte esetén az egyház nem menekülhetett a rá rótt feladattól. Eszerint a nincstelen személy jogosult volt a közsegélyezésre, ha az egyházközség területén született, ott valamekkora birtokkal rendelkezett, illetve legalább negyven napig egyfolytában annak területén tartózkodott.²

A feltételek természetesen sokszor és sokat változtak az idők folyamán. 1909-ben például az egyik témánkba vágó dolgozat szerzője a származáson és a házasságon kívül az egyházközségben 3 évig tartó lakást, illetve 1 évi bérletet említette ilyenekül.³ Ugyanebben az évben egy másik szakíró – Julius Hatschek *Englisches Staatsrecht* című művére hivatkoz-

¹ Stein, 294. o.

² Lásd részletesen Viczián, 65–66. o.

³ Felszeghy, 18. o.

va – az alábbi kritériumokat sorolta fel: „Jelenleg a settlement megszerzhető: 1. a tanoncra nézve 40 napi ott lakás által; 2. valamely ingatlannak egy évi haszonbérlete vagy bérlete által, ha az illető abban tényleg benne él; 3. három évi megszakítás nélküli lakás a parish-ban; 4. ingatlan bírása által, ha az illető legalább 40 napig a parishban tartózkodik; 5. a parishban való születés; 6. származás, 7. házasság által.”⁴ Ezekkel azonban a konstrukció lényeges nem változott: „E harmadfélszázados törvény meghozatala óta a községi illetőség Angliában még sok szabályozáson ment át, de községi illetőség alatt az angolok mindig csak a szegényügyi illetőséget értették.”⁵

Kétségtelen, II. Károly megoldása tanítanivalóan szellemes, hiszen a szegényügyi jogi rendezése illetően módon egyetlen fillérjébe sem került. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy ezzel az eseménnyel elkezdődött az a folyamat, amelynek eredményeképpen a szegénységélyezés – vagy a tágabb fogalmat használva: a szociálpolitika – egyházi teendőből állami kötelezettséggé lett.

Hogy az effajta állami áldozatvállalást milyen társadalomtörténeti, netán gazdasági folyamatok ösztönözték, nem tudni pontosan, hiszen a kérdéskör jóformán teljesen feldolgozatlan. Tény mindenesetre, hogy a XVII–XVIII. századi abszolút államok – különösen az Elbától keletre fekvő felvilágosult abszolutista berendezkedések – egyre gyakrabban hivatkoztak a közjóra mint az állam céljára, az ország polgárainak kicsit ugyan erőszakos, de mindenképpen jótékony hatású boldogítására. (Milyen frappánsan összegezte a szándékot és a módszert II. József jelmondata: „Mindent a népért, semmit a nép által!”) A német területeken kialakult az ehhez kapcsolható sajátos tudományág, a kamerálisztika is, hogy aztán onnan elterjedve elsősorban Köztes-Európában szép karriert fussen be.

Érdekes módon a községi illetőség intézménye – mint a szegényügyi igazgatás alapkategóriája – mégsem lett egyeduralgó az európai államok jogrendszereiben. Igaz, ennek nemcsak az volt az oka, hogy az egyes országokban más-más igazgatási módszereket alkalmaztak, hanem az is, hogy eltérő volt a szegénységélyezés rendszere.

⁴ Viczián, 77. o.

⁵ Viczián, 66. o.

Franciaországban például a „domicile de secours” intézménye felelt meg a szegényügyi illetőségnek. Ezen azt a helységet értették, amelyben a szükségét szenvedőnek joga volt a közsegélyezésre. Az 1893-as szabályozás értelmében a domicile de secours megszerezhető volt saját joron a községben való egyévi tartózkodás, örökbefogadás, valamint házasság által. Emellett léteztek származékos szerzőmódok is: ekként a törvényes gyermekek apjuk, a házasságon kívül születettek pedig anyjuk hovatarozását követték. Ha pedig ezek nem voltak megállapíthatók, úgy a születés helyét tekintették irányadónak. A domicile de secours megszűnt egyévi távollét, illetve új segélyezési hely szerzése által.⁶

Mindebből ugyan nem derül ki egyértelműen, de a francia és a magyar szabályozás hasonlósága csak látszólagos. Franciaországban ugyanis – olvasható egy 1909-es szakmunkában – „...községi tagság nincs. Ott a községi jogokat az állampolgárok gyakorolják. A szegénysegítést a község, megye és állam gyakorolja”, mégpedig oly módon, hogy „...ha valakiről nem állapítható meg, hogy a törvényben felsorolt feltételek mellett valamely községben a segítséghez jogosultságot (domicile de secours) szerzett, akkor a megye gondoskodik ellátásáról, ha ott egyfolytában egy évig tartózkodott. Ha egy megyében sem tartózkodott ennyi ideig, akkor az állam gondoskodik róla.”⁷

Látnivaló ebből, hogy a francia állam maga is közvetlenül részt vett a szegények segélyezésében (mégpedig a lakóhelyüket a megyék között is gyakran változtató, tehát minden bizonnyal jórészt bizonytalan egzisztenciájú elemek gyámoltásában), illetve hogy a segélyezés elsősorban nem az illetőségi, hanem a tényleges tartózkodási község (lakóhely) szerint történt.

Mint majd tapasztaljuk, a magyar rendszer korántsem volt ennyire rugalmas. De hogy a francia megoldás sem tekinthető optimálisnak, arra nézve szabad legyen a községi illetőség intézménye tárgyában meglehetősen konzervatív nézeteket valló európai hírvé jogtudós, Concha György véleményét idéznem: „Mikor 1889-ben a nemzetközi közjótékonyági kongresszuson jelen voltam, melyen épen a szegénysegélyezés kérdését tárgyaltuk, mi magyarok, valamint az osztrákok, németek és angolok, mind el voltunk csodálkozva, hogy a francziáknak még fogalmuk sincs a

⁶ Részletesebben lásd Viczián, 76. o.

⁷ Felszeghy, 17. o.

községi illetőségről és a községi segélyezésnek mibenlétéről. Franciaországban akkor még egyáltalán nem volt az a rendszeres segélyezés a községek részéről, hanem a segélyezés teljesen vallási, teljesen társadalmi úton történt és csak emellett voltak a községekben bizonyos hivatalok, az ún. bureau de bienfaisance-ok, melyek már nyújtottak de fakultative egy kis segítséget. De segélyezés olyan értelemben, mint azt az angolok, németek és némileg mi is tesszük – t. i. kötelezőleg, hisz mi is tisztán a német intézményt vettük át, – a francziáknál nem létezett.”⁸

Franciaországhoz hasonlóan – a bajor tartományt kivéve – községi illetőség Németországban sem létezett. Az ottani szabályozás szerint a közsegítést és betegsegélyezést a helyi és a területi szegényszövetségek (Ortsarmenverband, illetve Landarmenverband) látták el. Az ezekhez való tartozás az ún. segélyezési lakóhely intézményén nyugodott, amely azonban nem volt azonos a tényleges lakóhellyel (Wohnsitz), még kevésbé a községi tagsági joggal (Gemeinderecht).⁹

A legegyszerűbb kategória ezek közül a lakóhely (Wohnsitz), amely mintegy gyűjtőfogalomként szolgált: mindenki, aki a község területén lakott, a külföldieket is beleértve, a községhez tartozott. Mint ilyen, az illető községi lakosnak (Gemeindeangehörige) számított, a községnek adót fizetett, de annak intézményeit (pl. iskola) is igénybe vehette.

Községi tagsági jogot (Gemeinderecht, városokban Bürgerrecht) csak az a felnőtt férfi községi lakos (Gemeindeangehörige) nyerhetett, aki 1. a német birodalom állampolgára volt, 2. állampolgári jogait gyakorolhatta, 3. legalább egy éve már a község lakója, 4. ezalatt nem részesült közsegélyben, 5. nincs adóhátralékban, 6. az előírt vagyoni cenzust (lakóház birtoklása, meghatározott összegű évi adó stb.) megütötte. A községi tagsági jog birtokosai részt vehettek a község ügyeinek intézésében: egyrészt a községi választásokban szavazati joggal rendelkeztek, másrészt a helyi közigazgatásban és a képviselő-testületben tisztségeket vállalhattak.¹⁰

Mint korábban már említettem, a német jogrendszer e két intézmény mellett – és azoktól élesen elkülönítve – ismerte még a segélyezési lakóhely (Unterstützungswohnsitz) fogalmát is. Ilyennel akkor rendelkezett valaki, ha 18 éves kora után legalább két évig ugyanannak a helyi sze-

⁸ Concha, 26. o.

⁹ Felszeghy, 18. o.

¹⁰ Viczián, 73–76. o.

gényszövetségnek (Ortsarmenverband) a területén lakott, de házasság vagy származás is jogalapot nyújtott a szolgáltatások igénybevételére. (A nyilvános betegsegélyezés ellátása céljából a német községek helyi szegényszövetségeket voltak kötelesek alkotni.) Az olyan közsegélyezést pedig, amelynek végleges viselésére egyik helyi szegényszövetséget sem lehetett kötelezni (például azért, mert a gyámolításra szoruló személy egyik szövetség területén sem lakott két éven át), a területi szegényszövetségeknek (Landarmenverband) volt tisztük ellátni. „A német birodalomnak minden szövetséges állama (Bajorország kivételével) köteles volt a Land-Armenverband teendőit magára vállalni, vagy pedig területileg elhatárolt Land-Armenverband-okat szervezni.”¹¹

Mindezekből nyilvánvaló, hogy Németországban a segélyezési lakóhely a magánszemélyt nem a községgel, hanem a szegényügyi szövetkezettel hozta kapcsolatba, vagyis „nem községi, hanem legfeljebb szövetkezeti illetőséget jelenthet”.¹² Emellett a konstrukció tiszta, a jogintézmények egymástól precízen elhatároltak, szabályozási átfedések nincsenek.

Ámde a német községek – minthogy a szegényszövetségek kasszáját időnként nekik is fel kellett hízlalniok – éppen úgy igyekeztek megkímélni magukat a hivatlan koldusoktól, ínséget szenvedőktől, mint bármely más ország bármely más települése. Mindezt a szegényszövetséghez tartozást megalapozó lakóhely-megállapítással tették. Németországban ugyanis – mint az egy századelőn napvilágot látott szakmunkában olvasható – szerfölött zavaros és nehézkes volt az önjogúlag szerzett lakóhely (Wohnsitz) megállapítása. Szükséges volt hozzá, hogy az illetőnek – a letelepülés szándékával – két éven át ugyanaz legyen a lakóhelye. „Arról azonban, hogy ez a szándék az egyéneknek milyen ténykedéséből világlik ki, szerfölött zavaros és bizonytalan, majdnem városenként változó rendelkezések intézkednek. Körülményes és helyenként más-más definícióval van meghatározva, hogy milyen lakás tekinthető állandónak és e tekintetben a gyakorlat az egyes községekben egyáltalán nem egyöntetű... Ily módon megtörténhetik, sőt igen gyakori eset, hogy valaki egyszerre két község kötelékébe is tartozik. Ha azonban a községből két évre elköl-

¹¹ Viczián, 76. o.

¹² Viczián, 73. o.

tőzik, illetőségét feltétlenül elveszíti, tekintet nélkül arra, hogy valahol újat szerzett-e.”¹³

A bajor tételes jog szintén ismerte a községi illetőség intézményét (Heimatrecht), de ezt élesen megkülönböztette a községi vagy városi polgárjogtól (Bürgerrecht). Ez utóbbi ott hallgatólagosan nem, csupán határozott felvétellel volt megszerezhető, illetve bizonyos cenzusok teljesítése után kötelezően odaítélendő. A polgárjoggal egyfitt járt a községi illetőség, ám a községi illetőség megléte nem jelentette egyben a polgárjogok birtoklását is. A községi polgárjog több, magától értetődően főként politikai színezetű jogosítvány gyakorlásának lehetőségét foglalta magában (választás és választhatás, részesedés a községi vagyonban és annak hasznáiban, részvétel a községi ügyek feletti tanácskozásban stb.), ezzel szemben a községi illetőség csupán a község területén való tartózkodást és – szükség esetén – községi segélyezést tett lehetővé.¹⁴

Ausztriában „az 1862. márczius 5-iki Reichs-Gemeindegeseztz [birodalmi községi törvény – P. L.] értelmében minden honpolgárnak valamely községben honosnak (heimatberechtigt) kell lennie. Ugyanezen törvényhely értelmében a községi illetőség részleteit külön törvény szabályozza. Ez a külön törvény az 1863. december 3-iki Heimatgesetz s az ezt módosító 1896. december 5-iki novella.”¹⁵

Az illetőség mellett az osztrák jogrendszer ismerte a községi tagság fogalmát is. A község tagja (Gemeindeglied) az lehetett, aki a településen illetőséggel bírt (Gemeindeangehörigen), illetve aki a községben anélkül, hogy ott illetőséggel bírt volna (Gemeindegensossen), ingatlan vagy valamilyen önálló iparüzlet után egyenes adót fizetett.¹⁶

Községi illetősége csak osztrák állampolgárnak lehetett, de minden állampolgárnak valamely község kötelékébe kellett tartoznia. Az illetőség születés, házasságkötés, valamely közhivatal elnyerése, valamint a községi kötelékbe való felvétel útján volt megszerezhető. Az illetőség megszerzésének szabályozása egyébként a magyarhoz hasonlóan bonyolult és zavaros volt. (Nyilvánvalóan azért, mert mindkettő ugyanabból az alapjogszabályból, az 1859-es birodalmi községi pátensből eredt.) A tör-

¹³ Vita, 14–15. o.

¹⁴ Viczián, 72–73. o.

¹⁵ Viczián, 70. o.

¹⁶ Viczián, 70. o.

vényes gyermek például atyja, a törvénytelen ágyból született pedig anyja illetőségét követte, ugyanakkor azonban az örökbe fogadott gyermek illetőségén az örökbefogadás ténye mit sem változtatott. Házasságkötésükkel a nők férjük hovatartozását szerezték meg. Az özvegy nők megtarthatták férjük illetőségét, ugyanez a szabály az elvált nőkre már nem állt: ők a házasságkötésük előtti illetőségüket kapták vissza.¹⁷

Pozitívuma volt ugyanakkor az osztrák szabályozásnak – legalábbis a magyarral összehasonlítva –, hogy a véglegesen kinevezett közhivatali alkalmazottak (alapítványi hivatalnokok, állami szolgák, lelkészek, a nyilvános tanszemélyzet, a cs. kir. jegyzők) hivatalba lépésük által hivatali székhelyükön községi illetőséget nyertek. Emellett a szakirodalomban némelyek¹⁸ pozitívumként említik azt is, hogy Ausztriában illetőséget – annak öröklött formáit leszámítva – hallgatólagosan nem, hanem csak kifejezett felvétellel lehetett szerezni. Ez a tény, valamint az, hogy a Lajtán túl a községek illetőségi katasztert voltak kötelesek vezetni, azt eredményezte, hogy „...új községi illetőség megszerzése csakis az illető községi hatóság tudtával és beleegyezése mellett történhetett meg... Ily körülmények közt Ausztriában meglehetősen egyszerű az illetőségi kérdésekben való eljárás, mert minden polgár illetősége vagy az eredeti lajstromokban, vagy a felvételtől szóló lajstromokban mindig megtalálható...”¹⁹

A szakmát művelők másik fele azonban meglehetősen szkeptikus volt az Ausztriában honos felvételi rendszer előnyeit illetően. Concha Győző például egy jogászegyleti ülésen az alábbi véleményének adott hangot: „Ausztriában, Bajorországban, szóval a déli német államokban azonban valaki nem nyerhetett otthont, másként nem kaphatott Heimatot [azaz községi illetőséget – P. L.], mint úgy, ha valamely község őt felvette, vagy pedig ha valaki olyantól született, a kinek már volt otthona. Ausztriában, Bajorországban a község szuverén módon vette fel az illetőt a maga kebelébe. A községnek ezt a határozatát, hogy ennek az embernek nem adok községi illetőséget, nem lehetett sehova sem apellálni, mert a község ennek szuverén ura volt. Már most megeshetett, hogy valakinek esetleg egészen a dédapjáig kellett visszamennie, t. i. olyan valakinek, a

¹⁷ Vita, 16. o.

¹⁸ Vita, 17. o., Viczián, 71. o.

¹⁹ Vita, 17. o.

ki maga valamely községbe fel nem vétetett, és ki kellett mutatnia, hogy az ő apja, öregapja, szőpapa itt és itt volt honos – hier war er heimatsberechtigigt. Így aztán megtörtént, hogy a Dalmáciában lakót és segélyezésre szoruló, a ki Dalmáciában született, mikor 50 esztendő lett, Csaszlauba vitték, mert ott volt neki az ő eredeti honossága, illetve nem is neki, hanem az öregapjának.”²⁰

Igazságot tenni a vitakozó felek közt egyáltalán nem nehéz: mindössze néhány tucat levéltári irat ismerete szükséges ahhoz, hogy a korábban idézett véleményt a tévedés veszélye nélkül megalapozatlannak és túlzóan elragadtatottnak ítéljük, s ebben a kérdésben Conchának adjunk igazat. Kétségtelen, Ausztriában a magyarországinál sokkal jobb volt a helyzet az illetőségi ügyek körül. De arról, hogy az ottani állapotok sem mindenben elégitették ki a rendezettség kívánalmait, az Országos Levéltár – később majd itt-ott előbukkanó – aktái meggyőzően tanúskodnak.

A két ismertett intézményhez különböző jogok tapadtak az osztrák jogban. Mivel azonban az egyes tartományok más-más tartalommal töltötték ki a szövetségi kerettörvényeket, a jogosítványok vidékenként változtak. Ezért aztán nem is lehet olyan katalógust összeállítani, amely az egész országra vonatkozó állapotokat pontosan tükröznék.

A községi tagok jogai közé a legtöbb tartomány besorolta a háborítatlan ott-tartózkodás, lakás lehetőségét, „ezenkívül élvezik a törvényben megállapított jogokat és előnyöket és viselik a község terheit és kötelezettségeit”.²¹ E jogok talán legfontosabbika a községi választójogosultság, amelynek gyakorlásához megkívántott a községi tagsági státus. „A községhez tartozóknak (Gemeindeangehörigen) vagyis azoknak, akik a községben illetőséggel bírtak, ezenkívül a szükséghez képest községelyben való részesülésre is igénye volt.”²²

A németországi szabályozás ismeretében meglepő a jogosítványok illetén elosztása. Ebből ugyanis az következett, hogy a némethez viszonyítva nyugati szomszédunknál megfordult a községi illetőség és a községi polgárjog közötti viszony: az illetőség alkalmasint többet ért, mint a polgárjog, vagy legalábbis semmivel sem kevesebbet, még a politikai jogok terén sem. Úgy tűnik tehát, hogy míg szándéka szerint az osztrák

²⁰ Concha, 28. o.

²¹ Viczián, 71. o.

²² Viczián, 71. o.

törvény különbséget kívánt tenni a szegényügyi illetőség és a polgárjogokat jelentő községi tagság között, a gyakorlatban ez a differenciálás elmosódott, és ezzel már tökéletesen alkalmassá vált arra, hogy némely igazgatási területeken problémákat okozzon. Ekként igaz a kortárs szakíró összegzése: „A községi illetőség fogalma az osztrák tételes jogban közelebb áll e fogalom jogtörténeti eredetéhez és eredeti értelméhez, mint a magyar jogban. De azért az osztrák törvény is zavaros e kérdés fel fogásában.”²³

²³ Viczián, 72. o.

2. AZ INTÉZMÉNY JOGI SZABÁLYOZÁSA

2.1. A korszak első évei

A községi illetőségre vonatkozó központi jogi normák számbavételekor vissza kell nyúlnunk a szomorú emlékezetű neoabszolútista időkhöz: az akkori császári pátensek több ízben szabályozták ugyanis a községek jogállását és feladatkörét. Közülük mindenekelőtt az 1851. augusztus 18-i császári utasítás említendő,²⁴ amely a szabad királyi városok és a rendezett tanáccsal bíró egyéb községek ügyeinek vitelére vonatkozóan adott ideiglenes szabályozást.

Az utasítás a községi illetőséget mint „községhez tartozás”-t említi, amelyet születéssel, a községi kötelékbe való felvétellel, illetve „különös személyi viszonyok által” lehetett megszerezni. A törvényes házasságból született gyermek annak a községnek az illetőségét kapta meg, ahova az ő születésekor atyja tartozott, a törvénytelen ágyból származó gyermek pedig anyja hovatartozását követte. Az örökbefogadás nem keletkeztetett jogalapot a községhez tartozásra. A kötelékbe való felvétel történhetett nyilvánosan, azaz a község határozatával, illetőleg hallgatólagosan. Ez utóbbi módon lettek tagjai a településnek a házasságkötésükkor a férjük illetőségét megkapó nők, továbbá a község összeírási jegyzékébe történt bevezetéstől számított négy év óta a községben tartózkodó egykori idegenek, feltéve hogy birodalmi polgárok voltak. Házasságuk felbontása a nők illetőségén egyébiránt mit sem változtatott. A tisztviselők, katonatisztek, tanítók, papok – családtagjaikkal együtt – illetőséghez jutottak abban a községben, ahova kinevezték őket. A községhez tartozás jogot adott a község vagyonának használatára, a tevéleges és szenvedőleges – ma úgy mondanánk: aktív és passzív – választójog gyakorlására, valamint elszegényedés esetében a községi vagyonból való gyámolításra.

Ugyancsak császári pátens oktrojálta Magyarországra az 1859-es keltezésű új községi törvényt, amely részint községi rendtartások szerkesz-

²⁴ Ismerteti Récsi, II. kötet, 38–59. o., illetve Kérészy, 268–270. o.

tésére utasított, részint pedig deklarálta, hogy az egyes személyeknek a községhez való viszonya a községi kötelékbe tartozáson, vagyis a községi illetőségen alapul. Ez utóbbi volt irányadó az állampolgári – akkori szóhasználat: honossági – jogok, illetőleg a szegényellátás tekintetében is.²⁵

„Ez a nagyterjedelmű, de felette kuszált szerkezetű, pongyola fogalmazású, sőt több helyen érthetetlen községi törvény”²⁶ Magyarország területén sohasem lépett hatályba, éppúgy, miként a korábban ismertetett 1851-es császári pátens sem. Ám határozottan úgy tűnik, hogy a magyar közigazgatási gyakorlat több rendelkezést, alkalmasint komplett jogintézményt hallgatólag elfogadott belőlük. Hogy ez az állítás a községi illetőség intézményére nézve feltétlenül megállja a helyét, arra nézvést Kérészy Zoltán megalapozott véleményén túl²⁷ konkrét példák is hozhatók bizonyossággal.

Báró Wenkheim Béla, az Andrassy-kormány első belügyminisztere 1867. július 9-én rendeletet bocsátott ki valamennyi törvényhatósághoz a cigányok kóborlásának megakadályozása tárgyában, megparancsolván benne, hogy „a törvényhatóság területén útlevél nélkül találandó cigányok azonnal felfogadtassanak, és illetőségük helyére eltolonczoztassanak”.²⁸ Hasonlóan fogalmazott néhány héttel később a koldulás és toloncolás rendezését célzó 4682/1867. BM. sz. körrendeletében is, amelyben szintén a kóborlóknak „illetőségi községükbe tolonczozását” sürgeti, valamint arra szólítja fel a községeket, hogy a „kebelükbeli munkaképtelen szegényeket maguk tartsák el.”²⁹

Erre még mondhatnánk, hogy mindez véletlen volt, vagy hogy az illetén megfogalmazás csupán Wenkheim szóhasználatán alapult. De az már több mint elgondolkoztató, hogy az 1871. évi XVIII. tc. miniszteri indokolása egyetlen kurta-furcsa bekezdést szentelt csupán az intézmény magyarázatára – abban sem a tartalmat, hanem a célt ismertetve –, s hogy a javaslat parlamenti vitájában egyetlen kérdés sem hangzott el a fogalom lényegét illetően. Mindez pedig egy mégoly többségi parla-

²⁵ Reichsgesetzblatt, 1859/58. szám. Ismerteti Csizmadia, 56. o.

²⁶ Kérészy, 284. o.

²⁷ „...a községi illetőségre vonatkozó szabályok az osztrák községi jog legértékesebb részeit alkotják és a mi községrendezésünk körében is jórészt irányadóul szolgáltak”, lásd Kérészy, 287. o.

²⁸ 1442. R./1867. BM körrendelet. Közli: MPT., 182. o.

²⁹ Megtalálható: R.T./1867., 532–533. o., illetve LTU 98–99. o.

mentben is elképzelhetetlen, ha valóban teljesen ismeretlen jogi kategória bevezetéséről lett volna szó.³⁰

Ami már most a községi illetőség polgári kori szabályozását illeti, annak kezdőpontjaként az első községi törvény, az 1871. évi XVIII. törvény-cikk említhető, amelynek idevágó passzusai a közellátásban részeseül szegények ügyeinek rendezését célozták. Az egyes községek feladatává téve a gondozást-segélyezést, törvényi szintre emelte a községi illetőség jogintézményét, mint amely ezentúl a szegényügyi igazgatás alapvető kategóriája lesz. Részletekbe menően szabályozta az illetőség körét és az annak megállapításához kapcsolódó eljárást, hogy minél gyorsabban legyen eldönthető az, melyik községet terheli az ellátási költség.

A törvény szerint „minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia” (6. §.), s mivel új törvényi kategóriáról van szó, rögtön deklarálja, hogy „minden honpolgár azon község kötelékébe tartozik, melynek illetősége alatt e törvény kihirdetésekor áll” (7. §, a szakirodalom ezt nevezte „eredeti” illetőségnak). A jogszabály ismeri az öröklött (8–10. §), a felvétel által (11. §), illetőleg a kifejezett felvétel nélkül, tehát hallgatólagosan szerzett illetőséget (12–15. §). Ami pedig a részletszabályokat illeti: feltűnően nagy a hasonlóság a községi törvény passzusai és az 1851-es császári utasítás regulái között. Olyannyira nagy, hogy nyilvánvaló: a községi törvény megalkotói egyszerűen csak átemelték az idevágó részt a húsz évvel korábbi jogi normából.³¹

Elfogadását követően alig négy év múlva a törvényhozás módosította az első községi törvényt (1876. évi V. tc.), ennek folytán az illetőségre vonatkozó szabályokat is pontosították-kiegészítették. A megreformált jogszabályban már határozott formában nyert kifejezést az az elv, hogy az állampolgár egy időben csak egy község kötelékébe tartozhat (1. §). Rész-

³⁰ „A községi illetőségre nézve eddigelé a kormány szabályrendeletei szolgáltak zsinór-mértékül. A községek a kórházi [és – P. L.] más költségek megtérítésére a szabályrendelet elvei szerint köteleztettek. Nem bir ugyan az illetőség kérdése legkisebb jelentőséggel sem a polgári és politikai jogok gyakorlására, de a mennyiben a javaslat 107. §-a [ez lett a törvény 131. §-a – P. L.] világosan kimondja, hogy minden község gondoskodni köteles saját munka-tehetetlen szegényeiről, szükség szabatosan meghatározni, hogy a honpolgár melyik községhez tartozik, s a mennyiben ilyen ellátásra szorul, az ellátás költségei melyik község által viselendők.” Megtalálható: *Képviselelőházi Irományok 1869/72.*, V. kötet, 188–200. o. Lásd még Kérészy, 294–300. o.

³¹ Vö. Kérészy, 268–269. o.

letesebb intézkedéseket tartalmazott az örökbe fogadott gyermekek, az özvegyek és az elvált nők illetősége tekintetében (2–3. §). Ugyanakkor lényegesen megváltoztatta azt a módot, illetve azokat a feltételeket, amelyek alapján a honpolgár illetőséget szerezhethet (4–9. §).

2.2. A második községi törvény

Egy évtized múltán azonban már ezek a változtatások sem elégtették ki a gyakorlat követelményeit. Mindent átfogó új szabályrendszert kellett tehát kiépíteni, amit az is szükségessé tett, hogy időközben – 1879. évi L. tc. szám alatt – a parlament megalkotta a honossági törvényt, s a két terület összhangba kellett hozni. Az intézmény újraszabályozását – logikusan – az 1886. évi XXII. tc., a második községi törvény alkalmazásából végezte el az országgyűlés. Ez már hosszabb életűnek bizonyult, mint elődei: egyetlen jelentősebb módosítással gyakorlatilag a községi illetőség megszüntetéséig, az 1948. évi LXI. tc. megalkotásáig maradt hatályban. Éppen ezért célszerű magát az jogintézményt részletesen e helyütt ismertetni.

Az 1886. évi XXII. tc. tárgyunk szempontjából lényeges második fejezete elrettentő példája annak, miként lehet egy jogintézményt a lehető legbonyolultabban és legellentmondásosabban szabályozni. Így aztán már első olvasásra, a napi gyakorlat ismerete nélkül is alaposan feltételezhető, hogy a végrehajtás rengeteg bosszúságot okozhatott a közigazgatás helyi-területi szerveinek.

A törvény 5. §-a mindenekelőtt ismételt deklarálja azokat az általános elveket, amelyeket az 1876-os módosítás kapcsán már megismerhettünk: „Minden honpolgárnak valamely község kötelekébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelekébe tartozhatik. A községi kötelek és az abból folyó illetőség megszűntnek csak azon esetben tekintetik, ha az illető egyén más község kötelekébe lépett.” Ezek után – különbséget téve származékos, önjogi és kiegészítő mód között – az illetőség megszerzésének eseteit-lehetőségeit tárgyalja a jogszabály.

Származékos vagy járulékos módon a gyermekek és a férjzett nők juthattak illetőséghez. Egyik csoportra nézve sincs azonban generális szabály, mert általában az illető személyállapoti státusa határozta meg, hogy illetősége kiéhez igazodott. A gyermekek esetében mindez azt jelentette, hogy a törvényes vagy törvényesített gyermekek apjuk, az örök-

be fogadott kiskorúak pedig örökbefogadójuk illetőségét követték, míg a törvénytelen ágyból származott gyermekek annak a községnek a kötelekébe kerültek, amelybe születésük idején anyjuk tartozott (6. §).

Hasonló volt a helyzet a nők illetőségének tekintetében is. A házasságban élő nő mindig férje illetőségét követte, s azt özvegyként is megtartotta mindaddig, míg önjogúlag (azaz saját jogán) más településen nem szerzett polgárjogot. Ha azonban bírósági ítélet kimondta a házasság felbontását, ³² a nő annak a községnek a kötelekébe lépett vissza, amelyhez férjhezmeneteléig tartozott. Ez alól csak a Magyarországra házassodott, eredetileg külföldi állampolgárságú hölgyek voltak kivételek, akik – mivel nem volt hova visszalépniük – megtartották a házasságkötéssel szerzett (magyarországi) illetőségüket (7. §).

Önjogi vagy szerzett illetőségről akkor beszéltek, ha a honosított vagy eredetileg is magyar, de mindig nagykorú állampolgár saját jogcselekményeivel, saját személyére nézve jutott községi illetőséghez. Formái az ún. település általi, illetve a település nélkül való illetőségszerzés voltak (8. §). Településen a törvény egy másik községbe való, az ottani közigazgatási szerveknek bejelentett költözködést értett. (A 9. § rögtön ezután deklarálta a költözködés szabadságát, igaz, ez egyébként is a polgári szabadságjogokhoz tartozván, a költözés lehetősége a korszak jogelveiből is magától értetődően következett.) A két forma közül a településsel történő illetőségszerzés volt az egyszerűbb, jogilag tisztább, viszont – miként az majd a későbbiekben egyértelműen kiderül – a másik megoldás volt a sokkal gyakoribb, nyugodtan mondhatni: általános.

A költözködő tehát – anélkül, hogy ezzel addigi illetőségét elveszítette volna – bejelentette letelepedési szándékát az újnak választott község elöljáróságán. Az otthonválasztást a község csak taxatív meg határozott esetekben tagadhatta meg, mégpedig:

³² E két kifejezés akkoriban eltérő helyzeteket takart. A házasság felbontása a házasság végleges bírói megszüntetése volt. Az ágytól és asztaltól elváltatás intézménye a katolikus egyháznak tett engedmény az 1894. évi XXXI. törvénycikként jelölt házassági törvényben. Az elválás, amely vagyoni jogi szempontból a házasság felbontásának joghatásával járt, mentesítette a házasság felbontásának kötelezettsége alól, akik azonban a házassági életközösséget két éven belül bármikor visszaállíthatták. A két év letelekora a házasság felbontását lehetett kérni a bíróságtól.

„a) ha a települõ ellen bebizonyítatik, hogy bûntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt van jogerõs határozattal vád alá helyezve, vagy bûntett avagy ugyanilyen vétség miatt hozott ítélet hatálya alatt áll;

b) ha a község terhelése nélkül magát fenntartani nem képes;

c) ha legutóbbi állandó tartózkodása helyétõl kielégítõ erkölcsi bizonyítványt fel nem mutathat” [9. § a)–c) pont].

Ha a települõ késõbb a községi kötelékbe is fel akarta vétetni magát, ezt – a letelepüléstõl számított négy éven belül – akár szóban, akár írásban kérhette. A község az illetõséget azonnal megadhatta, megtagadnia azonban nem volt szabad, ha:

a) a települt személy a községben legalább két év óta állandó jelleggel lakott;

b) ha ez idõ alatt ugyanott községi adót fizetett, vagy – ennek nemlétében – egyéb közterheket folyamatosan viselt;

c) ha idõközben a 9. § a), b) és c) pontjai alatt érintett kivételek alá nem esett (11. §).

Látszólag hasonlóan tiszta a jogi képlet a település nélkül történõ illetõségi szerzés esetében is: „aki azon községbõl, melynek kötelékében volt, más községbe költözik át, ezáltal a régi községi kötelékbõl még nem lép ki; ha azonban az új községben négy évig folytonosan lakik, ennek községi terheihez járul, és ezen község ellene a 9. § a), b), c) pontjaiban megállapított kifogásokat ezen idõ alatt nem érvényesíti, ezen község kötelékébe tartozónak s az elõbbi községbõl kilépettnek tekintetik még akkor is, ha települési szándékát be nem jelentette...” (10. §). A törvény tehát teljesen egyértelmûen fogalmaz: aki ezeket a feltételeket teljesíti, illetve akire nézve a megtagadási okok nem állnak fenn, az új lakóhelyén a jogszabálynál fogva községi illetõséget szerez.

A jogalkotó sejtette, hogy a most bemutatott két illetõségi szerzési forma nem minden esetben lesz alkalmas a vitás illetõségi ügyek tisztázására, ezért a törvény 16. §-ában rendelkezett az ún. kiegészítõ illetõségrõl is. E szükségparagrafus szerint „azon esetekben, melyekben az illetõség a fentebbi §§ alapján ki nem deríthetõ, a kérdés alatti egyén saját személyére nézve a következõ rendben figyelembe veendõ alapokon utaltatik azon község kötelékébe:

a) melyben adót fizet;

b) melyben született;

c) melyben az utolsó öt év alatt a leghosszabb ideig tartózkodott;

d) a lelenc, melyben találtattott;

e) a hadseregben való szolgálatra elõállítva volt, vagy önként belépett egyén azon községhez tartozónak tekintetik, amelyben elõállítattott, illetõleg önként belépett.

Ha azonban egy egész család illetõsége van kérdésben és az atya illetõsége már a fenti pontok egyike alapján meg van állapítva, vagy egyidejûleg állapítandó meg, valamennyi családtagra nézve, a nétán már más illetõséget szerzettnek kivételével, az atya illetõsége irányadó.”

Az illetõségi szerzés módozatait-formáit szabályozó passzusok után fontos tételt deklarál a törvény. A 13. § azt mondja ugyanis, hogy aki a községi kötelékbe felvétetett, „rendes községi taggá válik, a községi tagoknak a törvény által biztosított jogaiban részesül, s a községi kötelékbõl eredõ kötelezettségeket teljesíteni tartozik”. Mindez azt jelenti, hogy az európai szabályozásokkal ellentétben a magyar jogalkotó – legalábbis a törvény szövegében – összemosta a községi illetõség és a községi tagság (vagy községi polgárjog) intézményét: a honi törvényhozók ugyanis az illetõséghez közjogi jogosítványokat kapcsoltak. Megint más kérdés, hogy mi valósult meg ezekbõl a gyakorlatban.

2.3. Joghézagok és belsõ ellentmondások

Didaktikai szempontból nem volna célszerû az ismertetett törvényhelyeket most rögtön értékelni, hiszen megalapozott ítélet csak a végrehajtási gyakorlat ismeretében mondható róluk. Elemezni azonban, az elsõ olvasásra is szembeütõ hiányosságokat, ellentmondásokat megemlíteni – a majdani jobb megérthetőség érdekében – már itt szükséges.

Ami a származékos szerzõsmódot illeti, semmiképpen sem tûnik szerencsésnek, hogy a törvény rendkívül merev kapcsolatot létesített az apa és gyermeke illetõsége között. Ez ugyanis a gyakorlatban azt jelentette, hogy kiskorúsága idején, tehát 24. életévének betöltéséig a gyermek önön jogán nem léphetett másik község kötelékébe. Mintha a jogalkotó nem számolt volna a társadalmi mobilizáció folyamatával, ami éppen ezekben az években – példának okáért – a székesfõvárosban vagy az ipari városokban nagyon is érzékelhetõ volt. Bizonyára gyakran elfordult, hogy a nagykorúságától még esetleg több évre lévõ gyermek munkát ke-

resve elhagyta a szülői házat, családot alapított, esetleg egzisztenciát teremtetett, s mindeközben továbbra is szülőfalujának kötelekéhez tartozott. Így az új lakóhelye még nem, a régi már nem segítette, illetve ez utóbbival – mely alkalmasint az ország másik végében is lehetett – volt kénytelen intézni egyes-bajos dolgainak jelentős részét.

Vagy egy másik, bizonyára nem ritkább eset: „Tegyük fel pl., hogy valaki hosszú ideig, talán évtizedeken át állandóan ugyanazon községben lakik anélkül, hogy annak terheihez hozzájárulna. Ekkor rövid időre eltávozik s másutt oly helyzetbe jut, hogy eltolonczoltatását vonja maga után. A hatóság a tolonczolás foganatosíthatása céljából kikutatja ezen egyének községi illetőségét... s ilyenül, mivel saját jogán illetőséget nem szerzett, szülője jogán talán éppen az ország ellenkező sarkában fekvő valamely község állapíttatik meg, melynek az illető – úgy lehet – soha életében mégcsak táján sem járt. Az illetőt tehát ebbe az előtte idegen községbe fogják vinni s ő kellő törvényismeret hiányába holta napjáig tűnődhetik rajta, hogy miért kellett neki éppen oda vitetnie, ahonnet aztán csak nagy ügyvel-bajjal tudott hazájába visszajutni.”³³

Hasonlóan merev és a mindennapi élet szempontjából hasonlóan értelmetlen a jogszabály 7. §-ában olvasható passzus, miszerint a volt feleség, ha férjétől elváltak vagy házasságát felbontották, annak a községnek a kötelekébe lép vissza, amelyhez férjhezmenetelig tartozott. Részint ugyanis az ágytól és asztaltól való elválás még nem feltétlenül jelentette a házasság végleges megszűnését: az egykor volt házastársak utóbb felújíthaták az életközösséget, s ezzel a feleség ismét a férj illetőségébe lépett. Jóllehet ez automatikusan történt, a kényszerű váltás mégis bizonyára sok bosszúságot okozott, a közigazgatási szerveknek pedig rengeteg munkát szerzett.

Ennél is érthetlenebb, hogy a jogalkotó az elvált asszonyt automatikusan visszautalta a férjhezmenetele előtti – legtöbbször tehát valószínűleg a szülői ház szerinti – község kebelébe. Nota bene az ötvenéves asszonyt is, aki aligha költözött vissza régi-új községébe: részint, mert nem akart, hiszen társadalmi kapcsolatait több évtizedes házasságának színhelyén alakította ki, esetleg ide kötötték gyermekei is, részint pedig, mert nem volt miért visszaköltöznie, hiszen időközben szülei meghalhat-

³³ Viczián, 68–69. o.

tak, testvérei, rokonai elköltözhetek, a birtokot – ha volt – eladhatták stb. (Példáim – kétségtelen – csupán feltételezések, s az olvasó számára alkalmasint erőltetettnek is tűnhetnek. Pedig korántsem azok. A levéltári iratok, de akár a belügyminiszter vagy a közigazgatási bíróság elé került tényállások emezeknél sokkal bonyolultabb variációs lehetőségeket is tartalmaztak, olykor-olykor egyenesen elképesztőeket. Egyikről-másikról a végrehajtási gyakorlat ismertetésekor szó esik majd.)

Hasonlóan anakronisztikus a törvénynek az önjogi illetőségszerzésről szóló része is. Mint korábban már említettem, a jogszabály 10. §-a akként rendelkezik, hogy bizonyos feltételek teljesítése (négyévi folyamatos helyben lakás, hozzájárulás a község terheihez), illetve a 9. §-ból ismert kifogási okok hiánya esetén a községbe költöző személy ott illetőséget szerez. Ehhez képest a 12. §-ban az olvasható, hogy „ha a községi kötelekbe való felvétel település nélkül kéretik, e felett, további fellebbezés kizárásával, a község határoz”. Csakhogy a községnek nem volt miről döntenie. A négyévi helyben lakás, illetve a közterhekhez való hozzájárulás ugyanis ténykérdés, azokon nincs mit mérlegelni. A kifogások megtételére adott idő pedig jogvesztő határidő, ha tehát ezt a község képviselő-testülete elmulasztotta, utóbb már nem hivatkozhatott fenntartásaira.

Ugyanakkor lehet úgy is értelmezni ezt a szakaszt, hogy a község kizárólag csak pozitív tartalmú határozatot hozhat: a feltételek megléte esetében tehát a község új lakója a törvény erejénél fogva szerzi meg az illetőséget, s a község ezt csupán megállapítja, konstituálja, ami annyit is jelent, hogy ebben a kérdésben nincs döntési jogköre. A törvényalkotó minden bizonnyal így értelmezte, máskülönben nehezen volna védhető a fellebbezés lehetőségének kizárása. Ugyanakkor teljesen egyértelmű, hogy a községi képviselő-testületek döntési jogkört véltek felfedezni az ominózus 12. §-ban. A következmény, mint majd látni fogjuk, katasztrofális volt.

Éppen úgy, amiként katasztrofális volt az önjogi illetőségszerzés feltételeként megkövetelni, hogy a községbe költöző személy legyen képes magát a község terhelése nélkül fenntartani (9–10. §). Hadd emlékeztessék rá, hogy a törvény miniszteri indoklása szerint az intézmény felállításának éppen a szegénység kezelése, a szegényügyi igazgatás hatékonnyá tétele volt a célja. Mi több, az 1886. évi XXII. tc. 145. §-a félreérthetetlenül az illetőségi községekre testálta a szegények közsegélyezésének nem, ámde kétségtelenül terhes feladatát: „A mennyiben a jótékony inté-

zetek segélye és egyesek könyöradománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna: a község, a helyi viszonyokhoz képest, gondoskodni tartozik a községben illetékes mindazon szegények ellátásáról, kik magukat közsegély nélkül fentartani egyáltalában nem képesek." Az eredmény, nem nehéz elképzelni, egy teljesen működésképtelen szegénysegélyezés, szegényügyi igazgatás lett. Igaz, mint azt a későbbiek majd illusztrálják, erről nem csupán az illetőségi községek tehettek.

Az illetőségszerzés kiegészítő formájának (16. §) már a pusztá léte is elgondolkoztató, s a gyakorlat később messzemenőig igazolta a baljós előérzeteket. A jogalkotó által nyilvánvalóan szükségmegoldásnak szánt módszert ugyanis a végrehajtó szervek nagyon is sűrűn voltak kénytelenek alkalmazni. Leginkább azért, mert a két „rendes” mód számtalan esetben nem volt elegendő az illetőség kipuhatolására. Különösen a társadalom perifériális rétegeire nézve volt ez igaz: a szegényházi és kórházi ápoltakra, a toloncok, lelencek csoportjára, nem is beszélve a kóbor cigányok több tízezres tömegéről. (Talán éppen ez utóbbi réteg miatt került a szakasz utolsó bekezdésébe, hogy egész családok hovatartozását a családfő illetősége dönti el.) Azoknál tehát, akiknek öröklött illetőségét – rendezetlen családi viszonyaiknál fogva – nem lehetett kideríteni, illetve, akik önmaguk számára ilyet – az illetőség elnyerésének feltételeit nem tudván teljesíteni – nem szerezhettek.

Ámde nem kellett ahhoz lecsúszott egzisztenciának lenni, hogy valakire a szükségparagrafust alkalmazzák. Bőségesen elegendő volt, ha szülője időközben új illetőséget szerzett, vagy ha felmenőjének hovatartozóságát a hatóság nem tudta kideríteni. Szabad legyen erre csupán egyetlen példát hozni. A századforduló környékén vált – jótékony hatású – szokássá, hogy a várandós anyák az akkorra már az ország egyre több településén felépített kórházakban, szülőházakban hozták világra magzatukat. Az anya esetleg csak azt az egy hetet töltötte ott egész élete során, s gyermeke szintűg: soha születési helyének közelébe se ment. Mégis, ha a bürokratikus közigazgatás bármilyen ok miatt nem tudta a szülők illetőségét megállapítani, a gyermek születési helyének illetőségét kapta meg, s ha történetesen szegény sorsú lett, születési helyének kellett őt támogatnia. Elképzelhető, milyen nagy örömmel tette ezt a szülőháza és kórháza egykor oly büszke település, ha intézményében évente több száz gyermek látta meg a napvilágot.

2.4. Eljárásjogi kérdések

Az illetőségszerzés módozatainak számbavétele után néhány szóban szükséges utalni az eljárási szabályokra, annál is inkább, mert ennek a gyakorlat ismertetésekor jelentősége lesz.

Az első, ami szembetűnő – s ami a későbbiek szempontjából feleltébb nagy hiba volt –, hogy a jogalkotó nem határozta meg pontosan az illetőségi ügyekben döntésre jogosult egyedi vagy testületi szerveket. Ennélfogva ezt csak a későbbi jogszabályok (pl. az 1929. évi XXX. tc.), illetve a gyakorlat alakították ki. Addigra azonban ez a törvényhozói felületesség rengeteg zavart, kellemetlenséget és értelmetlen munkát okozott.

Ha a helyi (községi, városi) hatóság az illetőség megadását problematikusnak találta, köteles volt az ügyet az illetőség megállapítása végett a felsőbb hatósághoz felterjeszteni. A vitás illetőség eldöntésére hivatott hatóságok az alábbiak voltak:

1. első fokon a főszolgabíró, másodfokon az alispán, ha a vita ugyanazon járás nagy- vagy kisközségei között állt fenn [1886. évi XXII. tc. 18. § (1) bek. a) pont];

2. első fokon az alispán, másodfokon a közigazgatási bizottság, ha a vita ugyanazon vármegye különböző járásaihoz tartozó nagy- vagy kisközségei avagy rendezett tanácsú városai között állt fenn [18. § (1) bek. b) pont];

3. a belügyminiszter, ha:

a) a vita különböző törvényhatóságokban (azaz vármegyékben) fekvő községek között volt [18. § (6) bek.];

b) a közigazgatási bizottság nemleges tartalmú másodfokú határozata az elsőfokútól eltért [18. § (3) bek.];

c) a közigazgatási bizottság az illetőséget a járás, illetve az egész törvényhatóság területére nézve megtagadta [18. § (4) bek.].

Nem sokat javított a meglehetősen bonyolultnak tetsző jogorvoslati rendszeren, hogy a törvény 18. §-ának (5) bekezdése szerint „midőn az illetőség megállapítása hivatalból eszközlendő, azon törvényhatóság alispánja, illetőleg polgármestere, a melynél a tárgyalás megindított, ha az illetőséget a törvényhatóság egész területére nézve megtagadandónak találja, a tárgyalást folytatja mindazon törvényhatóságokkal, melyekben az illetőség a kifejtett körülményekhez képest megállapíthatónak látszik”, s csak ennek utána terjeszthette az addigra már szükségszerűen vaskosra hízott aktát a belügyér elé.

A már így is túl sok fokozatot megjárta vitás illetőségi ügyek 1897. január 1-től egy további fórum előtt is szerepelhetnek. Ekkor lépett ugyanis hatályba a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk, amely lehetővé tette, hogy egynémely illetőségi ügyben az érdekeltek panasszal éljenek. Ilyennek volt helye:

1. Budapest székesfőváros polgármesterének, törvényhatósági jogú város kisgyűlésének, valamint megyei város, nagy- és kisközség képviselő-testületének az ellen a határozata ellen, amellyel valamely állampolgárnak a községben való települése vagy a községben települtnék a községi kötelekbe való felvétele iránt intézkedett (1896. évi XXVI. tc. 23. § 2. pont);

2. a közigazgatási bizottság olyan határozata ellen,

a) „melylyel a község és egyesek között, valamint az ugyanazon szolgabírói járás kis- és nagyközségei között felmerülő illetőségi vitás ügyeket eldöntötte” [1896. évi XXVI. tc. 24. § (1) bek. 1. pont];

b) „melylyel az ugyanazon törvényhatóság különböző járásaihoz tartozó kis- és nagyközségek között, valamint a rendezett tanácsú városokra nézve felmerült vitás illetőségi ügyekben eljár” [1896. évi XXVI. tc. 24. § (1) bek. 2. pont];

c) a belügyminiszternek olyan határozata ellen, „melylyel a különböző törvényhatóságok egész területére megtagadandónak talált községi illetőséget megállapította” [1896. évi XXVI. tc. 24. § (2) bek.].

Amint látható, a vitás illetőségi ügyek jogorvoslati rendszere olyan bonyolult volt, hogy szakavatott jogász sem tudott egykönnyen kiigazodni rajta. Ugyanezt elvárni a községi képviselő-testület iparos vagy parasztember tagjaitól, legjobb esetben a jegyzőtől, nem vall nagy gyakorlati érzékre. A felsőbb hatóságokhoz került akták mennyiségében megmutakozó eredmény már emiatt is döbbenetes volt. S ehhez még tegyük hozzá, hogy a községek gyakran ki is használták a jogszabályi zűrzavart: a jogorvoslati fórumok törvényes igénybevétele mellett nem is kellett különösebb rosszindulat ahhoz, hogy egy-egy illetőségi ügyet évekig elhúzzanak.

3. VÉGREHAJTÁS ÉS GYAKORLAT 1.

Aligha kell hosszabban bizonygatni, hogy a jogalkotói intenciók és a jogszabályok végrehajtása, illetve azok gyakorlati hatása között némelykor óriási különbségek vannak. Bármely időből lehet erre eseteket hozni, napjaink jogi normái köréből éppúgy, mint a történelmi idők regulái közül. Dolgozatom tárgya, a községi illetőség jogintézménye – úgy vélem – iskolapéldája lehetne a jogalkotói szándék kicsorbulását illusztráló eseteknek, s ha a jogszabályok határfokát egzakt számokkal mérni lehetne, az így felállított rangsorban egészen biztosan a sereghajtók között kaphatna csak helyet.

Merésznek tűnő kijelentés ez, ám véleményem szerint mégsem alaptalan: jóformán bármelyik, a témában megjelent szakmunkát idézhetem az állítás igazolására. Kevés olyan jogintézményt lehetne csak említeni hirtelenjében, amelyet hasonló vehemenciával támadtak volna a szakirodalomban. S ami nem mellékes: az elmélet és a gyakorlat művelői ezúttal szinte mindenben messzemenőkig egyetértve.

Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a kritikák jelentős része nem magát az intézményt, hanem inkább csak annak szabályozását kárhoztatta: úgy gondolták, a jogi kategória helyes és életképes, ám kidolgozatlan. Komoly érv volt az effajta vélemény mellett, hogy – fennállásának hetven éve alatt – a községi illetőség tárgykörében száznál több elvi jelentőségű belügyminiszteri határozat és közigazgatási bírósági döntvény született. Döbbenetesen magas szám ez, amelynek ismeretében a mai kutató bátran vitába szállhat elődei ítéletével: éppen a sok jogegységesítő döntés igazolja, hogy a községi illetőség intézménye alkalmatlan eszköz volt a jogalkotó által kitűzött igazgatási feladatok ellátására.

A többes szám használata ezúttal helyénvaló, hiszen – ellentétben a mintául vett nyugat-európai jogrendszerekkel – a községi illetőség kategóriája – bár ott volt hangsúlyos – Magyarországon nemcsak a szegényügyi igazgatásban kapott szerepet, hanem más teendőik elvégzésében is.

A rendészeti igazgatásban például (toloncolás), de említhettem volna az ipar- és kereskedelemügyi igazgatást (cselédkönyv, munkakönyv, iparüzési jogosítvány, trafikengedély), az állampolgársági és az útlevéltügyekről nem is beszélve. A sor még hosszan folytatható lenne, de ennyiből is látszik, hogy a jogalkotó teljesen logikátlanul, pillanatnyi ötleteitől indítva dobálta az igazgatási ágakat a községi illetőség intézménye köré. A nagy összevisszaság – mint majd látni fogjuk – nem is eredményezhetett mást, csak zavart, bonyodalmat és mérhetetlen bürokratizmust.

Sajátos volt a honi szabályozásban az is, hogy a jogalkotó – legalábbis a szabályozás szférájában – összemosta a községi illetőség és a német rendszerekből ismert községi tagság (községi polgárjog) fogalmát. „Aki a községi kötelekbe felvételre, rendes községi taggá válik, a községi tagoknak a jelen törvény által biztosított jogaiban részeseül s a községi kötelekből eredő kötelezettségeket teljesíteni tartozik” – olvasható az 1886. évi XXII. törvénycikk korábban már idézett 13. §-ában. Tehát mindenki, aki illetőséget szerzett, azaz akit felvettek a községi kötelekbe, rendes községi taggá válik, s mint ilyen lesz alanya a törvény által biztosított jogoknak és kötelezettségeknek.

Csakhogy a községi törvény (sem az első, sem a második) semmiféle külön jogokat vagy kötelezettségeket nem testált a település illetőséggel rendelkező polgáira. Még a bizonyára legterhesebb és talán leginkább felelősségteljes bírói tisztet sem csak a község kötelekébe tartozó személy, hanem – egynémely feltétel teljesítése esetében – bármelyik községi lakos betölthette (71. §).

Ami a községi tagok jogait illeti, ezek között méltán a községi aktív és passzív választójogot, illetve a községi hivatal viselésének jogát kereshetnők elsősorban, mert hiszen bármely testületben ezek a legelemibb közjogi jogosítványok. Ám ezek a jogok a törvény értelmében nemcsak a községi tagokat, hanem valamennyi lakost megillették (36. és 40. §). Megint csak nem tagokat, hanem „egyes polgárokat” említ a 112. §, amikor megengedi, hogy a községi vagyon jövedelmének a közköltségek fedezése után fennmaradó részéből „haszonélvezeti illetményeket” osszon a képviselő-testület. A 113. § – amely a községi törzsvagyon elidegenítése, a községi vagyon kezelése és a jövedelemfelesleg mikénti felosztása tárgyában hozott határozatok elleni jogorvoslatokkal foglalkozik – értelmezése kapcsán esetleg lehetne vitatkozni, hogy „a községnek kötelekébe tartozó bármely polgár” kifejezésen a törvényhozó csak az illetőséggel

bírókat avagy valamennyi községi lakost értette-e. Ámde a polémia akadémikus volna, mert ugyanabban a szakaszban ugyanazokat a jogorvoslati formákat a törvény megadja mindazoknak, „kik a községben vagy határában ingatlan vagyonnal bírnak”.

Az egész községi törvényben a községi tagoknak, illetve a községben illetőséggel rendelkező személyeknek csupán csak egyetlen pozitív jogosítványát lehet felfedezni, mégpedig a községi közsegélyezéshez való jogot (145. §). Mindebből „nyilvánvalónak látszik, hogy törvényünk a községi tagság fogalmának megalkotásában tévedésbe esett. Mutatja e tévedést... az is, hogy gyakorlati közigazgatásunkban a községi tagság, vagy pláne rendes tagság kifejezése soha se fordul elő. A gyakorlatban s az életben nálunk községi tagokról senki sem beszél. Ilyenek csak a törvény betűjében vannak, de tényleg nem léteznek.”³⁴

Távolról sem áll azonban, hogy a községi illetőség magyarországi szabályozásának az iménti ellentmondás lett volna az egyetlen hibája. Az 1886. évi XXII. tc. kétségtelenül egyértelműbbé tette az illetőségi kérdések jelentős részét, ám ütközések és főként joghézagok így is bőséggel maradtak a joganyagban. De még ennél is lényegesebb, hogy a jogalkotó nem számolt a községi érdekekkel. Azzal nevezetesen, hogy adott esetben a települések nemcsak hogy nem várják tárt karokkal a jövevényeket, de egyenesen menekülni próbálnak tőlük: vagy úgy, hogy mindenféle ürügyet kitalálnak az illetőség megtagadására, vagy ha ezt nem tehetik, akkor az eljárást nyújtva el a végtelenségig. A községek ugyanis ellenérdekű felek voltak: az illetőségi kapcsolat elismerése – tisztán fog ez majd látszani az egyes alkalmazási területeknél – utóbb súlyos anyagi terhet jelenthetett számára. És sokszor ténylegesen jelentett is. Ha tehát a település viszonylagos anyagi biztonságban kívánt élni, kevéske pénzével okosan, a község érdekeit szem előtt tartva gazdálkodni, fontos beruházásokat megvalósítani, iskolát fenntartani, akkor nem tehetett mást – bármennyire ellenkezett is ez a humanizmus és emberbarátság eszméjével –, mint hogy megtagadja a fizetési kötelezettség veszélyét is magában rejtő illetőség elismerését.

A központi szervek reakciója törvényszerű volt, és nem is maradt el: tucatjával születtek a jogértelmezést és jogegységesítést szolgáló elvi jelentőségű miniszteri határozatok és közigazgatási bírósági döntvények.

³⁴ Viczián, 65. o.

Ezzel azonban a joganyag tetemesen megduzzadt, ami rövid időn belül legalább annyira akadályozta a korrekt jogalkalmazást, mint a korábbi hiányosságok. No és persze a „kvázi jogszabályok” sem oldottak meg minden problémát: részint bennük is voltak ellentmondások, részint pedig továbbra is maradtak hézagok.

Maradtak annak ellenére, hogy e jogegységesítő-jogértelmező rendeletek, leiratok, bírósági ítéletek – kétségkívül legmarkánsabb vonásuk ez – szinte kivétel nélkül kiterjesztőleg értelmezték az idevágó jogi normákat. Könnyedén előfordulhatott például, hogy a korszak vége felé ugyanannak a paragrafusnak az alapján egészen másfajta és egészen más jogcímen alapuló illetőséget szerzett az unoka, mint nagyapja két emberöltővel annakelőtte.

Talán nem tévedek nagyot, ha úgy gondolom, hogy éppen ez a jellegzetesség a leghibosabb jele az intézmény alkalmatlanságának, működés-képtelenségének. A központi szervek már szinte görcsös igyekezettel próbálták megregulálni a makacsul ellenálló, kibúvókat kereső községeket, rákényszeríteni őket az illetőség elismerésére és az időhúzó taktika abbahagyására. Csakhogy az esetek jelentős, ha nem éppen túlnyomó részében a településeknek létérdeke volt, hogy a kötelékhez tartozást fukar kezekkel mérjék: nagylelkűségüket – vagy talán humanizmusukat – ugyanis utóbb pénztárcájuk s így közvetve életük minősége bánta volna. Hogy aztán az összecsapást végül is ki nyerte, azt nehéz volna határozottan eldönteni. Egy vesztes azonban kétségtelenül volt: az illetőségért folyamodó állampolgár, akinek a róla folyó huzavona – ha mégoly drámaian hangzik is – sokszor valóban az életét fenyegette.

4. JOGÉRTELMEZÉS ÉS JOGEGYSÉGESÍTÉS

4.1. Származékos illetőségszerzés

4.1.1. A törvényes gyermekek illetőségszerzése

A rendcsinálási szándék és az ennek szolgálatába állított kiterjesztő értelmezési gyakorlat tökéletesen áll a törvényi szakaszokat követve elsőként szóba jöhető területre, a származékos illetőségszerzésre és azon belül a kiskorú gyermek illetőségszerzésére is. Ahogy már említettem, a törvény 6. §-a ebben a kérdésben nagyon merov álláspontot képviselt, s a kiskorú gyermek illetőségét mindenkor törvényes apjához igazította. A korszak első részében a gyakorlat is hasonlóképpen hajthatatlan maradt. „Kiskorú törvényes gyermek atya utáni illetőségén nem változtat azon körülmény, hogy özvegy anyja újabb illetőséget szerzett” – mondta ki 21536/1889. sz. határozatában a belügyi kormányzat feje,³⁵ jóllehet talán logikus lett volna a gyermek hovatartozásán is változtatni. Éppilyen dogmatikus álláspontot példáz a némileg bonyolultabb ügyben döntő 2481/1887. B. M. sz. határozat: „Olyan esetben, midőn özvegy anyának községi illetősége csak saját személye után állapíthatatik meg, ez kiskorú törvényes gyermekeire ki nem terjedhet, mert ezek – ha atyjuk utáni illetőségük netán ki nem deríthető – születési helyükön lesznek illetékesek.”³⁶

Nagyban bonyolította a helyzetet, ha ugyanez a kiskorú személy már négy éve lakott a községben, és netalántán adózott is, egyszóval, ha teljesítette az önjogú illetőségszerzés feltételeit. Ennek ellenére az első világhégés előtt az volt az általános vélemény, hogy kiskorú személy önjogon illetőséget nem szerezhethet.³⁷ De miközben az álláspont nem változott, a döntések megokolása egyre mesterkéltbb lett: „...az önjogúság az önjogúlag való illetőségszerzésnek szükségképpen követelményét képezi.

³⁵ Közli: Petrók, 59. o. Hasonló tartalmú a Közigazgatási Bíróság 3665/1910. K.B. sz. határozata, megtalálható Szemere–Marschalkó, 9. o.

³⁶ Közli: Petrók, 58. o., illetve Szemere–Marschalkó, 8. o.

³⁷ 1164/1902. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 78. o.; illetve 89027/1903. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 67. o., valamint Szemere–Marschalkó, 23. o.

De különben is az önjogúlag való illetőségszerzés egy oly közjogi jelleggel bíró személyes természetű jogosítványt képez, hogy annak megszerzésére törvényeink értelmében a kiskorúak nincsenek képesítve” – mondta a 71334/1907. B.M. sz. határozat,³⁸ de hasonlóan zavaros az ugyanilyen döntést tartalmazó 74180/1907. B.M. sz. határozat indokolása is.³⁹

A jogalkalmazók azonban néha olyan esetekkel is szembe találták magukat, amelyek a fentiekől eltérő döntéseket igényeltek. Így született meg a Közigazgatási Bíróságnak a későbbi liberalizálást előrevetítő két döntvénye: az 1625/1906. K.B. sz. ítélet, amely – miközben alapelv volt, hogy a kiskorú önállóan nem nyerhet illetőséget – kimondta, hogy az árvaságra jutott kiskorú gyermek a 1886. évi XXII. tc. 10. §-a alapján szerezhethet magának illetőséget,⁴⁰ illetve az 5620/1907. K.B. sz. határozat, amely olyan ki nyilatkoztatást tett, miszerint annak megállapítása, hogy az illetőség megszerzése a kiskorúság tartama alatt elkezdődhet-e vagy sem, csak esetről esetre, a kiskorú családi és kereseti körülményei szerint bírálható el.⁴¹

A gyakorlat követelményei és a jogdogmatika között végül is egészséges kompromisszum született: egy 1926-os közigazgatási bírósági döntvény kimondta – s ezt már a bíróság állandó gyakorlataként említette –, hogy ha valaki kiskorúsága alatt 4 évig ugyanabban a községben lakott, és a községi közterhek viselésében részt vett, már 24. életévének betöltésekor megszerzi lakóhelyének illetőségét.⁴² Tette a bíróság mindezt azért, mert „az 1886. évi XXII. tc. 10. §-a semmi olyan rendelkezést nem tartalmaz, amely szerint az illetőség megszerzéséhez, a nagykorúság betöltése időpontjától számított 4 évi egyhelyben lakás és a községi terhekhez a nagykorúság ideje alatt való hozzájárulás kívántatnék meg”.⁴³ Fontos azonban, hogy az illetőség megszerzése még a most említett körülmények között is csak a nagykorúvá válás pillanatában következett be, s ha a 24. életév betöltéséhez mindössze négy hónap hibázott is – mint P. Sz. budapesti lakos esetében –, a folyamodót nem vették fel a község kötelékébe.⁴⁴

³⁸ Megtalálható: KEH III./275. o., Petrók, 122. o., illetve Szemere–Marschalkó, 10. o.

³⁹ Megtalálható: KEH III./274. o., illetve Petrók, 121. o.

⁴⁰ Megtalálható: Vita, 11. o.

⁴¹ Közli: Vita, 11. o.

⁴² 4285/1926. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 295. o.

⁴³ 144/1930. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 102. o.

⁴⁴ 5654/1930. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 103. o.

Mindeközben merőben új értelmezés alakult ki a törvényes gyermekek származékos illetőségszerzése vonatkozásában is. A feltalált források szerint először 1929-ben döntött úgy a Közigazgatási Bíróság, hogy az apa új illetőségét a felnőtt korú gyermek is követi. A döntvény indokolása szerint az 1886. évi XXII. tc. 6. §-ának első bekezdése az illetőség szempontjából nem tesz különbséget kiskorú és nagykorú gyermekek között, hanem csupán azt mondja ki, hogy a törvényes vagy törvényesített gyermekek atyjuk illetőségét követik. „Ebből következik, hogy a gyermek nagykorúságának elérése után is, addig, amíg önállóan illetőséget nem szerez, követi atyjának illetőségét. Ha tehát az atya gyermekének nagykorúsága után új illetőséget szerez, nagykorú gyermeke, – feltéve, hogy más jogcímen illetőséget nem szerzett, – nem tartja meg azt az illetőséget, amellyel önjogúságának elértekor atya jogán bírt, hanem követi atyjának új illetőségét még abban az esetben is, ha atyjával nem él egy háztartásban.”⁴⁵

Figyelemre méltó érvelés, kétségtelen, s az is igaz, hogy a törvény betűinek megfelelő. Hogy szellemének is, azon hosszan lehetne tanakodni, ámbar a jogszabály szellemét hajlamosak másban-másban látni a jogalkalmazók, különösen a norma megszületése után félszáz esztendővel. Lényegesebb kérdés lehet, hogy az effajta gyakorlat praktikusnak nevezhető-e. Különösen a döntvénynek az a része, hogy a gyermek akkor is követi apja illetőségét, ha vele nem is él egy háztartásban. Gyanítom – bár konkrét iratokat erre vonatkozóan nem találtam –, hogy a határozatot nemcsak a mai kutató, hanem az akkori gyakorló közigazgatási szakember is éppolyan egyoldalúnak, túlzónak találta, mint a századforduló környéki merev jogértelmezést. A bíróság ahelyett, hogy elvágta volna a szálat, most már – ad absurdum – élethossziglan összekötözte apát és gyermekét, miközben éppen ezekben a hónapokban készítik elő a 6000/1931. B.M. sz. körrendeletet, amely szinte minden eddigi jelentőségétől megfosztja a községi illetőség intézményét. Ha esetleg az eljárás egyszerűsítése lett volna a bíróság célja, azt ezekkel a határozatokkal bizonyosan nem érte el. Egyetlen mentség lehetne csak a döntésekre: ha a tárgyalt esetek az állampolgársággal függenének össze. De erről az indokolásokban szó sem esik.

⁴⁵ 509/1929. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 30. o.

4.1.2. A törvénytelen származású gyermekek illetőségszerzése

Az iméntinél jóval kevesebb változás jellemezte a törvénytelen ágyból származó gyermekek illetőségszerzésének gyakorlatát. A kiindulópont itt is a törvény betűje volt, amin a korszak első felében a gyakorlat alig alakított valamit.

Valamennyit azért mégiscsak. Egyrészt még a törvény megalkotásának évében kinyilvánította a Belügyminisztérium, hogy „a törvénytelen gyermekek anyjuknak születésük idejében való illetőségét követik s ezen az, ha az anya időközben másutt szerzett illetőséget, nem változtat”,⁴⁶ s úgy tűnik, ez az elv később sem változott.⁴⁷ Másrészt bevett gyakorlattá vált, hogy amennyiben a törvénytelen származású gyermekek hovatartozása anyjuknak a gyermekek születésekor bírt illetősége után nem volt megállapítható, az illetőség kérdését a gyermekek saját személye, azon belül pedig elsősorban születési helyük után döntötték el.⁴⁸

Lényeges módosulást csak a 6801/1929. K.B. sz. közigazgatási bírósági döntvény⁴⁹ hozott a tárgykörben, merthogy kimondta: „a házasságon kívül született gyermekek illetőségének megállapításánál, az 1886:XXII. t. c. 16. §-ának 2-ik bekezdésében foglalt rendelkezésnek megfelelően, az anya illetősége az irányadó, mert az anya a házasságon kívül született gyermekekből álló családjának épp úgy a feje, mint az atya a törvényes gyermekekből álló családjának.” (Emlékeztetül: a hivatkozott törvényhely úgy rendelkezik, hogy ha egy egész család illetősége van egyidejűleg kérdésben, és az atya köteleke már valamilyen jogcímen tisztázódott, valamennyi családtagra nézve az atya illetősége lesz irányadó.) „Igaz, hogy a most idézett rendelkezés csak az atyáról és az atya családjának tagjairól intézkedik – olvasható a határozat indoklásában –, és nem említi az anyát és ennek házasságon kívül született gyermekeit; minthogy azonban a hajdon anya és házasságon kívüli gyermekei közt ugyanaz a vérségi és

⁴⁶ 29634/1886. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 59. o., illetve Szemere–Marschalkó, 9. o.

⁴⁷ Lásd a 833/1897. K.B. sz. határozatot, megtalálható: KEH I./232. o., Petrók, 64. o., illetve Szemere–Marschalkó, 9–10. o.

⁴⁸ 25543/1887. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 59. o., illetve Szemere–Marschalkó, 34. o.; 67032/1889. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 75. o., illetve Szemere–Marschalkó, 10. o.; 1505/1900. K.B. sz. határozat, közli: Petrók, 123. o.

⁴⁹ Közli: Peregriny–Beszterczey, 296. o.

családjogi kapcsolat áll fenn, mint az atya és ennek törvényes gyermekei közt, s minthogy az anya házasságon kívül született gyermekeiből álló családjának éppúgy a feje, mint az atya a törvényes gyermekekből álló családjának: a bíróság megítélése szerint a törvény célzatának az felel meg, hogy a 16. § második bekezdésében foglalt rendelkezés abban az esetben is alkalmazást nyerjen, amikor az anyának és házasságon kívül született gyermekének illetősége állapítandó meg egyidejűleg.”

Látható, a döntés megokolása logikus, az analógia alkalmazása tehát szinte magától értetődő, s emellett szépen mutatja a leányanyak társadalmi megítélésben bekövetkezett elmozdulást is. Sőt talán még az az állítás is megáll, hogy ezzel a döntéssel egyszerűbbé és egyértelműbbé vált az idevágó illetőségi ügyek eldöntése. De hogy az így módosított szabályozás most már maradéktalanul megfelelt volna a napi igényeknek, afelől továbbra is lehetnek kétségeink.

4.1.3. A nők illetősége

A nőkre, pontosabban szólva a feleségekre vonatkozó bírósági és belügyi jogegységesítési gyakorlat nem annyira a kiterjesztő értelmezésre, mint inkább a törvényi szabályozás zavaros voltára és hézagosságára jó példa. Itt elsősorban nem arra a mai észjárással eléggé ostobának tűnő passzusra gondolok, hogy az elvált nő házasságkötése előtti illetőségét kapta vissza. Ebben ugyanis a praxis következetes volt, s csupán egyetlen esetben tett kivételt: az 1921. július 26-án⁵⁰ férje jogán magyar állampolgárságú nő olyan községbeli eredeti illetőségét, amely község akkor már nem tartozott az ország területéhez, válása után nem szerezte vissza, hanem megmaradt magyar állampolgárnak, és mindaddig, amíg önjogon valamely belföldi községben újabb illetőséget nem szerzett, megtartotta a váláskor férje jogán bírt illetőségét.⁵¹

Zavarosabb volt viszont a helyzet az ágytól és asztaltól elválasztott⁵² nők illetősége területén, leginkább talán azért, mert az 1886. évi XXII.

⁵⁰ Ezen a napon lépett hatályba a trianoni békeszerződés.

⁵¹ 52249/1932. B.M. sz. határozat, közli: Czebe, 35. o.

⁵² Az ágytól és asztaltól elválasztás intézménye a katolikus egyháznak tett engedmény az 1894. évi XXXI. törvénycikként jelölt házassági törvényben. Az elválasztás, amely va-

tc. 7. §-ának világos és félreérthetetlen parancsának ellentmondva a 24473/1891. B.M. sz. határozat⁵³ oda nyilatkozott, hogy az ágytól és asztaltól való elválásztás által „...a róm. kath. anyaszentegyház hitelvei szerint csupán a házafelek közötti testi életközösség szüntettetik meg, de a felek között megkötött házassági kötelék nem bontatik fel. Az ekként elkülönített házasnő tehát férje községi illetőségét továbbra is követi.” Mindez a községi törvény módosításával is felér ugyan, de legalább megfelelő az érvelése: a válással a feleség személyállapoti státusa nem változik meg, ennél fogva az illetőség intézményének szabályaiba valóban az vág bele, hogy hovatarozása se forduljon.

Nem így azonban, ha a házasság, hacsak a férjre nézve is, de felbontott. Az egyházpolitikai törvények megszületése táján, amikor a törvényalkotónak figyelemmel kellett lennie a vallásfelekezetek érzékenységre és csekélyke kompromisszum készségére, még ilyen bonyolult ügyek is a jogalkalmazók asztalára kerülhettek. A hivatkozott esetben a belügyér visszautalta a volt feleséget korábbi illetőségébe, mondván, „igaz ugyan, hogy a szőnyegen forgó esetben csakis a férjre nézve oldatott fel a házasság, ámde... a házassági kapocs viszonyossági jellegénél fogva a maga egyességében épségben fennállónak többé nem tekinthető, mihelyt az csak egyik félre nézve bontatott is fel, tény az, hogy a nő, habár a házassági frigy reá nézve nem lett is feloldva, tőle végleg elvált férjétől teljesen és végleg elkülönítve lett...”⁵⁴

Idáig ez rendjén is lett volna, csak hogy a főhatóság vezetője ezúttal is megtámogatta döntését magyarázattal, amely azonban – az imént előcítált 1890-es elvi határozat ismeretében – többeknek okozhatott fejtörést. Az illetén való döntésre ugyanis leginkább az készítette a minisztert, hogy az illető hölgy „...még az esetben is elveszítette volna férje utáni községi illetőségét, ha attól csak ágytól és asztaltól, tehát időlegesen választatott volna is el”.

Problémákat okozott emellett, hogy a törvényekben annak idején „férfias szemlélettel” szabályozták az illetőség intézményét: mindig a fe-

gyonjogi szempontból a házasság felbontásának joghatásával járt, mentesítette a házafeleket az együttélés kötelezettsége alól, de a házassági életközösséget két éven belül bármikor visszaállíthaták. A két év leletelkor a házasság bírói felbontását lehetett kérni.

⁵³ Megtalálható: Petrók, 80. o.

⁵⁴ 5099/1898. B.M. sz. határozat, megtalálható: KEH I./233. o., Petrók, 65. o., illetve Szemere–Marschalkó, 11. o.

leség illetősége igazodott férje kötelékéhez, és sohasem fordítva. Csak hogy a korszakban különösen felgyorsult társadalmi mozgások nem minden esetben vettek erről tudomást, s extra jogesetek keletkeztek: hol úgy, hogy a község csak a feleséget engedte letelepedni, a férjet nem, hol meg úgy, hogy a kereskedelmi cég a feleség nevén futott, amiből a hatóság arra következtetett, hogy a férj nem is fizet adót, ergo ottani illetőség sem jár neki. A törvény értelmezésével és alkalmazásával a belügyi kormányzat és a Közigazgatási Bíróság persze könnyűszerrel meg tudta oldani a jogi kérdéseket,⁵⁵ de nagyon valószínű, hogy rövid időn belül e területen is szükség lett volna a szabályok újragondolására.

4.2. Önjogú illetőségszerzés

Az önjogú illetőségszerzésre vonatkozó szabályok értelmezése és ennek megfelelően az ilyen illetőségszerzés gyakorlata az imént elemzett formánál jóval összetettebb, bonyolultabb volt. Ha más nem, hát a miniszteri elvi határozatok és a közigazgatási bírósági döntvények összehasonlíthatatlanul magasabb száma egyértelműen bizonyítja ezt.

Az idevágó szabályozás ismeretében mindez nem is meglepő. Egyrészt azért nem, mert az illetőségszerzés leginkább tipikusnak nevezhető esete az önjogú, azon belül is a település nélküli szerzőmód volt, ami értelemszerűen a vitás ügyek mennyiségében is kifejezésre jutott.

Másrészt – és talán ez a lényegesebb ok – ez a terület a településeknek sokkal több beavatkozási lehetőséget adott, mint a származékos szerzőmódok kategóriája. Egy hétköznapi példával illusztrálva: az, hogy valaki a községben született-e, s ezáltal ott az illetőségre jogot formálhat vagy sem, ténykérdés, amit az anyakönyvek vagy alátámasztanak, vagy megcáfolnak. A képviselő-testület tehát hiába ózdkodott, hiába ráncigálta első mondvacsinált kifogásait, előbb-utóbb el kellett ismerje a kapcsolat létezését. Ezzel szemben az, hogy valaki a község terhelése nélkül el tudja-e magát és családját tartani, hogy erkölcsös életet él-e, hogy hozzájárul-e a községi közterhek viseléséhez akkor, amikor gazdája vagy más munkaadója fizeti utána az adópengőket, mind-mind vastagon megítélés kérdése.

⁵⁵ 40555/1889. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 88. o., valamint Szemere–Marschalkó, 16. o., illetve 4951/1932. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 104. o.

S a községek – hacsak teheték – igyekeztek minél megfontoltabb és lehetőleg negatív tartalmú döntéseket hozva „menekülési ösztönöknek” megfelelni, hiszen a szegénységélyezés, a gyermekvédelem, a toloncolás nálunk honos rendszere mellett ez létérdekiük volt.

4.2.1. Illetőségszerzés településsel

A törvény elemzésekor már szó esett róla, hogy a községi kötelék önjon való elnyerésének két módja létezett: a település mellett és a település nélkül történő illetőségszerzés. Településen a jogszabály azt értette, hogy a községbe újonnan bevándorló személy a majdani községi kötelékbe való felvétel reményében bejelentette költözését az előjáróságnak, és ezzel jogot szerzett arra, hogy legkevesebb két év múlva illetőséget nyerjen. Ha az illető beköltözése település nélkül történt, akkor ez a bejelentés elmaradt, így viszont legkorábban négy év múlva lehetett csak „tagja” a községnek.

Mindez értelemszerűen azt is maga után vonta, hogy a települési szándék bejelentése nélkül is jogszerűen lehetett illetőséget nyerni. Mégis, a törvény 10. §-ának világos és másként nem értelmezhető parancsa ellenére – no és a menekülési ösztöntől hajtva – a községek többször megtagadták a kapcsolat elismerését arra hivatkozva, hogy annak idején a község új polgára nem jelezte betelepülését. A központi szervek természetesen ragaszkodtak a törvény intencióihoz,⁵⁶ ily módon az akadékoskodás semmi másra, csak időhúzásra volt alkalmas.

Más faluban ugyanakkor mással próbálkoztak, hisz ilyen szempontból a települések tiszteletet parancsoló ötletgazdagságról tettek tanúbizonyságot. Rögtön a törvény megjelenése után egyik községünk pl. a települést előzetes engedélyhez kötötte, szabályrendeletében meghagyva a bérházak tulajdonosainak, hogy mielőtt új lakót fogadnának, engedélyeztessék azt az előjárósággal. Másutt a költözködni szándékozónak úgy próbálták kedvét szegni, hogy a települési igazolvány kiállítását illetékfi-

⁵⁶ 30173/1886. B.M. sz. átirat, közli: Petrók, 54. o., illetve 1669/1901. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 26.o.

zetéshez kötötték. A belügyminiszter természetesen megsemmisítette a helyi szervek törvénytörő rendelkezéseit.⁵⁷

A mondottak után már szinte természetes, hogy a nem szívesen látott bevándorlók illetőségszerzésének megnehezítésére a községek sűrűn nyúltak a 9. §-ban adott kifogási okokhoz. Illetve számtalan esetben ott nem említett indokokhoz is, csak hogy a veszedelmet fejük fölül elhárítsák. Így megtagadták a települést attól a folyamodótól, akit a község lakosai zsarolással gyanúsítottak,⁵⁸ aki orgazdaság miatt büntetve volt,⁵⁹ megtagadták attól, aki megítélésük szerint „a községi kötelékbe való felvétel után keresőképtelenné válhat”,⁶⁰ megtagadták attól az iparostól, aki „nem birt vagyonnal”,⁶¹ megtagadták a „súlyos lakás és élelmezési viszonyokra” hivatkozva,⁶² illetve megtagadták attól a férfitől, aki „vadházasságban élt egy nővel”.⁶³

Mivel ezeknek az érveknek semmi köze sem volt a törvény által nyújtott kifogási lehetőségekhez, és nyilvánvalóan csak ürügyül szolgáltak az otthonválasztás megnehezítésére-megakadályozására, a fellebbviteli fórumok valamennyi határozatot érvénytelenítették. Ettől még azonban a gyakorlat megkövetelte a települőkötől a 9. §-ban elősorolt feltételek meglétét-teljesítését.

A 13730/1888. B.M. sz. elvi határozat⁶⁴ szerint pl. a települőknek hiteles adatokkal s okmányokkal kellett igazolnia azt, hogy a község megterhelése nélkül „magát fentartani képes, vagy hogy e célra elégséges és állandó jövedelemmel rendelkezik”, merthogy az előjáróság nem volt köteles hitelt adni a betelepülő ezt bizonygató kijelentéseinek. A legalább

⁵⁷ 3347/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 87. o.; 30437/1888. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 94. o., valamint Szemere–Marschalkó, 30. o.; illetve 73527/1896. B.M. sz. határozat, megtalálható: KEH I./230. o., Petrók, 90. o., valamint Szemere–Marschalkó, 14–15. o.

⁵⁸ 46260/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 86. o., illetve Szemere–Marschalkó, 15. o.

⁵⁹ 91443/1890. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 85.o., illetve Szemere–Marschalkó, 15. o.

⁶⁰ 75684/1892. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 84.o., illetve Szemere–Marschalkó, 16. o.

⁶¹ 2481/1901. K.B. sz. határozat, megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 274. o., illetve Szemere–Marschalkó, 17. o.

⁶² 731/1924. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 49. o.

⁶³ 6756/1890. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 86. o., illetve 83383/1890. B.M. sz. határozat, megtalálható: Szemere–Marschalkó, 17. o.

⁶⁴ Közli: Petrók, 84. o., illetve Szemere–Marschalkó, 15–16. o.

annyira megalázó, mint bürokratikus eljárást majd mindenütt alkalmazták, s így általános szokássá vált, hogy a letelepedni kívánók új falujukban vagyonbevallással kezdték az életet. Némelyik képviselő-testületnek azonban még ez sem nyújtott elegendő biztosítékot, és – valamiféle sajátos jelzálogjogot kreálva – a megélhetést biztosító vagyon telekkönyvi bekebelezését kívánta leendő polgárától. Erre aztán már a központi hatóság is megszólalt, s kinyilvánította, hogy a „községben letelepülni szándékozó egyéntől a megélhetés alapjául szolgáló vagyonnak a község részére való telekkönyvi biztosítása nem követelhető”.⁶⁵

Ugyancsak elterjedt szokássá vált, hogy a községek a törvény 9. § (2) bek. c) pontjára hivatkozva a korábbi lakóhely által kiállított erkölcsi bizonyítványt kértek a területükön letelepedni szándékozótól. Az igazoláshoz „kielégítőnek” kellett lennie (a rovott előéletű személy települését megtagadó községi határozatot a miniszter nem változtatta meg⁶⁶), más okirattal, példának okáért iparengedéllyel nem volt helyettesíthető,⁶⁷ hiánya pedig magától értetődő következménnyel járt: a községi képviselő-testületnek jogában állt a települési engedélyt megtagadni, ha az illető legutóbbi tartózkodási helyéről való, az új képviselő-testület igényeit kielégítő erkölcsi bizonyítványt nem tudott vagy nem akart felmutatni.⁶⁸

A település megtagadása – akár jogszerűen, akár jogellenesen történt – mindazonáltal nem nyújtott semmiféle biztosítékot a nem kívánt lakótárs eltávolozására. Ennélfogva könnyen előfordulhatott, hogy pár év múlva ugyanaz a személy ugyanott most már település nélkül, azaz hallgatólagosan illetőséget szerzett. Ezt megakadályozandó, a községek számtalan esetben kitiltották területükről a nekik nem tetsző személyeket. A fellebbviteli fórumok azonban mindannyiszor megsemmisítették az ilyen határozatokat: hol azzal az indokolással, hogy „a településnek a község részéről való megtagadása az egyéni sarkalatos jogokhoz tartozó szabad költözködési jogot nem érintvén, az az illetőnek a község területén való

⁶⁵ 40555/1889. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 88. o., illetve Szemere–Marschalkó, 16. o.
⁶⁶ 36255/1891. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 82. o., illetve Szemere–Marschalkó, 12–13. o.

⁶⁷ 83069/1904. K.B. sz. határozat, közli: Petrók, 99. o.

⁶⁸ 2411/1905. K.B. sz. határozat, megtalálható: KEH II./222. o., Petrók, 100. o., illetve Szemere–Marschalkó, 13. o.

tartózkodását ki nem zárja”,⁶⁹ hol meg egyszerűen csak azzal, hogy a településen való tartózkodást a község az 1886. évi XXII. törvénycikknek a községi illetőségről és letelepedésről szóló rendelkezései alapján nem akadályozhatja meg.⁷⁰

Meg kell említeni végül, hogy a törvény által a kifogások megtételére adott négyévesi időt a központi szervek jogvesztő határidőnek tekintették. Mindez azt jelentette, hogy – amiként azt egy közigazgatási bírósági döntvény indoklása megfogalmazta – „ezen időtartam eltelté után a kifogások érvényesítésének helye nincs, illetőleg azoknak utóbb történt érvényesítése az illetőségszerzés tényére ki nem hat”.⁷¹

4.2.2. Illetőségszerzés település nélkül

Az önjogi illetőségszerzés másik formája, a kötelék település nélküli avagy hallgatólagos elnyerése kétségtelenül az intézmény legneuralgikusabb pontjaként említhető. Ennek a fentebb már elősoroltakon kívül – a községek menekülési reflexe, az ilyen jellegű illetőségszerzési ügyek óriási száma – egy további speciális oka is volt: a hallgatólagos illetőségszerzés adócentrikus volta. Mint az a törvény 10. §-ából már ismert, a település nélküli illetőségszerzésnek a négyévesi egy helyben lakáson és a kifogási okok hiányán kívül az is feltétele volt, hogy a majdani községi polgár lakóhelye közterheihez hozzájáruljon. Ámde ennek a feltételnek nagyon sokan – elsősorban a társadalom alsóbb rétegei – nem tudtak megfelelni: részint, mert kivetett adójukat képtelenek voltak befizetni, részint pedig – bármilyen anakronisztikusan hangzik is ez –, mert a jogi szabályozás nem tette lehetővé számukra az adózást.

Ez utóbbi állítás magyarázataként néhány mondatot – bármilyen ingoványos talaj is a kutató számára – szentelni kell a korabeli honi adó-

⁶⁹ 17264/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 83. o.

⁷⁰ 16111/1888. B.M. sz. határozat, megtalálható Petrók, 81. o.; 2960/1891. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 81. o., illetve Szemere–Marschalkó, 12. o.; 36255/1891. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 82. o., illetve Szemere–Marschalkó, 12–13. o.; 3069/1904. K.B. sz. határozat, megtalálható: KEH II./222. o., Petrók 99. o., illetve Szemere–Marschalkó, 18. o.

⁷¹ 26/1931. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 53. o., illetve ugyanilyen tartalmú a 747/1895. B.M. sz. határozat (közli: Petrók, 63. o.) és a 6/1905. K.B. sz. határozat (megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 287. o.).

rendszernek. A feladat azért sem könnyű, mert úgy tűnik, logikátlan-
ságában a magyar adószisztéma játszva felvehetné volna a versenyt a közsé-
gi illetőség intézményével. Jellemzőnek gondolom például, hogy már
sokszor említett művében Czebe Jenő székesfővárosi kerületi főjegyző
szószátyárnak egyáltalán nem nevezhető stílusban is több mint egy ívet
volt kénytelen áldozni a községi illetőségre kiható adójogszabályok és
döntvények felsorolására.

Nincs szándékomban belebocsátkozni ezek részletes ismertetésébe,
nem is volna tárgya dolgozatomnak. Az adórendszer két fontos jellemző-
jét azonban, amelyek a későbbiek során jelentőséghez jutnak, feltétlenül
meg kell említeni.

Az egyik ilyen jellemző az, hogy bizonyos foglalkozási ágak eleve adó-
mentességet élveztek. Különböző időkben más-más személyek kaptak
efféle kedvezményt, mégpedig egyáltalán nem elhanyagolható nagyság-
ban. Arra azonban, hogy a jogalkotó miféle ésszerűség alapján osztogatta
a kedvezéseket, lehetetlenség válaszolni. Mert ugyan mivel volna magya-
rázható, hogy míg a pincérek fizettek adót, addig a csaposok nem,⁷² hogy
míg a mezőgazdasági kovács és a bognár adózott, addig a cigánykovács és
a foltozó varga nem,⁷³ hogy míg „a fuvarosok és bérkocsisok rendszeren na-
pibér, vagy legfeljebb hetibérrel vannak alkalmazva, s így azok napszá-
mosoknak tekinthetők, tehát nem adóznak”, addig „a dohánygyári mun-
kások... fizetnek adót, ha hetenként kapják is fizetésüket”.⁷⁴

A másik idevágó tény, hogy – számtalan adófajta lévén – az állampol-
gár adófizetése nem feltétlenül jelentette a községi terhekhez való hoz-
zájárulást is. Az 1868. évi XXII. tc. 138. §-a szerint az állam hivatalnokai,
a katonatisztek, honvédtisztek, a törvényhatósági tisztviselők és hivatal-
nokok, a néptanítók, valamint a kör-, illetőleg községi jegyzők fizetésük,
illetőleg nyugdíjuk után nem fizettek községi adót. Ebből pedig az követ-
kezett, hogy 1923. január 1-jéig az állami tisztviselők csak cselédadó vagy
családtag utáni községi adó fizetése alapján voltak elismerhetők a lakó-
hely hatósága által odavaló illetőségűeknek.⁷⁵ (1923. január 1-jétől a ke-
reseti adó a községeket illette, ekkortól tehát az, aki ezt az adófajtát fizet-

⁷² Czebe, 59. o.

⁷³ Czebe, 61. o.

⁷⁴ Czebe, 61–62. o.

⁷⁵ Vö. Czebe, 57. o.

te, hozzájárult a községi terhekhez.) Egy korántsem extrém példát hozva
illusztrációnak: a törvény szavait szigorúan értelmezve az a községi jegy-
ző, aki harminc éve ugyanabban a községben dolgozott, községi adót
nem fizetvén, illetőséget sem szerezhetett, jöllehet gyakorlatilag ő volt a
település első embere. Ha azonban tartott cselédet, akkor az utána fize-
tendő cselédadó révén – amely a községet illette – már részese lehetett a
községi köteléknek.

Magától értetődik, hogy az ilyen tartalmú adójogi szabályok komoly
zavarokat okoztak az önjogi illetőségszerzés napi gyakorlatában. A jog-
egységesítéssel és jogértelmezéssel foglalkozó központi szervek éppen
ezért sűrűn voltak kénytelenek foglalkozni idevágó jogesetekkel. Elvi je-
lentőségű határozataik, döntvényeik csokra gyönyörű példája a kiterjesz-
tő jogértelmezésnek.

A liberalizáció egyik irányban a teherviselést könnyítette. A kiinduló-
pont egy 1887-es elvi jelentőségű belügyminiszteri határozat, amely a
törvény meglehetősen pontatlan megfogalmazását (illetőséget az szerez-
het, aki „...az új községben négy évig folytonosan lakik, ennek községi
terheihez járul...”)⁷⁶ még akként értelmezte, hogy az 1886. évi XXII. tc.
10. §-a értelmében az illetőség megszerzéséhez a négyévi folytonos
helybenlakáson kívül négyévi községi közteherviselés, illetőleg azzal
való megrovatás is megkívántatván, „oly egyének, kik legalább négy
éven át folytonos községi teherrel megróva nem voltak, bármily hosszú
évek során is voltak különben az illető község állandó lakosai, az idézett
törvénycikk 10. §-a alapján azon község kötelékébe tartozóknak nem te-
kinthetők”.⁷⁶

Nem kellett azonban hozzá egy évtized, s a belügyi kormányzat mó-
dosított álláspontján: az addigi négy helyett már csak egyévi adózást kö-
vetelt meg az illetőség elnyerésének feltételeként.⁷⁷ Ám a tisztviselők ép-
pen csak megszokták az új regulát, napvilágot látott a Közigazgatási Bírósá-
g 19/1897. K.B. sz. ítélete,⁷⁸ benne a követendő új szabály: az illetőség
elnyeréséhez nem szükséges az, hogy a település lakója a községi terhek-
hez négy éven át folytonosan hozzájáruljon, hanem elégséges, ha négyévi

⁷⁶ 55469/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 74. o.

⁷⁷ 106583/1894. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 57. o., illetve Szemere-
Marschalkó, 19. o.

⁷⁸ Megtalálható: KEH I./231. o., Petrók, 62. o., illetve Szemere–Marschalkó, 23. o.

folytonos lakás mellett „általában a község terhehez járul”. Ez is meglehetősen pontatlan fogalmazás, de néhány év múlva a testület egyértelművé tette a helyzetet: 2508/1901. és 1089/1902. K.B. sz. határozataiban⁷⁹ a bíróság egyöntetű gyakorlatára hivatkozva a négy év alatti egyszeri teherviselést határozta meg feltételül.

Mindezzel azonban még nincs vége a liberalizáló értelmezés folyamatának. A belügyér még a törvény megalkotását követő évben úgy nyilatkozott, hogy nemcsak a tényleges adófizetéssel, hanem azzal is teljesíti a polgár az illetőségszerzés feltételét, ha négy éven keresztül a községi adóval csupán megterhelik.⁸⁰ Igaz, ezt utóbb még a Közigazgatási Bíróság is túlzásnak találta, ezért egyik ítéletében kimondta, hogy a törvény tényleges részesedést kíván a községi terhek viseléséből, így a behajthatatlanság miatt törölt adó az illetőség megadásánál nem vehető figyelembe.⁸¹

Az adózással kapcsolatosan jelentőséghez jutott még az adóbefizetés időpontja, amelynek kapcsán a bírósági praxis megint csak az állampolgárra s nem a községre kedvező gyakorlatot alakított ki. Így az vált szokássá, hogy a később befizetett adó visszaható hatállyal bírt az adókimutatás időpontjára, utólagosan is lehetővé téve ezzel az illetőségszerzést. Az állampolgárság szempontjából óriási jelentősége volt ennek: az 1921. július 26-a, tehát a trianoni békeszerződés hatálybalépésének napja előtt kivetett, de csak utóbb befizetett adó ugyanis az ominózus dátum előtti időre is községi illetőséget s ezáltal magyar állampolgárságot biztosított az adózónak.⁸² Mi több, – legalábbis illetőségi ügyekben – a percre pontos befizetésen túl a személyes teljesítéstől is eltekintett a bírósági gyakorlat: az ítések szerint ugyanis az adó megfizetésének tényét nem lehetett vitássá tenni amiatt, mert azt nem az adóval megterhelt személyesen, hanem elhalálozása után rövid idő múlva törvényes jogutóda, az illetőség kérdésében szintén érdekelt fia fizette be.⁸³

Ugyancsak kiterjesztően értelmezte a gyakorlat a községi terhek fogalmát. Ily módon a múlt század első éveitől kezdve nemcsak a pénzben le-

⁷⁹ Megtalálhatók: Czebe, 76. és 77. o.

⁸⁰ 25835/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 75. o.

⁸¹ 5851/1911. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 88. o.

⁸² 999/1924., illetve 1745/1927. K.B. sz. határozatok, megtalálhatók: Peregriny–Beszterczey, 293. o., illetve Czebe, 97. o.

⁸³ 2441/1930. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 102. o.

rótt adó, hanem a személyes szolgálat is beszámított a községi terhek viselésébe. Ahogy a 2085/1907. K.B. számú közigazgatási bírósági ítélet⁸⁴ mondta: „A községi közzolgálat során az egyes alkalmazottak által kifejtett tevékenység a községi közigazgatásnak éppen olyan terhet képezi, mint az, amit a közzolgálatban nem álló egyesek akár községi pótadó, akár más, természetben leróható közztartozás címén teljesítenek.”

Egy másik döntvény indokolása egyértelműbben fogalmazva oda nyilatkozott, hogy községi terhek mindaz a feladat is, amelyeknek elvégzéséről a község tartozik gondoskodni. Mivel pedig a község terheinek viseléséhez való hozzájárulásra nézve „a törvény nem kívánja, hogy pénzbeli legyen, azaz személyes szolgálat útján is történhetik a hozzájárulás”,⁸⁵ magától értetődő, hogy munkája ellátásával – négyévi otlakás mellett – illetőséget szerzett a községi közmunkákat végző és éjjeliőrséget teljesítő személy,⁸⁶ a néptanító,⁸⁷ a községi kanász,⁸⁸ a községi pásztor,⁸⁹ az önkéntes tűzoltó,⁹⁰ a főváros szolgálatában álló „makadam munkás”,⁹¹ a városi hajdú,⁹² a felekezeti néptanító és természetesen „mindazok a községi alkalmazottak és az ezekkel egy tekintet alá eső közzolgálatot teljesítők, akik a fent hivatolt törvényszakasszal (1886:XXII. tc. 138. §.) a községi adó fizetése alól mentesítve vannak”.⁹³

Ekképpen az is magától értetődő, hogy az a körülmény, hogy valamely községben nincs községi pótadó, nem zárta ki azt, hogy valaki a község szolgálatában kifejtett tevékenysége folytán illetőséget szerezzen.⁹⁴ Mindezek a kedvezmények azonban csak a községi szolgálatban állókat illették meg, az állami alkalmazottakat nem: „akik tehát a községgel szemben szolgálati viszonyban nincsenek, a szolgálatot egyszersmind

⁸⁴ Közli: Peregriny–Beszterczey, 278. o.

⁸⁵ 5879/1915. K.B. sz. határozat, megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 284. o.

⁸⁶ 6/1905. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 287. o.

⁸⁷ 965/1907. K.B. sz. határozat, megtalálható: KEH III./276. o., Petrók, 119. o., illetve Szemere–Marschalkó, 20. o.

⁸⁸ 1171/1907. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 286. o.

⁸⁹ 1702/1907. K.B. sz. határozat, közli: Petrók, 120. o., illetve Szemere–Marschalkó, 20. o.

⁹⁰ 5879/1915. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 284. o.

⁹¹ 7766/1934. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 107. o.

⁹² 2048/1909. K.B. sz. határozat, közli: Szemere–Marschalkó, 20. o.

⁹³ 2951/1910. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 283. o.

⁹⁴ 3268/1910. K.B. sz. határozat, megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 281. o.

községi teherviselésnek minősíteni nem lehet, mert a szolgáltatnak azt a minőségét, hogy községi teherviselésnek jelentkezzék, a községnek az a kötelessége adja meg, hogy ama szolgáltat ellátásáról a község tartozik gondoskodni.”⁹⁵

4.2.3. Az állami alkalmazottak illetősége

Ezzel már el is érkeztünk az állami alkalmazottak illetőségszerzésének problémájához, amely Magyarországon sokaknak valóban gondot jelentett – ellentétben például Ausztriával, ahol az állami alkalmazottak hivatalba lépésükkel illetőséget nyertek székhelyükön –, elsősorban persze maguknak az érintett állampolgároknak. A honi szabályozás értelmében ugyanis – éppen mert az 1886. évi XXII. tc. 138. §-a szerint községi pótdót nem fizettek – állami tisztviselők községi illetőséget nem szerezhettek.⁹⁶ Ők tehát – hacsak valamely község kötelékébe kifejezetten fel nem vették – mindvégig megtartották eredeti illetőségüket, ha pedig ez nem volt megállapítható, velük szemben az ominózus 16. §-t kellett alkalmazni.⁹⁷

A gyakorlat szigorúan tartotta magát a törvény betűjéhez, és az államvasúti felügyelőtől⁹⁸ a városi jegyzőig⁹⁹ bezárólag – még ha a tisztviselő történetesen 31 éven keresztül élt és dolgozott is ugyanabban a városban – a kötelékbe senkit sem vettek fel az érintettek közül.

Az ellentmondásos és senkinek sem jó helyzetet végül is az 1922. évi XXIII. tc. oldotta fel, amelyben az állam az általános kereseti adót a községeknek engedte át. Mivel pedig a közterheknek ez a fajtája a községi költségvetést gazdagította, az illetőség megszerzésének szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esett, mint a földadóként vagy a házadóként befizetett községi pótdó. Ezek után természetesen már az állami és törvényhatósági tisztviselők, valamint az akár tényleges-, akár nyugállományú katonatisztek is községi illetőséget szerezhettek, mert hiszen jövedelmükből a kereseti adót hivatalból levonták.¹⁰⁰

⁹⁵ 7796/1910. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Besztercezy, 280. o.

⁹⁶ 609/1905. K.B. sz. határozat, közli: Czebe, 79. o.

⁹⁷ Lásd Peregriny–Besztercezy, 252. o.

⁹⁸ 1707/1898. H.M. sz. határozat, közli: Petrók, 117. o.

⁹⁹ 2384/1898. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 22. o.

¹⁰⁰ Részletezve lásd Peregriny–Besztercezy, 252. o.

4.2.4. Felvételi díj

Az önjogú illetőségszerzéshez kapcsolódik, ezért itt kell megemlíteni a községi illetőség megadásáért járó ún. felvételi díj intézményét, illetve az ahhoz fűződő gyakorlatot. Az ide kapcsolódó elvi határozatok, döntvények mennyisége alapján megállapítható, hogy a községek vagy a szokásosnál nagyobb gondot fordítottak erre a területre, vagy meglehetősen kicsinyesek voltak. Alighanem ezért kellett a belügyi kormányzatnak már viszonylag korán állást foglalnia abban, hogy felvételi díj csak a kötelékbe való felvételért szedhető, s ebből következően sem a letelepülés, sem a községben tartózkodás semmiféle fizetéshez nem köthető.¹⁰¹

A felvételi díj nagyságát – törvényhatósági jóváhagyás mellett – szabályrendeletében maga a község határozhatta meg. Ezért azt a mintastatútumot, amelyben a vármegye osztályokba sorolta a területén fekvő településeket, és részükre a felvételi díjak nagyságát meghatározó aránykulcsokat állapított meg, a belügyminisztérium megsemmisítette, mondván, a községeknek részint szabadságukban áll a kötelékbe való felvételt egyáltalán nem kötni díjfizetéshez, másrészt pedig azt, hogy a díj milyen nagyságú legyen, a helyi vagyoni és életfenntartási viszonyok közvetlen ismereténél fogva elsősorban maga a község van hivatva megállapítani.¹⁰²

Hogy a díjak végül is mekkorák voltak, azt az ellentmondásos gyakorlat miatt nem lehet pontosan megmondani. Csupán az látszik bizonyosnak, hogy az egyes személyekre a községek nem egyenlően mérték a kötelezettséget. Olyannyira nem, hogy a Belügyminisztérium fontosnak tartotta véleményét nyilvánítani a kérdésben: „a községi kötelékbe tartozók az abból folyó jogokban egyformán részesítendők és így a község kötelékébe való felvételi díjak megállapításánál... különbséget tenni nem lehet” – mondta ki a 43857/1886. B.M. sz. elvi határozat.¹⁰³ Ám az állásfoglalásnak nem sok fogantatja volt, s ezt utóbb, egy szervezési szabályrendelet tartalmát vizsgálva a főhatóság maga is elismerte: „az abban fog-

¹⁰¹ 56110/1885. B.M. sz. határozat, illetve 30347/1887. B.M. sz. határozat, megtalálható: Szemere–Marschalkó, 14. o., illetve Petrók, 87. o.

¹⁰² 43844/1887. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 94. o., illetve Szemere–Marschalkó, 28. o.

¹⁰³ Megtálálható: Petrók, 95. o.

lalt intézkedés alighanem tévedésnek kifolyása, mert hogy oly egyének, kik után a községnek rendszerint haszna nincs, de terhe lehet, félannyit fizessenek, mint a községi életben résztvevők, alig indokolható, s az általános gyakorlat inkább az, hogy a település nélkül a kötelékbe felvettek kétszeresét fizessék az illető felvételi díjnak.”¹⁰⁴

Akad természetesen bonyodalom bőséggel abból is, hogy a kirótt felvételi díjat a kötelékbe felvett személy nem fizette meg. A községek gyakran alkalmazott reakciója ilyenkor az volt, hogy visszavonták az illetőséget, amit azonban a belügyi kormányzat jogellenesnek nyilvánított,¹⁰⁵ azzal érvelve döntése mellett, hogy a községi kötelékbe való felvétellel díj fizetéséhez nem köthető, hanem az 1886. évi XXII. tc. 14. §-a szerint a kötelékbe való felvételért mérsékelt díj követelhető, „...mi lényeges különbség, mert a törvény csupán annak ad helyet, hogy a község attól, akit kötelékbe felvett, a felvételért díj fizetését követelhesse... de arra nem ad jogot a törvény, hogy a díj lefizetéséhez köttessék a felvétel, vagyis hogy a megtörtént felvétel a díj le nem fizetése által meg nem történtté tétethessék, vagyis visszavonathassék”.¹⁰⁶ Ekként a község csak egyet tehetett: ha tudta, közigazgatási úton, közadók módjára behajtotta követelését.¹⁰⁷

4.3. Az eljárásjogi szabályok értelmezése

Míg az imént tárgyalt két területen a központi szervek a lehetséges községi kifogások számát próbálták redukálni, addig az eljárásjogi szabályok értelmezésével, egységesítésével az időhúzó taktikának akarták elejét venni. Hogy szükség volt erre is, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az illetőségi ügyek nem csekély százalékka évekig is elhúzódott. Jóformán bármelyik publikációt, bármelyik levéltári iratot megidézhetném ennek az állításnak az alátámasztására, de mert ennyire egységesek a vélemények,

¹⁰⁴ 71407/1889. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 91. o.

¹⁰⁵ 90919/1900. B.M. sz. határozat, megtalálható: KEH II./220. o., illetve Petrók, 98. o.

¹⁰⁶ 8497/1905. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 112. o.

¹⁰⁷ 1854/1903. K.B. sz., illetve 8497/1905. B.M. sz. határozat, megtalálható: Szemere-Marschalkó, 29. o., illetve Petrók, 97. és 112. o.

nyek, fölösleges volna ezt tennem. Az megint más kérdés, hogy az „évekig” kifejezés a konkrét ügyekben mekkora időtartamot jelentett. M. J. kiskorú gyermekeinek esetében pl. több mint tíz évet, hiszen 1919-ben már alispáni határozat volt ügyükben, de a Közigazgatási Bíróság csak 1929. január 28-án döntötte el véglegesen illetőségük kérdését.¹⁰⁸ Nem állítom természetesen, hogy a tízéves átfutás lett volna a jellemző, de hát egy közsegélyre szoruló gyereket, magatehetetlen öregembert ennél sokkal rövidebb idő alatt is lehetetlen helyzetbe hozhatott a bürokrácia.

Ha az időhúzás taktikájának eszközeit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy abba szinte minden belefért, amit csak a települések kitaláltak, és amire a korabeli eljárási szabályok lehetőséget adtak. Belefért a komótos – vagy inkább hanyag – ügyintézés, a gyorsnak tűnő, de mert bizonyos grádicsokat kihagyott, ezért hibás ügyvitel, a hatáskör megtagadása, más testület hatáskörének megkérdőjelezése, no és persze belefért a jogorvoslati módok lehető legteljesebb kiaknázása.

Az ide sorolható döntvények, elvi jelentőségű határozatok tárgyában éppolyan összevisszaság uralkodik, mint amely az eljárási gyakorlatot jellemezte, ezért szinte lehetetlen bármiféle logikai csoportosítást is elvégezni közöttük. Úgy tűnik mindenesetre, hogy a korszak első évtizedeiben elsősorban a hatásköri normák betartásával volt baj. Ezért született meg a 4797/1904. közigazgatási bírósági ítélet,¹⁰⁹ kimondva, hogy az illetőség elismerésére a képviselő-testület, nem pedig az előjáróság hivatott. És ezért születtek meg néhány évvel korábban ennek testvérei: a 32050/1889. és a 84581/1890. B.M. sz. határozatok,¹¹⁰ amelyek ugyanezt rendelték a rendezett tanácsú és a törvényhatósági jogú városokra.

Hatásköri problémák emellett gyakorta előfordultak a fellebbviteli szakaszban is, több elvi határozat rá a bizonyosság.¹¹¹ Közülük a 104150/1902. B.M. számút¹¹² idézni is érdemes, mert jó példa a sietős, ámde hibás ügyvitelre: „a két vagy több törvényhatóság községei közötti vitás illetőségi kérdésekben hozott, az illetőséget megtagadó községi

¹⁰⁸ 2101/1928. K.B. sz. határozat, megtalálható: Peregriny-Beszterczey, 276. o.

¹⁰⁹ Megtalálható: Petrók, 70. o., illetve Szemere-Marschalkó, 35. o.

¹¹⁰ Megtalálható: Szemere-Marschalkó, 25. o., illetve Petrók, 92–93. o.

¹¹¹ Lásd pl. a 49068/1883., illetve a 66215/1905. B.M. sz. határozatokat, megtalálható: Petrók, 92, illetőleg 66. o., valamint Szemere-Marschalkó, 41. o.

¹¹² Közli: Szemere-Marschalkó, 41. o., illetve Petrók, 113. o.

képviselőtestületi határozatok az illető vármegyék alispánja által másodfokban feltétlenül felülbírálandók és csak akkor terjesztendő fel a vitás ügy a... belügyminiszterhez, ha a tárgyalást megindított alispán is indokolt megtagadó határozatot hozott.”

Szintén a korszak első részéhez köthető az eljárási akadékoskodásnak az a nagyon eredeti formája, amikor a korábban már elismert illetőséget utóbb ugyanaz a község – az egykori döntés hibás megokolására hivatkozva – megtagadta. Nehogy ezáltal még nehezkesebb legyen az illetőség megszerzése, előbb a minisztérium,¹¹³ majd a Közigazgatási Bíróság sietett nyilatkozni, hogy a községi illetőség elismerése a mérvadó, nem az indokolás; az egyszer már elismert illetőséget utóbb nem lehet tagadásba venni.¹¹⁴

Itt kell szó essék a községi ügyeskedés egyik különleges formájáról, amikor is a település előljárósága a korábban éppen általa kiállított illetőségi bizonyítvány ellenére is csak nagy nehezen ismerte el a kötelék létezését. Ennek oka leginkább abban rejlett, hogy az érintett okmányokban a községi előljáróságok, városi hatóságok általánosságban, minden indokolás nélkül ismerték el a kapcsolatot a község és a honpolgár között, „minek rendesen az a következménye, hogy midőn később, gyakran évek múlva, a kérdéses egyénre nézve a községi illetőség előforduló konkrét esetekben kérdésessé válik, a községek (városok) az illetőséget nem egyszer vonakodnak elismerni azért, mert az illető községek a bizonyítvány kiállítása alkalmával nem említették fel kifejezetten, hogy az illető egyén illetőségét az 1886. évi XXII. tc. 5–18. §-ában részletesen meghatározott szempontok melyikére alapították”. Szapáry miniszternek az ilyen esetekre reagáló parancsa kézenfekvő volt, bár úgy gondolom, nem mindenben egyszerűsített a dolgokon. Felhívta ugyanis a községeket, hogy a jövőben minden illetőségi bizonyítványban pontosan, a paragrafus megjelölésével határozzák meg az illetőséget megalapozó jogcímet, „... egyúttal minden oly községi (városi) illetőségi bizonyítványt, mely a most érintett kellekkel nem bír, visszautasítsanak, a jogcímet magukba foglaló bizonyítványok tartalmát pedig szorosan ellenőrizték”.¹¹⁵

¹¹³ 24516/1888. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 52. o., illetve Szemere–Marschalkó, 26. o.

¹¹⁴ 204/1898. K.B. sz. határozat, megtalálható: KEH I./230. o., Peregriny–Beszterczey, 272. o., illetve Szemere–Marschalkó, 27. o.

¹¹⁵ 10086/1890. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: Petrók, 118. o.

A most ismertetett központi gyakorlattal nem ellenkezik, hogy a jogalkalmazó bizonyos esetekben lehetőséget adott az illetőséget elismerő vagy megállapító határozatok megváltoztatására. Az ilyen kérdésekben hozott bírósági ítéletek ugyanis nem emelkedtek anyagi jogerőre.¹¹⁶ Ezt a döntését a Közigazgatási Bíróság azzal indokolta, hogy az illetőség mint közjogi viszony kérdésében keletkezett bírói ítélet csupán azt állapítja meg, hogy az eljáró közigazgatási hatóságok a határozat meghozatalakor törvényszerűen intézkedtek. Ha tehát utóbb olyan tények kerülnek napvilágra, amelyek annak idején befolyásolták volna a bíróság határozatát (példának okáért anyakönyvi kiigazítás történt), célszerű lehetővé tenni, hogy újrafelvételt lehessen kezdeményezni.

Az egészen bizonyosra vehető, hogy az említett jogértelmező-jogegyhelyesítő határozatok nem változtatták meg gyökeresen az eljárási gyakorlatot. Nemcsak az jelzi ezt, hogy a sajtóban semmit sem csendesedett a panaszok hangja, hanem az „illetőségi ügyek gyors lebonyolítása” tárgyában kiadott 10434/1904. B. M. sz. körrendelet is.¹¹⁷ A későbbi belügyminiszter, Sándor János által aláírt jogszabály preambuluma tömören okát adja a rendelkezésnek: „az illetőségi ügyek tárgyalása körül állandóan nagyfokú késedelem tapasztalható. Nem ritkán évek telnek el az ügy végleges bejezéséig, ami nemcsak a közigazgatástól általában követelhető gyorsasággal ellenkezik, hanem gyakran érzékeny kárral jár az érdekeltekre is.”

Az államtitkár szerint e visszás helyzetnek két oka van. Az egyik a szükségtelen közbeeső intézkedések megtételében és abban keresendő, hogy az intézkedések egymás után tételnek meg olyan esetekben is, amikor egyszerűen lennének megtehetőek, illetve hogy a törvényhatóságok a kormányzervek utasítását várják olyan intézkedésekre nézve is, amelyeket saját hatáskörükben kellene foganatosítaniok.

Ha pl. valakinek az illetőségét akként nyomozzák, hogy Baranyának csak akkor küldik el a megkeresést, ha Vasból már megérkezett a válaszirat, vagy ha a parókiáról előbb csak a kérdéses személy születési levelét kéri be, a szülők házasságlevelét csak hónapok múlva, a nagyszülők születési bizonyítványát pedig még később, nos, akkor a legegyszerűbb illetőségi ügyek elintézésére is több hónap, rosszabb esetben több év szük-

¹¹⁶ 4035/1916. K.B. sz. határozat, közli: Peregriny–Beszterczey, 299. o.

¹¹⁷ Megtalálható: Felszeghy, 107–112. o., valamint Szemere–Marschalkó, 31. o.

ségmentett. Nem is volt ez jó senkinek, kivéve a veszedelembé került községet: neki minden el nem ismert nap tiszta nyereség volt. Gyanítom ezért, hiába adta szoros köteleességül Sándor János, hogy az illetőségi megállapításához szükséges adatok kiderítése iránti intézkedéseket az eljáró hatóságok ne egyenként s egymást követőleg, hanem együttesen és egyszerre tegyék meg, szózata alighanem süket fülekre talált.

Az illetőségi ügyek tárgyalásánál tapasztalható helytelen és késedelmes eljárás másik lényeges okának az államtitkár azt a hibás gyakorlatot tekintette, hogy az eljáró hatóságok a jogszabályoknak egyes, főleg a hatáskörre és a fellebbviteli módozatokra vonatkozó rendelkezéseit félreértik vagy figyelmen kívül hagyják. Ez már ismerős panasz a fenti elvi határozatokból, a rendezést célzó utasítás is hasonló, mint amit azokban olvashattunk, s alighanem hatásossága is amazéhoz igazodott.

Az 1904-es rendelet – igaz, ezt tán maga a belügyi kormányzat sem várta – nem oldotta meg teljesen az illetőségi eljárással kapcsolatos problémákat. Noha szemlélatomást ritkultak az idevágó iratok, még a harmincas évek környékére is jutottak miniszteriális szintű jogszabályok, amelyek az illetőségi bizonyítványok kiadásának gyakorlatán próbáltak igazítani. A korábbi, a 30624/1929. B.M. sz. körrendelet¹¹⁸ azt panaszolja, hogy sok hamisított igazolvány kerül a minisztérium asztalára, valamint azt, hogy a kiadott illetőségi bizonyítványokról nem készítenek fogalmazványt, ennek következtében, ha az eredeti illetőségi bizonyítvány elvész, nem állapítható meg, hogy az okirat milyen tartalommal lett kiállítva. A megszabott feladat magától értetődő: a bizonyítványokról fogalmazványt kellett készíteni, és azokat az irattárban meg kellett őrizni.

A későbbi, 1938-ból származó 34500/1938. B.M. sz. rendelet¹¹⁹ a bizonyítványért folyamodó állampolgárok dolgát nehezítette elsősorban: elrendelte ugyanis, hogy kérvényükhöz valamennyi okmányt eredetiben vagy hitelesített másolatban csatoljanak.

¹¹⁸ Megtalálható: Peregriny–Besztercezy, 270–271. o.

¹¹⁹ Megtalálható: R.T.-1938., 438, 439. o.

5. AZ ÉRINTETTEK KÖRE

5.1. Szegények, pauperek, ínségesek

Jogtörténész lévén nem szívesen teszem, néhány oldal erejéig mégis a szociológia tudományának felségterületére kell merészkednem, hogy valami eligazítást adjak a községi illetőség jogintézménye által érintett személyek számáról, helyzetéről, életkörülményeiről. Mielőtt ugyanis végigmárnánk az intézmény különös alkalmazási területeit, célszerű tisztázni, kikre vonatkoztak egyáltalán az idevágó passzusok.

Nos, egyik oldalról természetesen mindenkire: mivel az 1886. évi XXII. tc. 5. §-a szerint minden honpolgárnak valamely község kötelekébe kellett tartoznia, valamennyi Magyarországon élő vagy csupán átmenetileg külföldön tartózkodó magyar állampolgár a jogintézmény személyi hatálya alá tartozott. Ez a mondat igaz a Trianon utáni időszakra is, magától értetődő persze, hogy az akkortól a magyar állampolgárság feltételét képező községi illetősége csak a trianoni határokon belül fekvő településekkel illetőségi kapcsolatban álló személyeknek lehetett.

Egészen más kérdés, hogy kit érintett a jogintézmény a szegényügyi igazgatás alapkategóriájaként. Itt már sokkal színesebb a kép.

Kiváló szegénységtörténeti áttekintésében Ferge Zsuzsa a neves angol történész, Eric J. Hobsbawm osztályozását veszi át, aki megkülönböztet társadalmi szegénységet, pauperizmust és morális szegénységet. „A társadalmi szegénység nemcsak gazdasági (vagyoni, jövedelmi, létfeltételekbeni), hanem társadalmi egyenlőtlenséget is jelent, azaz alsóbbrendűségi, függőségi vagy kizsákmányoltsági viszonyt implikál... Ebben az értelemben a szegénység relatív, azaz nem kötődik meghatározott jövedelmi szinthez vagy vagyonhoz...” Ezzel szemben „a pauperizmus emberek oly csoportját írja le, akik külső segítség nélkül vagy teljesen képtelenek önmaguk eltartására, vagy az olyan szintű önfenntartásra, amit (az adott időben) konvencionálisan minimálisnak tekintenek”.¹²⁰

¹²⁰ *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Macmillan and Free Press, 12. kötet, 398. o. „Poverty” címszó, szerző: E. J. Hobsbawm. Idézi Ferge, 12. o.

Ferge Zsuzsa a paupereket több helyütt is ínségeseknek mondja munkájában, pedig a korabeli közigazgatás – igaz, korántsem következetesen – ezeken mást értett. A fogalom tisztázásához célszerű segítségül hívni a jóléti igazgatással is foglalkozó neves közigazgatási jogász, az egykor volt belügyminisztériumi államtitkár, Ladik Gusztáv mondatait, aki írásában a 123800/1929. P.Ü.M. sz. rendeletre utalva a következő distinkciót teszi: „A szegénygondozásra igényjogosult szegény az a vagyon-talan személy, akinek nincs ellátásra köteles és képes hozzátartozója, ő maga pedig testi vagy szellemi fogyatkozás, súlyos és tartós betegség vagy elagottság miatt képtelen magának és azoknak elsőrendű életszükségleteiről gondoskodni, akiknek eltartása az ő kötelessége volna. Ezzel szemben ínséges az a szűkölködő, aki rendkívüli gazdasági körülmények következtében időlegesen keresőképtelen, vagy akinek olyan kevés keresete van, hogy elsőrendű életszükségleteit az államnak vagy más közületnek anyagi támogatása nélkül nem tudja megszerezni. Szegény tehát a munkaképtelen szűkölködő; ínséges pedig az a munkaképes szűkölködő, aki önhibáján kívül nem tudja elsőrendű életszükségleteit megkeresni. Az a szűkölködő, aki önhibájából nem keresi meg életszükségleteit, nem szegény, sem nem ínséges, hanem munkakerülő, aki nem érdemes a megsegítésre.”¹²¹ (Megjegyzendő: Ladik definíciója sem egészen pontos, ínségesek közé ugyanis nemcsak rendkívüli gazdasági, hanem rendkívüli természeti körülmények következtében is kerülhetett az ember, bizonyíték erre több korabeli törvénycikk címe.¹²²)

Némiképp leegyszerűsítve a kérdést, és csak a kormányzati tevékenységek oldaláról vizsgálva tehát korszakunk jóléti igazgatásához kapcsolódóan négy csoportot lehet körülírni: 1. a szegényeket, akik a szociálpolitika védőernyője alá tartoztak; 2. a paupereket, (megkülönböztetésül talán nincsteléneknek hívhatnók őket), akikkel a szegényügyi igazgatás foglalkozott; 3. az ínségeseket, akikről alkalmanként kellett ínségmunka, közmunka, illetőleg szükségmunka¹²³ biztosításával gondoskodnia leginkább az államnak, illetve a törvényhatóságoknak, ritkán és csak kisegítő jelleg-

¹²¹ Ladik, 1940., 131. o.

¹²² Lásd pl. az ország déli részeiben jelentkező inség elhárítására szükséges intézkedésekről szóló 1882. évi VI., vagy a Kecskemét városban földrengés által okozott károk helyreállítására szolgáló állami kedvezményekről szóló 1912. évi LVI. törvénycikket.

¹²³ A fogalmak magyarázatára lásd Esztergár, 435. o.

gel az illetőségi községeknek; és végül 4. a munkakerülő, csavargó munkanélküli szegényeket, akiket viszont senki sem segített.

Az érintett csoportok meghatározása után következzenek a számok. Semmiképpen sem kívánnék abba a hibába esni, hogy a vizsgált korszak szegényeinek, paupereinek lélekszámát magam próbáljam megbecsülni. A területet régóta kutató, képzett szociológusoknak is nehéz feladatot jelent ez, javarészt ők is csak becsülni tudják a számokat, méghozzá „jelentős hibahatárok között”.¹²⁴ A rendszeres statisztikai felmérések hiánya a korszak elején-első harmadában, a források szűkössége vagy a kapcsolódó fogalmak korszakonként eltérő tartalma nem igazán könnyítik meg a kutatók dolgát. Száz év alatt nyilvánvalóan többször változott a szegények népességben belüli aránya, amire természetesen a környezeti változások erősen hatottak: volt például két világháború, ami ritkán szokott jót tenni egy ország anyagi viszonyainak, volt több gazdasági válság, de volt huszonöt-harminc olyan év is a XIX. század utolsó harmadában, amikor addig soha nem látott módon prosperált a magyar gazdaság, és nyilvánvalóan ez is éreztette hatását a társadalom vagyoni viszonyaiban, rétegződésében.

A dualista korszak szegényeinek számát Ferge Zsuzsa – Keleti Károly akadémikusnak, a Központi Statisztikai Hivatal első igazgatójának adatait elemezve – 1870 tájékán 9 millió főre, az akkori magyar társadalom mintegy 65 százalékára becsüli.¹²⁵ Ugyanő ugyanezt a számot 1910-re vonatkozóan 9,4 millióra, a társadalom mintegy 50-52 százalékára,¹²⁶ a két háború közötti időszakra nézve pedig a közel 9 milliós ország 55-75 százalékára teszi (magától értetődően a magasabb arány a harmincas évek közepére vonatkozik).¹²⁷

Ennél is sokkal nehezebb azok számát megbecsülni, akik a Hobsbawm által használt meghatározás szerint pauperek, azaz nincstelének voltak. Nos, ezek nagyságát a dualista korszakra vonatkozóan Ferge Zsuzsa 3-400 ezer főre, a gazdasági világválság éveire pedig közel egymillióra becsüli.¹²⁸ Arányait tekintve ez az ország népességének kb. 4-12 százaléka a polgári korszakban.

¹²⁴ A módszertani nehézségekre lásd Ferge, 17–23. o.

¹²⁵ Ferge, 29–31. o.

¹²⁶ Ferge, 32. o.

¹²⁷ Ferge, 42. o.

¹²⁸ Ferge, 34., illetőleg 42. o.

A korabeli hivatali jelentések persze jóval kevesebb emberről tesznek csupán említést. 1910 körül például 100-120 ezer személyről: 1908-ban közülük – a családtagok nélkül – 30 585 fő volt a nyilvántartott közsegélyesek száma a községekben (ebből „16 914 községi szegény, 1150 gyógyíthatatlan szegény beteg, 2283 testi vagy szellemi fogyatkozásban szenvedő és 10 283 hatóságilag elhagyottnak nyilvánított, 7 évnél idősebb, 15 évnél fiatalabb gyermek”¹²⁹), szintén 1908-ban 10 903 személyt gondoztak a városok szegényügyi intézeteiben (zárt szegénygondozás),¹³⁰ 1910-ben a városokban 31 095 fő részesült nyílt segélyezésben,¹³¹ illetőleg 1912-ben 53 583 tizenöt éven aluli elhagyott gyermekről tudtak a hatóságok.¹³²

A két világháború közötti időszakból szinte alig találni ide kapcsolódó konkrét adatot. Annyit tudni bizonyosan, hogy a gazdasági világválság elkerülhetetlen anyagi romlást hozott: míg 1929-ben 7886 ínségest (értsd: paupert) tartottak nyilván a székesfővárosban, addig 1932-ben 184 155 főt, a lakosság közel ötödét (aztán 1938-ban már csak 68 381 személyt).¹³³ 1933-ban az akkor 51 ezres lélekszámú Győrben a lakosság 17 százalékát, 8874 személyt vettek fel a hatóságilag gyámolítandók listájára.¹³⁴

Láttnivaló, nagyok a különbségek a statisztikai tényszámok, illetőleg Ferge Zsuzsa becsült adatai között, mégsem hinném, hogy ez utóbbiak túlzóak volnának. Bizonyos korabeli szakmunkák ugyanis a magasabb számokat támasztják alá: Pikler J. Gyula például 1911-ben elvégzett, a budapesti lakásviszonyokat vizsgáló kutatásának eredményeként csak a székesfővárosban közel 300 ezer ínséges lakost sejtett (ez az akkori fővárosi népesség 36 százaléka volt).¹³⁵

¹²⁹ Községi háztartás – 1908, 86. o.

¹³⁰ Az adatot Csizmadia, 68. o. közli a Thirring Gusztáv szerkesztette *A magyar városok statisztikai évkönyve* I. évfolyam 548–556. oldalára hivatkozva.

¹³¹ Városi háztartás – 1910, 156. o.

¹³² Községi háztartás – 1908., 88. o. A *Pallas Nagylexikon* „Gyermekvédelem” címszójánál 53 928 kiskorúról tesznek említést. Egyébként nincs ellentmondás: az imént említett 10 283-as szám csak a falvakból, ez az 53 583-as pedig az ország valamennyi településéről menhelybe utalt gyermekeket jelzi.

¹³³ Gutori, 136–140. o. Idézi Ferge, 42. o.

¹³⁴ Valló, 155. o. Idézi Csizmadia, 90. o.

¹³⁵ Pikler, 238. o.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni továbbá azt sem, hogy az adatlapok sokakról nem tettek említést.¹³⁶ Az akkoriban csavargónak hívott sok tízezer hajléktalannal mindenekelőtt, ez a réteg komoly gondot jelenthetett a polgári államnak, hiszen a közveszélyes munkakerülőkről szóló, a dologház intézményét bevezető 1913. évi XXI. tc. javarészt ellenük irányult. Aztán a cigányokról, akiknek közel 300 ezres tömegéből a felnőttek tíz százaléka bevallottan is munkanélküli volt az 1893-as összeíráskor (mivel az adatokat bemondás alapján regisztrálták, az összeírást levezénylő Herrmann Antal néprajzprofesszor szerint ez a szám erősen szépítette a tényleges helyzetet), további mintegy 40 százalék pedig a felettebb bizonytalan megélhetést nyújtó napszámos munkával próbálta megkeresni családja kenyerét.¹³⁷ Nem tettek említést továbbá a falvakban kegyelemkenyéren élő elhagyott gyerekekről, akiknek létét a községek eltitkolták, mert sokkal többbe került volna nekik, ha a kiskorúakat menhelybe utalják, s akik aztán javarészt csavargással töltötték idejüket (az aszódi javítóintézetbe 1891-ben beutalt 231 gyermek- és fiatakorú közel ötöde csavargás miatt került az otthonba¹³⁸). Jóllehet a szakmunkák, statisztikák csak elvétve említik őket, minden bizonnyal nagyon jelentős volt a kórházi ápolásra szorult szegény betegek száma is, legalábbis erre lehet következtetni abból, hogy az Országos Levéltár belügyi általános iratanyagában (K 150) feltűnően sok iratcsomó tárgyalja a kórházi ápoltság lehetőségét. És végül: bizonyára sokan nem is folyamodtak a gyaníthatóan sokféle megaláztatással járó segélyért, vagy ha folyamodtak is, alighanem sokan elvesztek a hatóságok számára az akkoriban sem sokkal hatékonyabb közigazgatás bürokratikus útvesztőiben, mielőtt a hivatal segítségét élvezhették volna.

¹³⁶ Miközben – ezt sem szabad elfeledni – az egyes kategóriák részben bizonyosan fedték egymást. Az a csavargó – ma talán hajléktalannak mondanánk –, akit Sopron környékéről hazatoloncoltak Biharba, néhány héttel később kórházba kerülhetett községe költségére. Két szám, két adat lett belőle, pedig ugyanegy személyről volt szó.

¹³⁷ Az adatok részletesebb elemzését lásd Pomogyi, 17–21. o.

¹³⁸ LTU, 259. o.

5.2. Rövid kitérő: állampolgársági kérdések

Értekezésem most következő pontját igazi nagyurak, történelmi személyiségek szerkesztették: Clemenceau, Lloyd George s mindazok, akiknek tevékeny szerepük volt a trianoni békediktátum megalkotásában. A községi illetőség intézménye által teremtett zavaros helyzet ugyanis még rosszabbá vált az 1921. évi XXXIII. törvénycikkbe iktatott trianoni egyezmény hatálybalépésével. „A békeszerződés a községi illetőséget, ezt a fölösleges és már az első világháború előtt kiselejtezésre érett szegénygondozási jogintézményt a magyar közjog egyik alapintézményévé tette azzal, hogy az állampolgárság elismerésének kizárólagos előfeltételül a községi illetőség igazolását kívánta meg. A trianoni békeszerződésnek ez a kiáltó hibája nemcsak azoknak a súlyos zavaroknak lett okozója, amelyek állampolgársági rendelkezéseinek végrehajtása során keletkeztek, de okozója volt annak is, hogy a községi illetőséget a jogrendszerből kitérőlni nem lehetett...”

A községi illetőség megszüntetéséről rendelkező 1948. évi LXI. törvénycikk indoklásából¹³⁹ valók ezek a mondatok, amelyeket azért citáltam már most, mert tömören és pontosan jellemzik az 1921 utáni állapotokat. Valóban, a trianoni békeszerződés gyökeres változásokat hozott vizsgált területünkön. Leegyszerűsítve azt lehetne mondani, hogy míg 1921 előtt a magyar állampolgárság birtoklása volt a feltétele a községi illetőség megszerzésének, addig 1921 után ez éppen fordítva igaz, mint-hogy a Csonka-Magyarország területén bírt községi illetőség volt a feltétele a magyar állampolgárság elnyerésének.

A változás szépen megmutatkozik az idevágó döntvények, elvi határozatok tartalmában is. Az I. világháború előtt keletkezett aktákban ugyanis az ügyiratoknak két típusa található: az egyik a külföldi állampolgárok magyarországi tartózkodásával, honosításával s majdani illetőségszerzésével, míg a másik a magyar honosok állampolgárságának elvesztésével foglalkozik. Ezzel szemben a világháború utáni iratokban egyetlen téma szerepel: a községi illetőséggel az elszakított területeken bíró magyar nemzetiségűek magyar állampolgárságának megtartása.

¹³⁹ Megtalálható: CJH CD, illetve M.T.-1948, 318–320. o.

Ami a korábbi időszakot s azon belül is a külföldiek illetőségszerzését illeti, az 1886. évi XXII. tc. ezt a területet tömören s pontosan szabályozta. A külföldi személy a községben lakhatott, oda letelepülhetett, és a község kötelékébe felvehető volt. Ha a községben állandó jelleggel akart lakni, tartozott ebbeli szándékát az előjárásnak bejelenteni, és ha kimutatta, hogy a község terhelése nélkül magát s családját tartósan képes fenntartani, tőle a lakhatási engedély „csak erkölcsisége ellen fenforgó alapos gyanú esetében” volt megtagadható. Települési engedélyért a külföldi is a honpolgárokra vonatkozó feltételek mellett folyamodhatott, ha már két éve a településen lakott, és ez idő alatt erkölcsösen viselte magát. A községi kötelékbe csak honosítása, azaz állampolgárrá fogadása mellett volt felvehető. Ha már öt éve az országban lakott, a község a kötelékbe való felvételt neki megígérhette, illetve – honosítása esetén – megadhatta (15. §).

Talán a korrekt szabályozásnak volt köszönhető, talán annak, hogy kevesen választották új hazájuknak Magyarországot, tény mindenesetre, hogy a 15. § értelmezésével kevés gondja volt a belügyi kormányzatnak. Két alkalommal kinyilvánította: a község nem kötelezhető arra, hogy külföldi állampolgárnak a községi kötelékbe való felvételt – honosítása céljából – kilátásba helyezze,¹⁴⁰ egyszer úgy nyilatkozott, hogy az állam által alkalmazott külföldieknek nem kell lakhatási és települési engedélyért folyamodniuk a szolgálati helyükön, mert ezeket az engedélyeket kinevezésük pótolja,¹⁴¹ illetve kibocsátotta a külföldiek települése, valamint a községi kötelékbe való felvétele során követendő eljárást meghatározó 54091/1888. B.M. sz. körrendeletet,¹⁴² amely azonban címével ellentétben kizárólag az idegenrendészet területére tartozó passzusokat tartalmaz.

A dualista korszak témánkba vágó ügyiratainak másik csoportja a magyar állampolgárság elvesztésével kapcsolatos. Ezt a kérdést eredetileg az 1879. évi L. tc. 31. §-a szabályozta: az a magyar állampolgár, aki 10 évig megszakítás nélkül az ország határain kívül tartózkodott, elvesztette állampolgárságát; a távollét folytonossága azonban megszakadt, ha a

¹⁴⁰ 6182/1886. és 51149/1903. B.M. sz. elvi határozatok, megtalálhatók: Petrók, 93, illetve 98. o.

¹⁴¹ 47914/1892. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 88. o.

¹⁴² Megtalálható: Petrók, 101–104. o.

honpolgár hosszabb külföldi tartózkodását előre bejelentette, újabb útlevélet szerzett, valamelyik osztrák–magyar konzulátustól tartózkodási jegyet kapott, avagy valamelyik osztrák–magyar konzuli község anyakönyvébe beírták.

A kialakult gyakorlat ezúttal is megengedőbb volt, mint a törvényszöveg. Arra való tekintettel, hogy „a községi illetőségi bizonyítvány, bár azon a magyar állampolgárság kifejezetten tanúsítva nincs is, hallgatagon a magyar állampolgárságot is tanúsítja, illetve annak alapján a magyar állampolgárság fennállása is vélelmezhető, miután a fennálló törvények és szabályok szerint illetőségi bizonyítvány csakis magyar állampolgároknak adható ki”,¹⁴³ a belügyminiszteri értelmezés szerint a községi illetőséggel kapcsolatos jogcselekmények is megszakították a 10 évi folyamatos távollétet. Így például a huzamosabb ideje külföldön tartózkodó magyar állampolgár községi illetőségének megállapítása iránt hivatalból tett intézkedés megakasztotta a távollét folytonosságát,¹⁴⁴ éppígy az, ha az ilyen személy részére valamely község eljárásága illetőségi bizonyítványt állított ki,¹⁴⁵ amiként az is, ha a külföldön tartózkodó magyar állampolgár kiskorú fia – a magyar hatóság felhívására – illetőségi községe javára katonai sorozóbizottság elé állt, lett légyen a sorozás maga egyébként Ausztriában.¹⁴⁶

Amiként már szó volt róla, a trianoni békeszerződést ratifikáló 1921. évi XXXIII. tc. hatálybalépésével a helyzet gyökeresen megváltozott. E törvény 61. cikke szerint mindazok, akiknek a békeszerződés hatálybalépésének napján, azaz 1921. július 26-án olyan településen volt a községi illetőségük, amely azelőtt az Osztrák–Magyar–Monarchia területéhez tartozott, annak az államnak az állampolgárságát szerzik meg, amely az említett területen az állami főhatalmat gyakorolja. A generális szabály szigorát némiképp enyhítette a 63. cikkely, amely lehetővé tette, hogy azok a magyar honosok, akik a 61. cikkely alapján 1921. július 26-ával az átcsatolt terület államának honosságát szereznék meg, a szerződés hatályosulásától számított egy éven belül a magyar állam állampolgárságát igényelhetik (opció).

¹⁴³ 15205/1909. B.M. sz. rendelet, megtalálható: Petrók, 126. o.

¹⁴⁴ 2863/1890. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 113. o.

¹⁴⁵ 30465/1890. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 115. o.

¹⁴⁶ 61930/1890. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 114. o.

Komoly kedvezmény volt ez, sokan éltek vele. Az a közel másfél millió menekült, aki ekkoriban lépte át a trianoni országhatárt, bizonyosan. De még így is milliók maradtak a túloldalon, akiket nemcsak községi illetőségük, hanem földcsekjük, kicsi üzletük is odakötött, és akik a következő évtizedekben szomorúan megtapasztalták, hogy nem szerencsés dolog Európának ebben a szegletében nemzeti kisebbségnek lenni.

A végrehajtó szervek is átértékelték a helyzet komolyságát, mert talán soha ilyen nagyvonalúan nem osztogatták az illetőségi bizonyítványokat, mint ezekben az években. „Tudomásomra jutott, hogy az illetőségi bizonyítványok kiállítására hivatott hatóságok gyakran elismerik a községi illetőségét olyan személyeknek, akik a trianoni békeszerződés életbelépését megelőzően, vagyis már 1921. évi július hó 26-ika előtt 4 évnél hosszabb időn keresztül Magyarországnak a trianoni békeszerződés alapján elszakított részeiben laktak, ezidőszert is ott laktak, akiknél tehát valószínű, hogy a jelenlegi Magyarország területén fekvő községi illetőségüket már elveszítették és az utódállamok területén szereztek községi illetőséget” – méltatlankodott a 119093/1923. B.M. sz. körrendelet¹⁴⁷ és természetesen a hibás praxis kiigazítását követelte. De hogy a kemény parancsnak nem sok foganatja lett, arra a hat évvel későbbi, 30624/1929. B.M. sz. körrendelet¹⁴⁸ a bizonyosság, amelyben Scitovszky belügyér épp azon kesereg, és épp olyan változtatásokat kíván alárendeltjeitől, mint hivatali előde.

E jogszabályok alapján a Belügyminisztériumnak a kérdésben elfogult álláspontja meglehetősen rigorózusnak tűnik, ám a főhatóság nem volt egészen következetes. Jó példa erre egy 1932-es elvi határozata,¹⁴⁹ amelyben félreérthetetlenül kinyilvánította, hogy az állampolgárság erősebb, mint az annak alapjául szolgáló községi illetőség intézménye: „az 1921. év július hó 26-án férje jogán magyar állampolgárnő olyan községbeli eredeti illetőségét, amely község már nem tartozik az ország területéhez, elválása után vissza nem szeresheti, hanem megmarad magyar állampolgárnak és mindaddig, amíg önjogon valamely belföldi községben újabb illetőséget nem szerez, megtartja a válás idejében férje jogán bírt illetőségét.”

¹⁴⁷ Megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 268. o.

¹⁴⁸ Megtalálható: Czebe, 187–189. o.

¹⁴⁹ 52249/1932. B.M. sz. határozat, közli: Czebe, 35. o.

A Közigazgatási Bíróság joggyakorlata már egyértelműen és csakis a liberális jelzővel illethető, akár a békeszerződés ratifikálása után befizetett községi adózás,¹⁵⁰ akár a kiskorúság ideje alatti községi teherviselés¹⁵¹ megítélését tekintjük. E döntvényeket a megfelelő helyen már citáltam, fölösleges volna újra ismertetésükbe bocsátkoznom. Két dolgot azonban érdemes megjegyezni velük kapcsolatban. Részint azt, hogy a Közigazgatási Bíróság idevágó gyakorlata éppen az első világháború utáni években vált hirtelen és meglepő mértékben szabadelvűvé, amiben az intézmény használhatóvá tételének szándékán túl nyilván szerepet játszott az állampolgársági ügyek területén kialakult visszas helyzet is. Másrészt pedig, hogy a már szinte meghökkentő döntések megtámogatására a bíróság – tőle egyébként teljesen szokatlan módon – kénytelen volt egyre átlátzóbb, erőltetettebb indokolásokat adni, olyanokat, amelyekbe akárki jogvégtett ember könnyedén beleköthetett volna.¹⁵² De mert ilyet senki nem tett, úgy látszik, az ügyfélre kedvező döntés volt a lényeg, nem a megokolás. S egyébként is: a Közigazgatási Bíróság presztízse alighanem elviselte volna a kritikákat.

¹⁵⁰ 999/1924. és 1745/1927. K.B. sz. határozatok, közli: Peregriny–Beszterczey, 293. o., illetve Czebe, 97. o.

¹⁵¹ 4285/1926. és 144/1930. K.B. sz. határozatok, megtalálhatók: Peregriny–Beszterczey 195. o., illetve Czebe, 101. o.

¹⁵² Lásd pl. a 144/1930. K.B. sz. határozat indokolását, közli: Czebe, 101. o.

6. VÉGREHAJTÁS ÉS GYAKORLAT 2. KÜLÖNÖS ALKALMAZÁSI TERÜLETEK

Tanulmányom eddigi fejezeteiben a községi illetőség jogintézményét szándékoztam részletekbe menően ismertetni. Ennek érdekében felviláglantottam a konstrukció eredetét, aprólékosan elemeztem a jogintézmény szabályait, illetve bemutattam, hogy jogértelmezési és jogegységesítési tevékenységével a központi közigazgatás és az annak segítségére siető Közigazgatási Bíróság hogyan igyekezett a jogintézményt a mindenkori kormányok politikai elképzeléseinek szolgálatába állítani.

Már ezeken az oldalakon teljesen egyértelműen kiderült, hogy a jogintézmény létezésének szürke hétköznapijai a községek, illetve a községek illetőséggel rendelkező polgárai ellenérdekű felek voltak: a települések feje fölött mindig ott lebegett annak lehetősége, hogy polgárjogot kapott falubelijük utóbb elszegényedik, rossz helyzetbe kerül, tartósan beteg lesz, s akkor a községnek kell őt – egyébként is szűkös költségvetése terhére – gyámolítania. Ennek pedig – bármennyire másként viszonyultak is akkoriban az elesettekhez – egyetlen település sem örült különösebben. Igyekezett menekülni tehát e problémás emberektől – csavargóktól, lelencektől, öregségükre egyedül maradt, beteg emberektől, cselédektől, koldusoktól –, akik – kétségtelen – nem a társadalmi elithez, hanem az „alsóbb néposztályokhoz” tartoztak.

A most következő oldalakon azokat a speciális területeket, igazgatási ágakat (vagy azok egy-egy szegmentumát) veszem szemügyre, ahol a községi illetőség jogintézményének jelentősége volt. A rendészeti és a munkaügyi igazgatás, a gyermekvédelem, illetve a közegészségügy és a jóléti igazgatás bizonyos területei tartoztak ide.

6.1. Közokiratok kiállítása

6.1.1. A cselédek illetősége és a cselédkönyv

Az önjogú illetőségszerzés adócentrikus jellege – az állami hivatalnokok mellett – rendkívül hátrányosan érintette a cselédeket és a segédeket is, akiknek sokszor szintén nagyon nehézkesen lehetett csak megállapítani községi hovatartozását. Ennek oka az 1875. évi XXIX. törvénycikkben volt keresendő, amelynek 11. §-a úgy rendelkezett, hogy a cselédek, továbbá a gyári, kereskedő- és iparossegédek, valamint a segéd munkások keresetadóját a munkaadók fizetik, akiknek persze jogukban állt az általuk fizetett adót az illető alkalmazottak béréből levonni.¹⁵³

Képzeltető, hogy az ilyenfajta szabályozás mit eredményezett a cselédek és segédek illetőségszerzése tekintetében. Adóztak ők becsülettel, hisz aligha volt olyan munkaadó, aki nem érvényesítette volna törvény adta beszámítási jogát, de mert ennek az adóíveken nagy ritkán maradt csak nyoma, illetőséget nem nyerhettek. Ráadásul a belügyi kormányzat sem sietett orvosolni problémájukat, sőt elvi határozataival éppen hogy nehezítette helyzetüket.

A 75192/1889. B.M. sz. elvi határozat¹⁵⁴ ugyanis kimondta, hogy a község terheihez való hozzájárulása csak abban az esetben tudható be valamely cselédnek, ha az adólajstromokból – név szerinti bejegyeztetése folytán – minden kétséget kizáróan igazolható az a tény, hogy a munkaadó által befizetett összeg éppen az illető cseléd személye után lett leróva. Ámde ha a név szerinti bejegyzés kötelezettségét be is tartották, azal még korántsem lett rendezve a csak pár hétre-hónapra alkalmazott cselédek, az idénymunkások helyzete: „Mint hogy azonban a fentjelzett körülmény beigazolása, nevezetesen ott, hol a cselédek nem az egész évre szegődtenek és a gazda egy cseléd után fizetvén az egy évre eső kereseti és ennek megfelelő községi pótdadót, esetleg váltakozva több cselé-

¹⁵³ Többször hivatkozott művében Czebe Jenő azt írja (60. o.), hogy ez csak 1923. január 1-jéig volt így (aznap lépett hatályba az 1875. évi XXIX. tc.-t felváltó 1922. évi XXIII. törvénycikk), de sem a jogszabályok, sem a szakirodalom nem látszanak alátámasztani állítását (lásd az 1922. évi XXIII. tc. 3. és 30. §-át, valamint a Takács György *Rendszeres magyar pénzügyi jog* című tankönyvének 368. oldalán írtakat).

¹⁵⁴ Közli: Petrók, 55.o.

det tart, leggyakrabban alig lehetséges, kétséget nem szenved, hogy az akként fizetett községi adó csak a legritkább esetben alkalmas arra, hogy a befizetés tényének az 1886. évi XXII. t.-cikk 10. §-ában jelzett hatályt [azaz önjogú illetőségszerzést – P. L.] lehessen tulajdonítani.”

Ugyanígy rendelkezik, s a gyakorlati problémákról szinte szó szerint ugyanezt írja a 13462/1889. B.M. sz. határozat is, csak ezúttal az iparos- és kereskedősegédeket említve.¹⁵⁵ S ugyanilyen tartalommal, csak fordított alapállásból döntött a Közigazgatási Bíróság is 1032/1897. sz. ítéletében, amikor meghagyta, hogy ha a cseléd sem az összeírásban, sem az adólajstromban név szerint nincsen megnevezve, akkor a gazdának a cseléd után az 1875. évi XXIX. tc. 11. §-a szerint kivetett I. osztályú kereseti adó alapján fizetett községi adója a gazda s nem a cseléd illetőségének megállapításánál veendő figyelembe.¹⁵⁶

A célját elveto szabályozás következménye törvényszerű volt: „A cselédosztályhoz tartozó egyének vitás illetőségének tárgyalása során az érdekelt községek oly indokolással szokták még a 10 évig egy helyen lakott cseléd illetőségét is megtagadni, hogy [a nevezett cseléd – P. L.] a községi terhekhez hozzá nem járult, neve az adókönyvben és az I. és II. osztályú kereseti adó-lajstromban nem fordul elő” – olvasható a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében kibocsátott 33898/1905. B.M. sz. körrendelet bevezetőjében.¹⁵⁷ Megoldást azonban ezúttal is bürokratikus választott a belügyi kormányzat vezetője: elrendelte, hogy a cselédek név szerint jelöljék az adólajstromokban, és az ilyeneknek, valamint azoknak is, akiket név szerint nem vettek fel ugyan az adózók listájára, de akikről minden kétséget kizáróan bebizonyosodik, hogy utánuk a községi adót befizették, a helyi hatóságok állapítsák meg illetőségüket.

Mint hogy pedig a most citált BM-rendelet „1901-ig visszaható hatállyal bírt”,¹⁵⁸ (sic!) akkortól elvileg a cselédek önjogú illetőségszerzésének is zökkenőmentesen kellett volna történnie. Csakhogy Kristóffy miniszter utasítása nem oldott meg semmit. Már csak azért sem, mert nem hozott új szabályozást, önmagában a miniszteri dörgedelem pedig már

¹⁵⁵ Közli: Petrók, 56. o.

¹⁵⁶ Megtalálható: Petrók, 77. o., illetve Szemere–Marschalkó, 22. o.

¹⁵⁷ Megtalálható: Felszeghy, 112. o., illetve Szemere–Marschalkó, 21. o.

¹⁵⁸ A 83290/1906. B.M. sz. rendelet (közli: Petrók, 122. o.) szerint azért, mert „az említett körrendelet a pénzügyminiszter úr 78300/1901. sz. alatt kelt körrendeletére van alapítva”.

akkoriban sem volt elegendő a hibás gyakorlat kijavítására. Hogy mennyire nem, azt az évekkel későbbi közigazgatási bírósági döntvény is jelzi, amikor is újra ki kellett mondani, hogy az adólajstromba név szerint felvett cseléd adója a községi illetőség megszerzésének szempontjából nem a gazda, hanem a cseléd adójaként veendő számba.¹⁵⁹ Mindez azonban semmit sem könnyített azoknak a helyzetén, akiknek neve nem került fel az adó-összeírási ívekre. Az idénymunkások, a messzi vidékekre is elvándorló részes aratók, a kubikusok és a többiek 1905 után is éppoly körülményesen szerezhettek önjogú illetőséget, mint annak előtte.

A cselédek és segédek adózásáról most elmondottakat kétségtelenül helyénvalóbb lett volna az önjogú illetőségszerzés kapcsán ismertetni. Hogy mégis külön pontba került, annak az az oka, hogy a cselédek illetősége különleges jelentőséget kapott a jogalkalmazás egy sajátos területén.

A honi jogrendszer ugyanis a munkavállaló oldaláról cselédkönyv, munkakönyv vagy munkásigazolvány birtoklásához kötötte a munkaviszony létesítését. Ezek közül a cselédkönyvet az az elsőfokú hatóság adta ki – rendelkezett a cseléd és gazda közti viszonyt szabályozó 1876. évi XIII. tc. 70. §-a –, amelynek területén a cseléd illetőségi községe feküdt. Ma már nehéz volna kideríteni, mi volt a ráció az ilyenfajta szabályozásban, tény mindenesetre, hogy ez a bizonyos 70. § utóbb rengeteg bonyodalmat okozott.

Pedig az 1876. évi XIII. tc. bizonyos szempontból rugalmasabbnak tekinthető, mint az illetőségről rendelkező 1886-os községi törvény. Megengedte ugyanis, hogy ha valaki más hatóság területén kívánt cselédnek szegődni, és törvényes akadály nem forgott fenn, az elszegődés helye szerinti elsőfokú hatóság állíthatta ki a szolgálati könyvet, s csak ha valami jogszabályi akadály merült fel, akkor volt kötelező a cseléd illetősége szerinti hatósághoz fordulni a kérelemmel (71. §).

Akár az egyik, akár a másik módon folyt le az eljárás, a leendő cselédnek előbb mindenképpen illetőségi bizonyítványt kellett kapnia: „A cseléd és gazda közötti viszonyról szóló 1876:XIII. t.c. 70. §-ának ama rendelkezése folytán, hogy a cselédkönyvet rendszerint annak a hatóságnak kell kiállítania, melynek területén a cseléd illetőségi községe fekszik és abból az okból, hogy a cselédkönyv-nyomtatványon egy, a cseléd illetőségi helyét feltüntetető rovatot is ki kell tölteni, az a gyakorlat fejlődött ki,

¹⁵⁹ 5406/1911. K.B. sz. határozat, megtalálható: Peregriny–Beszterczey, 290. o.

hogy a cselédkönyvet kiállító hatóságok minden kérelmező illetőségének igazolását, ha pedig a cseléd azt igazolni nem tudja, az illetőségnek szabályszerű tárgyalását kívánják” – olvasható a már a korszak vége felé megjelent 21200/1933. sz. belügyi normában.¹⁶⁰ S a községeknek természetesen ezúttal sem volt érdeke, hogy az okiratot bőkezűen osztogassák, hiszen a kérelmező – betegsége, elszegényedése, megöregedése folytán – potenciális veszélyforrást jelentett számára.

Fennáll a lehetősége természetesen annak, hogy alaptalanul felna-gyítom ezt a problémát. De a levéltári iratok igazolni látszanak véleményemet: az Országos Levéltár BM-általános iratanyagának 2583. csomója például – benne konkrét illetőségi ügyek 1895 tájáról – jóformán kizárólag cselédkönyv és munkakönyv kiadása iránt indított eljárásokat tartalmaz.¹⁶¹ Arra pedig, hogy a fogfájós községi ügyintéző milyen következményekkel járt a kérelmezőre, szolgáljon adalékul Weisz Ignác balatonberényi lakosnak a belügyminiszterhez küldött, a szokásosnál kicsit hosszabban idézett esedező levele: „Mély alázattal járulok kegyes színe elé, és esedezem szíves pártfogásáért daczára annak, hogy a legnagyobb szegénységben élek, még hozzá már 5 év óta kinlódok ebben az ügyben hogy gyermekeimnek a kellő cselédkönyvet megkaphatnám szívesen szolgálatban álnának és nem kellene velök megosztózni falatomat sőt inkább még engemet segittenének ők... Én alázatos szolgálja Veisz Ig. születem 1846 Veszprem megye Sz.kir.Szabadin, szegény szülőktől származóm, még gyermek koromba el mentem a szülőháztól, atyám úgy 1860.ig adó fizető volt, de kérvényemel vissza utsítottak hogy nem is ismernek oda valószínűsítésnek pedig 1867.ben katóna kötelezettségemnek is ott Veszprémben tettem öleget anyám és öregapám is oda való voltak. 1868-ban önálló lettem Székes fehérmegyében Jenő pusztá községben ott megszereztem magamnak illetőségemet 1878-ig ott laktam adó fizető voltam és a községi terheket viseltem de miután a viszonyok továbbra nem engedték hogy üzletemet fentarthassam elszegénykedtem kéntelen voltam más helyre meni hól családomat fentarthassam, az óta gyermekeim felnötek, és képesek a kenyérüket megkeresni ha a kellő cseléd könyvet megkaphatják a mit még eddig Jenő község érdemes előljárói megvonták tőlük kettőnek kiatták, úgy mind Béla nevü fiamnak azelőtt 3

¹⁶⁰ 21200/1933. B.M. sz. körrendelet, közli: Czebe, 193. o.

¹⁶¹ Lásd az OL K 150-1895-VI-9 jelzetű iratanyagot.

éve Katicza nevű leányómnak ezelőtt 2 éve hogy mért nem akarják a legidősebb leányómnak születet Weisz Liszka és egy kisebb idejű születet 1876 Weisz Szerina ezeknek kiani az illetőségüket. Azt mondják Jenőpuszta érdemes előljárói hogy 1878 óta már szerezhettek volna illetőséget a hól jelenleg lakóm, de miután bebizonyítottam községi bizonyítványal, hogy nem vagyok képes adót fizetni és azóta csak mind napszám a legszegényeb módon élek családomal, anél inkább esedezem... stb. stb.¹⁶²

Weisz Ignác panaszos beadványa – amellet, hogy az illetőség intézményének egyéb hibáira is rávilágít – jól példázza, milyen eszközökkel tudott az akkori helyi bürokrácia önös érdekeitől vezéreltetve munkanélkülit „gyártani”. Nem az volt a gond természetesen, hogy a cselédkönyv létezett, hanem az, hogy kialakult egy sajátos illetőségmegállapítási gyakorlat, amelynek egyrészt semmi értelme nem volt a munkakönyvek kiállításának során, másrészt semmivel sem volt korrektebb, mint az illetőség megállapítása általában. Az igazán döbbenetes pedig az, hogy miközben a belügyi kormányzat tisztában volt e káros gyakorlattal, mégsem tett elene semmit.

Így aztán évtizedek teltek el, amíg valami is mozdult a területen. Változást először a 48000/1907. F.M. sz. körrendelet 11. §-a hozott, amelyben meghagyta, hogy a mezőgazdasági cselédek illetőségét nem kell nyomozni s megállapítani.¹⁶³

Egy foglalkozási ág tehát megszabadult az illetőséget kutató procedúrától, de bőséggel maradtak, akiket ez továbbra is nyomorított: a belső cselédeket elsősorban – talán mert bizalmibb állásnak számított, mint külső (mezei) cselédnek lenni? –, de rajtuk kívül másokat is, mivelhogy – mondja az 1876. évi XIII. tc. 84. §-a – az aratóknak, a nyomtatóknak, a cséplőknek s általában bármely mezei munkát nem cselédminőségben, szerződéssel elvállalni szándékozó munkásoknak, hacsak nem helybe-

¹⁶² OL K 150-1895-VI-9-18290

¹⁶³ Lásd Czebe, 193. o., valamint Szemere–Marschalkó, 34. o. Az 1876. évi XIII. tc. 59. §-ának meghatározása szerint mezei vagy külső cselédek azok, akiket kizárólag vagy főként mezei gazdasági külső munkákra fogadtak fel, szemben a házi vagy belső cselédekkel – ezt a 64. §. definiálta –, akiket kizárólag vagy főként a ház körül vagy a család egyes tagjainak szolgálatában teljesítendő munkákra alkalmaztak.

liek, igazolási jeggyel vagy pedig községi bizonyítvánnyal kell ellátva lenniök, különben nem fogadhatók fel a munkára.

Sajnos, a törvény nem adta magyarázatát annak, mit kell az „igazolási jegy” vagy „községi bizonyítvány” kifejezésen érteni. De gyanítható – különösen az utóbbiról –, hogy bennük az illetőségre vonatkozó rubrikának is maradt egy kevéske hely, akkor pedig szinte bizonyosan ugyanolyan eljárási praxis alakult ki, mint amit az imént már hivatkozott 21200/1933. B.M. sz. körrendelet is említett.

Éppen ez a jogszabály rendezte egyébként véglegesen a kérdést. Keresztes-Fischer Ferenc megelégette végre a senkinek sem jó gyakorlatot („az illetőség ily okból megállapítása sok hivatalt feleslegesen foglalkoztat, néha évekig tartó utánjárást igényel”), és parancsba adta: „Figyelemmel arra, hogy... cselédkönyvet a cseléd illetőségi községén kívül más község elsőfokú hatósága is kiállíthat, figyelemmel továbbá arra, hogy a cselédkönyv kiállításának illetőségi bizonyítvány hiánya miatti megtagadása mind a jogszerűséggel, mind a méltányossággal ellentézőnek, 1. ... cselédkönyv kiállítására jogosult hatóságok kötelesek cselédkönyvet annak a részére is kiállítani, aki nem tudja igazolni községi illetőségét; 2. a községi illetőség hivatalból megállapítása, sem a cselédkönyv kiállítása előtt, sem azután nem szükséges. A már folyamatban levő ilyen ügyeket – ha az illetőség megállapítása más okból nem szükséges – meg kell szüntetni; 3. a cselédkönyvnek az illetőségi hely feltüntetésére szolgáló rovatát... ezután nem kell kitölteni; 4. Miniszteri rendeleteknek és szabályrendeleteknek azok az intézkedései, melyek ebben a rendeletben foglaltakkal ellentézőnek, hatályukat veszítik.”¹⁶⁴

Szándékosan idéztem majdnem teljes terjedelmében Keresztes-Fischer Ferenc körrendeletét. Azt kívántam illusztrálni vele, hogy mindössze ennyit kívánt volna hivatali elődeitől is a káros gyakorlat megszüntetése, az idő- és pénzpocsékolás beszüntetése, az „alsóbb néposztályok” ostoba sanyargatásának abbahagyása. Örök talány marad számomra, hogy a honi belügyi kormányzatnak miért kellett ehhez a bonyolultnak csak erős túlzással nevezhető lépéshez nem kevesebb, mint 57 esztendő.

¹⁶⁴ Megtalálható: Czebe, 193. o.

6.1.2. Munkakönyv és iparendély

A munkakönyvet az 1884. évi XVII. tc. (a második ipartörvény) 99. §-a vezette be, de a jogalkotó meglehetősen szófukar volt,¹⁶⁵ így tárgyunkra vonatkozóan túl sok érdemlegeset nem tudunk meg róla. Legfeljebb ha annyit, hogy a munkakönyvet a kiállítási költség megtérítése és a bélyegilleték lerovása után az az elsőfokú iparhatóság adja ki, amelynek területén az az ipartelep fekszik, ahová a segéd elszegődni kíván (100. §).¹⁶⁶

Látnivaló, más az eljáró hatóság, mint a cselédkönyveknél, vélemezhetnők tehát, hogy ezen a területen nem tulajdonítottak olyan nagy jelentőséget az illetőség nyomozásának és megállapításának. De ebben az eljárásban is felette hamar szokássá vált, hogy a kiállító hatóságok az illetőség kérdését is forszírozták. Igaz, a miniszteriális szintű jogalkotás tevékenyen közrehatott ebben: részint a 7847/1886. F.M. sz. rendelet,¹⁶⁷ amely előírta, hogy azok az elsőfokú iparhatóságok, amelyek idegen illetőségű munkások részére munkakönyvet állítanak ki, nyolc napon belül értesíteni kötelesek erről a munkás illetőségi községe szerinti iparhatóságot, részint pedig a 27700/1887. F.M. sz. rendelet,¹⁶⁸ amely ugyanezt követelte azoktól a vidéki iparhatóságoktól és ipartestületektől, amelyek budapesti illetőségű segédek részére állítottak ki ilyen bizonyítványt.

Hogy mi lett e gyakorlat következménye, azt a cselédkönyvek kapcsán már láthattuk. Semmi okunk nem lehet ugyanis feltételezni, hogy

¹⁶⁵ A korszak jogalkotási színvonalára egyáltalán nem jellemző módon, ezúttal az indokolás sem segítette a kutató munkáját. A miniszteri magyarázat szerint „maga a munkakönyv csakis a rend és fegyelem érdekében állíttatván ki”, az iparhatóság a segédek hullámozását kívánta a kiállított munkakönyvekről vezetett lajstromokkal ellenőrizni. „... Ki kellett mondani ezt az elvet épen fejletlen iparviszonyaink közepette, a midőn egyes nagyobb vállalkozók gyakran azon kényszerhelyzetbe jutnak, hogy külföldről tömegesen vagy nagyobb csoportokban segédeket hozatnak.”

¹⁶⁶ A törvény 166. §-a szerint iparügyekben elsőfokú hatóság *a*) községekben a szolgabíró, *b*) rendezett tanácsú városokban a várostanács (sic!), *c*) törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, *d*) Budapesten pedig a kerületi előljáróság.

¹⁶⁷ Megtalálható: R.T.-1886, 211–212. o.

¹⁶⁸ Megtalálható: R.T.-1887, 1684–1685. o.

ezen a területen kevesebb gondot-problémát okozott volna, mint amott. A különbség mindössze annyi, hogy a földművelési és iparügyi kormányzat hamarabb eszmélt: már 1902-ben megszüntették az illetőség tárgyulásának kötelezettségét.¹⁶⁹

E helyütt kellene szólnom a munkásigazolványról is, ámde nem találtam olyan forrást, amely ezt kapcsolatba hozta volna az illetőséggel. Pedig az okirat bevezetését elrendelő 1898. évi II. tc. I. („annak, aki nem cseléd-minőségben gazdasági munka teljesítésére szerződik, igazolványt kell bírnia”) és 2. §-a („az igazolványt a munkás állandó lakhelyének községi előljárósága állítja ki”) minden feltételt rendelkezésre bocsátott a bürokratikus, illetőséget kutató úzushoz. Bízunk benne, hogy ezúttal ez nem vált szokássá.

Kialakult viszont valamiféle partikuláris joggyakorlat, amely bizonyos – elsősorban ipari és kereskedelmi tárgyú – engedélyek kiadását az adott településen való illetőséghez kötötte. Így például „házalási iparűzéshez (609/1930., 144/1934. sz. közgyűlési szabályrendelet 2. §. a. pont), s ószeresi iparűzéshez is (145/1934. közgy. sz. r., eredetileg pedig az 1852. Császári nyíltparancs szabályozza) és a kintornázási engedély (85/1902.) elnyeréséhez Budapesten a budapesti illetőség megszerzésének kimutatása szükséges (239/1883. sz. közgyűlési szabályrendelet 2. és 3. §§.)”¹⁷⁰ További kutatások volnának szükségesek annak megállapításához, hogy az effajta feltételállítás mennyire volt országos szokás. Nehezen képzelhető mindenesetre, hogy a székesfőváros egyéni akciójáról lett volna csupán szó. Hogy aztán a dologhoz az ipartörvény passzusai s talán még az állampolgári jogegyenlőség szempontjából is szó férhetne, már más kérdés, s így már egy másik dolgozat tárgya.

6.1.3. Szegénységi (vagyontalansági) bizonyítvány

A szegénységi (vagyontalansági) bizonyítvány a korszak egésze alatt ismert és használatos volt. Hogy mikor lett a jogrendszer részévé, nem tudni pontosan, talán 1563-ban, az abból az évből való LI. törvénycikk

¹⁶⁹ 49921/1902. K.M. sz. körrendelet, megtalálható: Czebe, 146. o.

¹⁷⁰ Czebe, 147. o. Sajnos a szerző állítását nem volt módomban ellenőrizni.

már szót ejt róla,¹⁷¹ amiként az 1729. évi XXXI. tc. is, és Zsoldos Ignác 1842-ből származó, szakmailag korrektnek ítélt műve is tárgyalja.¹⁷² A polgári korszakban 1872-ben említik először az intézményt,¹⁷³ rögtön olyan szövegkörnyezetben, hogy az első községi törvény, az 1871. évi XVIII. tc. megalkotása után a szegénységi bizonyítványok lényegesen vesztettek jelentőségükből, mert hiszen a szegények ellátásával, kórházi ápolásával kapcsolatos költségek megtérítését akkortól a község „... az illetőről kiadott szegénységi bizonyítvány alapján magától el nem utasíthatja”.

Ráadásul – számomra meglepő módon – a szegénységi (vagyontalansági) bizonyítványokról rendelkező központi normák általában nem kívánták meg azt, hogy az okiratokban az ügyfél községi illetőségét is feltüntessék a hatóságok. Jobbára megelégedtek a lakóhely feltüntetésével, legfeljebb a tartózkodási hely felől érdeklődtek.¹⁷⁴ Mindez annyiban logikus is, hogy sokkal inkább a lakóhely vagy a tartózkodási hely hatósága tudott megalapozott véleményt alkotni az illető vagyoni helyzetéről, semmint az illetőségi községé, és e két hivatal nem feltétlenül esett egybe.

Voltak azonban kivételek, példának okáért a 4961/1928. B.M. sz. körrendelet,¹⁷⁵ igaz, itt sem minden esetben kérték az illetőségi község megjelölését, hanem csak a „betegápolási, szegényügyi és közjótékonyági eljárás céljaira” kiállított okmányoknál. Sőt, mindezt csak akkor, ha az adatot a fél hitelt érdemlő módon bizonyítani tudta, vagy az okirat kiállítására illetékes hatóság „minden nehézség és különös utánjárás nélkül” is megállapíthatta azt. Hogy aztán ennek a fakultatív adatközlésnek mi értelme volt, arról már nem szól a rendelet.

¹⁷¹ A törvénycikk azt adja feladatul, hogy „a szegények, akiknek peres ügyeit a királyi törvényszéken pénteken és szombaton bírálják el, szegénységükről az alispántól és a szolgabíráktól bizonyítványt vegyenek”. A törvény megalkotására egyébiránt azért volt szükség, mert a szegények, özvegyek és árvák peres ügyeiben eljáró – nyilván kirendelt, azaz régebbi szóhasználattal: pártfogó – ügyvédek a szegénység minőségére nézve „igen gyakran vitakozást és czivódást” indítottak.

¹⁷² Zsoldos, I./226. o.

¹⁷³ Lásd a 8803/1872. B.M. sz. körrendeletet, megtalálható: R.T.-1872, 402–408. o.

¹⁷⁴ Lásd például a 26234/1905. B.M. sz. körrendeletet (megtalálható: R.T.-1905, 270–271. o.) vagy a 72500/1914. I.M. sz. rendeletet (megtalálható: R.T.-1914, 2667–2687. o.).

¹⁷⁵ Megtalálható: R.T.-1928., 255–263. o.

Nem lehet nem észrevenni az összefüggést: amennyire fogfájósan adogatták a községek az illetőségi bizonyítványokat, amelyek potenciális veszélyt jelentettek a költségvetésükre, olyannyira könnyedén osztogatták a szegénységi bizonyítványokat, amelyek nem vagy nem feltétlenül fenyegették büdzsájuk egyensúlyát. Az idevágó központi normák majd mindegyike tesz erre célzást vagy megjegyzést. Az egyik nehezményezi, hogy „a szegénységi bizonylatoknak a valósággal meg nem egyezőleg kiállítása, illetőleg a fizetni kötelesek vagyonának eltitkolása mondhatni, szokássá vált”,¹⁷⁶ egy másik sérelmezi, hogy a hatóságok „a szegénységi és vagyontalansági bizonyítványok kiállítása körül a köteles gondosság figyelmen kívül hagyásával járnak el”,¹⁷⁷ a harmadik kifogásolja, hogy „a vagyontalansági bizonyítványok kiállítása körül a gyakorlat nélkülözi a megkívántatkozó körülmények tekintését és alaposágát”.¹⁷⁸

Némiképp érthető a kormánytagok rosszállása, hiszen a könnyű szívvel osztogatott szegénységi okiratok tulajdonosai helyett leginkább a központi költségvetés volt kénytelen helytállni. Igaz, mindössze három idevágó esetet találtam, sok pénzt tehát nem vittek el a büdzséből. A legnagyobb összeget nyilván a szegényjogon való perlés költségei tették ki, amelyet az egész korszakban megadtak a rászorulóknak: mind a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában kibocsátott 1868. évi LIV. tc. (a 90. §-ban), mind az ezt felváltó, a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. (a 112–123. §-ban) ingyen engedte pereskedni a nincsteleneket.¹⁷⁹ Szegénységi bizonyítvány birtokában továbbá tandíjmentességet élveztek a budapesti tudományegyetem hallgatói,¹⁸⁰ illetve ingyen járhattak óvodába „a szegénységüket igazoló szülők gyermekei”.¹⁸¹

¹⁷⁶ 23144/1872. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.

¹⁷⁷ 74099/1897. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1897, 634–635. o.

¹⁷⁸ 65402/1899. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1899, II. kötet/1485–1487. o.

¹⁷⁹ A Polgári Perrendtartás 112. §-a szerint szegénységi jogban rendszerint az a fél volt részesíthető, akinek jövedelme nem volt nagyobb, mint „a lakóhelyén szokásos közönséges napszám”. A bíróság emellett azt a felet is szegénységi jogban részesíthette, aki „a perkoltséget fedezni nem tudja a nélkül, hogy a saját és azoknak a hozzátartozóinak szükséges tartása sérelmet szenvedne, a kiknek tartására törvénynél vagy törvényes gyakorlatnál fogva köteles”.

¹⁸⁰ Lásd a 21735/1875. V.K.M. sz. rendeletet (megtalálható: R.T.-1875, 310–343. o., illetve CJH CD), valamint a 26234/1905. B.M. sz. körrendeletet (megtalálható: R.T.-1905, 270–271. o.).

¹⁸¹ Lásd a kisdédvásra szóló 1891. évi XV. tc. 21. §-át.

6.2. Rendszeti kényszerselekmények

Ezen a területen a községi illetőség intézményének két szempontból is jelentősége volt: egyrészt valamiféle modern asyllumot, menedékjogot biztosított a törvénnyel ujjat húzó állampolgárnak, másrészt pedig kényszerlakhelyül szolgált számára.

6.2.1. Kitiltás az illetőségi községből

Ami az elsőt illeti: amiként az köztudott, a korabeli magyar büntetőjog is ismerte a kitiltást mint mellékbüntetést, s ennek megfelelően számos különös részi büntetőjogi norma rendelkezett felőle. Csak példálózva: az uzsoráról és káros hitelügyletekről szóló 1883. évi XXV. tc. 2. §-a kimondta, hogy az elkövető kitiltható abból a községből, ahol az uzsora vétségét elkövette, kivéve, ha az a település illetőségi községe is egyben; ugyanerről és ugyanígy rendelkezett az 1932. évi VI. tc. 5. §-a; hasonlóképpen nem lehetett kitiltani illetőségi községből az elítéltet a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. tc. 9. §-a, valamint az árdrágító visszaélést elkövető személyt az 1920. évi XXVI. tc. 7. §. szerint, amiként a fizetési eszközökkel elkövetett visszaélés tettesét sem az 1922. évi XXVI. tc. 1. §-a értelmében.

Sajátosnak nevezhető a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. 6. §-ának rendelkezése, amely szerint azt a magyar állampolgárt, akinek az ott-tartózkodása az állam érdekeire vagy a közbiztonságra és közrendre nézve aggályos, és illetőségi községe nem az adott törvényhatóság területén fekszik, annak egész területéről ki lehet tiltani, amennyiben pedig illetőségi községe az említett törvényhatóságban van, arra lehet kötelezni, hogy illetőségi községét hatósági engedély nélkül ne hagyja el.

Van azonban arra is példa a magyar jogtörténetben, hogy az illetőségi község semmiféle védelmet nem nyújtott. Az imént említett kivételes hatalomról szóló törvényt kiegészítő 1914. évi L. tc. 10. §-a felhatalmazta a belügyminisztert, hogy az olyan személyeket, akiknek az ország bizonyos vidékén tartózkodása a hadviselés szempontjából az állam érdekeire vagy a közrendre és a közbiztonságra aggályosnak minősül, e vidékről – községi illetőségükre tekintet nélkül – kitilthassa, és az ország más vidékein rendőrhatalósági felügyelet avagy őrizet alá helyezhesse. (Háborít

viselő országokban gyakorta nyúltak az internálás több-kevesebb védelmet nyújtó eszközhöz, ámbar inkább csak az ellenség állampolgáiraival, tehát külföldiekkel szemben alkalmazták azt.) Hasonló passzus olvasható az utólag rendtörvénynek elkeresztelt 1921. évi III. tc. 9. §-ában, az nevezetesen, hogy belföldi lakost az ebbe a törvénybe ütköző bűncselekmény elkövetése esetén abból a községből, ahol tartózkodása az állam és a társadalom törvényes rendje szempontjából veszedelmes, akkor is ki lehet tiltani, ha ez a község az elítéltnek illetőségi helye. Végezetül az egyesületi szabadsággal elkövetett visszaélésekről szóló 1938. évi XVII. tc., illetőleg a honvédelmi törvény (1939. évi II. tc.) felhatalmazása alapján kibocsátott 8130/1939. M.E. sz. rendelet¹⁸² említendő: ezek szintén rést ütöttek azon az elven, hogy illetőségi községből magyar honos nem tiltható ki.

Minden ilyen kitiltási határozatra kiterjedt a kihágási büntető törvénykönyv (1879. évi XL. tc.) 70. §-a, amely szerint az a személy, „aki... valamely vidék, város vagy község területéről, a hatóság által jogerejűleg kitiltatott és a tilalom tartama alatt oda, a honnan kitiltatott, a hatóság engedélye nélkül visszamegy: egy hónapig terjedhető elzárással büntetendő”. Az imént meghivatkozott szabályok következtében azonban – az 1914. évi L., az 1921. évi III. tc.-t, az 1938. évi XVII. tc.-t és a 8130/1939. M.E. sz. rendeletet kivéve – a Kbt. 70. §-a nem volt alkalmazható azokkal szemben, akik e kihágás vádjával szemben valamely településre mint illetőségi községükre megalapozottan hivatkozhattak.

6.2.2. Toloncolás

A toloncolás „megelőző rendőri rendszabály, amely az illetőségi községbe való utasításból áll és csak a következő személyek ellen alkalmazható a közbiztonság és rend érdekében: csavargók, szokásos munkakerülő, engedély nélkül koldulók, a közbiztonságra alaposan gyanús személyek, ha ama községben, melyben találtak, illetőséggel nem bírnak s rendes lakást, foglalkozást vagy életfentartási jövedelmet kimutatni nem tudnak; a szabályokat megszegő kéjnök; a büntetésük kiállása után elbocsátott fegyenczek, ha az előbb felsoroltak közé tartoznak vagy az 1879:XL. t.cz.

¹⁸² Megtalálható: R.T.-1939, 1269. o.

62., 63., 66–70. §-ai alapján (csavargás, koldulás, tilalom elleni visszatérés) voltak büntetve... A toloncozás... a rendőri hatóság hatáskörébe tartozik és kétféle módon történik: kényszerítéssel, midőn az illető egyén az útlevelelben megszabott úton, de kíséret nélkül tartozik illetőségi községébe távozni és a tulajdonképpeni toloncozás, midőn a tovaszállítás őrizet alatt történik.¹⁸³

Ebben a néhány mondatban foglalta össze a *Magyar Jogi Lexikon* 1907-ben kiadott hatodik kötete a toloncolás jogintézményének lényegét. A toloncolását, amely tárgyalt korszakunk talán legsűrűbben használt, prevenciót célzó rendészeti eszköze volt.

Számtalan konkrét esetet és hasonlóan sok, a toloncolásról diszponáló jogszabályt lehetne hozni a gyakoriság igazolására. De mert ez messze vezetne tárgyunktól, csupán néhány adatsort hozok illusztrációként: a hevesi alispán jelentései szerint ebből a megyéből 1882-ben 4927, 1886-ban 1677, 1887-ben 1369, 1888-ban pedig 1745 személyt toloncoltak el.¹⁸⁴ Ugyanitt 1902-ben 474, 1903-ban 391, 1904-ben pedig 413 „toloncozási eset” fordult elő, s mivel egy eset alkalmával több személyt szoktak eltoloncolni, az eljárás alá vont személyek száma ezekben az években is bősséggel ezer fő felett lehetett.¹⁸⁵

Hasonlóképpen a toloncolás eszközének sűrű igénybevételére lehet következtetni a toloncolási költségek nagyságából is. 1868-ban pl. 21 701 forintot költött a magyar kormány tolonckiadásokra.¹⁸⁶ (Összehasonlításképpen: 1868–70-ben éves átlagban 125 ezer forint jutott a kormány költségvetésében az egyesülésre készülő Budapest építésére.¹⁸⁷) Emellett még a megyéknek is pénztárcájukba kellett nyúlniuk: 1879 utolsó negyedévében Pest vármegyének 708 forint 45 krajcárja bánta a toloncolásokat.¹⁸⁸

Az intézmény polgári kori szabályozásának történetében több csomópont is felfedezhető. Az első mindjárt a kiegyezést követő évhez kötö-

¹⁸³ *Magyar Jogi Lexikon hat kötetben számos szakfőrtu közreműködésével.* Szerk.: Márkus Dezső. 1898–1907, VI. kötet, 625. o.

¹⁸⁴ Vö. Heves vármegye alispánjának 1882., 1886–88. évi jelentései. HmL. Az 1882 és 1886 közötti őrjási különbségre nem találtam magyarázatot a jelentésben.

¹⁸⁵ Vö. uo., 1902–04. évi jelentések

¹⁸⁶ OL K 150-1871-III-15-336 (4118)

¹⁸⁷ Mo. tört. 6/2., 952.o.

¹⁸⁸ PmL IV/408-b 12618/800

dik, amikor is napvilágot látott a 4226/1868. B.M. sz. körrendelet.¹⁸⁹ Ez a jogszabály még csak ideiglenes jelleggel kívánta szabályozni a területet, amit báró Wenkheim Béla belügyminiszter az alábbiakkal magyarázott: „Égető szükség ugyan, hogy a szegény- és toloncoügy minél előbb tüzetesen rendeztessék, de a mostani körülmények közt ez még lehetetlen; mert még mindig nem bírunk azon intézményekkel, amelyek ezen ügyek rendezésének szükségképeni előfeltételei. Így: nincsenek kényszerdolgozóházak, nincs rendezve a községi ügy, s ezért a községek legnagyobb-részt minden rendőri szolgálatra képtelenek; megyékben a szolgabíráknak nincsenek állandó székhelyeik, nincsenek sem börtöneik, sem börtönőreik, a járási közigazgatási hivatalok nincsenek úgy szervezve, hogy a szolgálatot a székhelyükön permanensen teljesíthetnék... Illy állapot mellett a toloncoügy és szegényügy országos rendezése most a lehetlenségek közé tartozik, lehetetlen különösen a rendszeres toloncovonalak és toloncállomások megállapítása, mert ezeknek minden esetre egybe kell esniük a járási hivatalok székhelyeivel és rendőri állomásokkal, mégpedig a határszéleken kombinatív a szomszéd országokbeli toloncovonalakkal- és állomásokkal.”

A provizórikus színezetnek megfelelően a belügyér csupán „most egyelőre elégséges” feladatok teljesítését róta a törvényhatóságokra. Ilyenekül határozta meg, hogy „az összefogott csavargókat és koldusokat illetőségi helyük előleges megállapítása után, biztos őrizet alatt... illetőségi helyeikre eltoloncoztassák” (8. pont), hogy az illetőségi községek a munkaképtelen szegényeket tartsák el, s a koldusgyerekekről is gondoskodjanak (2. pont), hogy a visszaesők „rendőrileg megfenyítendő” (11. pont).

A 4226/1868. B.M. sz. rendelet több szempontból is érdekes. Elsőként amiatt, mert jól szemlélteti, hogy az 1867-es korszak- vagy rendszerváltáskor a közigazgatás szervezetrendszere – legalábbis helyi-területi szinten – még alig volt kiépítve. Aztán elgondolkoztató amiatt is, mert ismerte az illetőségi község fogalmát, illetve hogy a település volt köteles gondoskodni az illetőségébe tartozó szegényekről. Ne feledjük, három évvel az első községi törvény megalkotása előtt vagyunk, egyértelmű tehát, hogy a községi illetőség jogintézménye, illetve a szegénygondozás idetelepítésének ötlete a neoabszolútista időkben gyökerezik. De

¹⁸⁹ Megtalálható: OL K 150-1868-III/R-16-1593

a leginkább azért figyelemre méltó Wenkheim Béla körrendelete, mert a tolonc- és a szegényügyet egy feladatnak, egy problémának tekintette. Csak ezzel tudom magyarázni azt, hogy a tolonc és a szegény fogalmát a jogszabály párban, mintegy szinonimaként használja. Ennek pedig az lehetett az oka, hogy a toloncoltak között nagyon sok volt a szegény, a kol-dus, akik keresztül-kasul járták az országot valami megélhetést keresve, s akiket utóbb a közigazgatási szervek rengeteg munkával s tengersok költséggel igyekeztek községeikbe hazakényszeríteni.

Az átmeneti után a toloncolás intézményének végleges szabályozására egészen 1885-ig kellett várni. (Ez tekinthető a második csomópontnak.) Pedig a Belügyminisztériumban még 1870-ben megindultak az előkészítő munkálatok: megkeresték az illetékes bécsi hivatalokat, hogy tájékoztatást kérjenek az ausztriai toloncolási tapasztalatokról.¹⁹⁰ Ugyan-eből az évből származó levéltári forrás bizonyítja, hogy a Magyar Kir. Közmunka és Közlekedési Minisztérium megszerkesztette nyolc kerület toloncolási útvonalainak térképét.¹⁹¹ Ezenkívül toloncolással kapcsolatos statisztikákat is készítettek.¹⁹²

A Tisza Kálmán belügyminiszter által 1885 februárjában kibocsátott 9389/1885. B.M. sz. körrendelet¹⁹³ deklarálta, hogy a toloncolás preventív rendészeti jogintézmény, amely csak bizonyos személyek (ezt a *Jogi Lexikon*ból vett citátum már ismertette) ellen volt alkalmazható a közbiztonság és a rend érdekében. A rendelet tárgyunk szempontjából lényeges szabályai közül ki kell emelni, hogy bárkit is illetőségi községébe toloncolni csak közigazgatási határozat alapján lehetett, s elvileg csak úgy, hogy a toloncolt személy hovatartozását korábban már egyértelműen megállapították. Az a hatóság, amely miatt – akár mert nem válaszolt, akár mert nem kielégítően vagy nem kellő időben válaszolt a társhatóság megkeresésére – az illetőség megállapítása elhúzódott, megtéríteni tartozott az így keletkezett többletköltségeket (8. §).

Nagyon lényeges a szabályzat 28. §-a, amely szerint a falujába haza-vezetett munkaképtelen szegény toloncot a községnek kellett eltartania, a munkaképes, ámde munkakerülő toloncot pedig munkára kellett szorí-

¹⁹⁰ Lásd a *Közrendészeti Lap* 1871. évi (II. évf.) 1–5. számait.

¹⁹¹ OL K 150-1871-III-15-3366

¹⁹² OL K 150-1871-III-15-3366 (4118)

¹⁹³ Megtalálható: R.T.-1885, 164–191. o.

tania. Igazolvány azonban ahhoz, „hogy ily egyén illetőségi helyén kívül láthasson kenyérkereset után, csak akkor adandó, ha javulásának elegendő jelét adta”.

Sem az eltartás mibenlétéről, minimumáról, sem a munkaalkalmak biztosításáról, a szóba jöhető munkahelyekről nem szól a rendelet, s arról is nagyvonalúan hallgat, hogy a községek miből tartják el a hazakísért szegényeket.

Ráadásul a toloncolási eljárásnak is voltak költségei (a 31. § az étkezési díjaktól kezdve a vasúti menetjegy árán és az őrszemélyzet napidíján át „a fekvésre szolgáló alomért” járó fizetségig sok mindent említ), amelyeknek egy részét a központi költségvetés megtérítette ugyan, de csak a toloncállomásoknak (95 ilyen hely volt az országban, javarészt városok, szolgabírói székhelyek, közlekedési csomópontok), illetőleg nekik is csak akkor, ha a toloncokat nem az ő illetékességi területükön fogták el, hanem csak átszállították rajtuk. „Nem toloncz-állomást képező községek, midőn a saját területükön elfogott és helyben saját költségükön tartandó tolonczokat a tolonczhatósághoz kísértetik, csak a kísérői és esetleg az előfogati díjat számíthatják fel.”

Azaz a kormány gyakorlatilag áthárította a toloncolási költségeket a községekre. Látható azonban, hogy a 9389/1885. B.M. sz. körrendelet 31. §-a – bámulatos gyakorlati érzéssel – még a tolonc elfogásának helye szerinti települést kötelezte a költségek viselésére, aminek logikus következménye volt, hogy egyetlen eljárás se kapkodott a határában csavargókóborló kétes egzisztenciák után. Hogy ezzel a felemás szabályozással mi volt a belügyi kormányzat célja, nem tudni, de „eredménye” kétségkívül lett: egyrészt számtalan vég nélküli vita eredt ebből a törvényhatóságok között néhány forintért, másrészt a helyi hatóságoknak korántsem volt érdeke ezek után „kiváló gonddal és pontossággal” kezelni a toloncrendszert.

A belügyi kormányzat – igaz, egy évtizedre volt szüksége ehhez – felismerte az így kialakult helyzet tarthatatlanságát, s 15930/1896. B.M. sz. körrendeletében¹⁹⁴ módosított korábbi parancsán: akkortól a toloncok tartási és szállítási költségeit az illetőségi község volt köteles viselni. Nagy valószínűséggel aztán ez a szisztéma maradt egészen a polgári korszak végéig, legalábbis 1938-as művében Czebe Jenő ezt állítja.¹⁹⁵ Némi bizo-

¹⁹⁴ Megtalálható: R.T.-1896, 726–727. o.

¹⁹⁵ Czebe, 134. o.

nyosság erre, hogy a mai kutatói igények szerint eléggé hiányos korabeli jogszabálymutatók sem jeleznek változást.

Aligha kell hosszasan bizonygatnom, hogy az illetőségi községek nem örültek különösebben sem a kebelükbe visszaküldött toloncoknak, sem a velük együtt érkező számláknak. Magától értetődő, hogy minden lehetséges módon igyekeztek letagadni a hozzájuk szánt személy illetőségét, illetve ha ezt nem tudták elérni, próbálták a végtelenségig elhúzni az eljárást.

A módszerek változatosak voltak. Bevett szokássá vált pl., hogy a társ-hatóságok illetőségi megkereséseire csak többszöri sürgetés után válaszoltak.¹⁹⁶ A napi gyakorlat erre úgy reagált, hogy a letartóztatás helye szerinti település az illetőséginek vélt község előzetes megkeresése nélkül indította útnak a toloncokat. „Idegen hatóságok előzetes megkeresése nélkül tolonczoltattak hozzám cigányokat, családfo egyszerű állítása alapján, hogy járásom valamely községében bír illetőséggel...” – kárhoztatta kollégáit 1918 első napjaiban a muraszombati judlium.¹⁹⁷ Tették ezt annak ellenére, hogy tudván tudták: az őrizetbe vett személyek nagyon gyakran hamis adatokat mondanak be. De kit érdekel az már, ha a procedura időközben egy másik községbe helyeződött át, és egy másik község feje fő miatt.¹⁹⁸ Ami pedig az anyagi természetű ügyeket illeti: iratok bizonyítják – s ez aligha volt kirívó eset –, hogy egy alkalommal hat hivatal között kilenc ügyiratváltást s néhány nap híján egy teljes eszten-deig tartó vitatkozást eredményezett egy tolonccsoport élelmezési költségének mikénti fedezése.¹⁹⁹ Az összeg 7 forint 50 krajcárt tett ki, ami nem egészen egy mázsa búza ára volt az idő tájt.²⁰⁰

6.3. Gyermekvédelem

„Mint már előzőleg is említettem, különösen azért kell kiváló gonddal és előre látó körültekintéssel kezelni az illetőségi ügyeket, mert a gyermekvédelmi szabályrendelet életbe léptetése óta az elhagyottá nyilvánított

¹⁹⁶ Pomogyi, 146–147. o.

¹⁹⁷ VmL IV-405-VII-12761/921 (07974/918)

¹⁹⁸ PmL IV/408-b 127/880 (15294/885)

¹⁹⁹ Részletezve lásd Pomogyi, 147. o.

²⁰⁰ Mo. tört. 6/2., 1057. o.

gyermekek tartási és neveltetési költségeit 7 éves koruktól 15 éves korukig az 1901. évi XXI. t. c. 3. §-a és az 1/V. c. 903. sz. B. M. rendelet 55. §-a értelmében az illetőségi községek viselik. Ha már most tekintetbe vesszük, hogy a 6302/906. számú B. M. rendelet szerint az állami gyermekmenhelyben elhelyezett gyermekek után a 7–15 éves korig havonként 10 koronát kell fizetni s kiszámítjuk, hogy ezen tartási és neveltetési költség 8 év lefolyása alatt 960 koronára rúg: csakhamar belátjuk, hogy a községeknek mily óriási megterheltetésével jár csak néhány ily elhagyottá nyilvánított gyermek felneveltetése, s hogy ennél fogva mily helyrehozhatatlanul nagy hibát követünk el, ha egy oly gyermek illetőségét ismerjük el, ki az érvényben levő törvényes rendelkezések alapos ismeretének alkalmazása és érvényesítése mellett esetleg más község kötelékébe lett volna annak idején utalható.”²⁰¹

Ezekkel a szavakkal intette szaktársait községük érdekeit szem előtt tartó lelkiismeretes munkára Petrók Gyula néhány évvel a nagy háború kitörése előtt. A somogyszili körjegyző mondatai a folyamat rekonstruálása szempontjából is figyelemre méltóak: kiválóan példázzák ugyanis a települések ide kapcsolódó mentalitását, cselekedeteik mozzatórugóit. Így aztán nincs mit csodálkozni azon, hogy az alább terítékre kerülő jogszabályok, miniszteri elvi határozatok, döntvények majd mindegyike kapcsolatban van a gondozási költségekkel, illetve a községek fizetési készségével.

6.3.1. A talált és elhagyott gyermekek védelme

Mielőtt a témánkhoz kapcsolódó történésekkel, jogalkotói tevékenységgel foglalkoznánk, célszerű néhány sort a fogalmak tisztázására áldozni. A korabeli gyermekvédelem alanyai közé ugyanis a kiskorú gyermekek két nagyobb csoportját sorolták: egyrészt a talált, másrészt a hatóság által elhagyottá nyilvánított kiskorúakat. (A korszak dualista szakaszában többé-kevésbé konzekvensen alkalmazták e megkülönböztetést, a századfordulótól kezdve aztán a talált gyermekeket ritkábban említik külön, őket is beleértették az elhagyottak csoportjába.) Az előbbieket fogalmát sem jogszabály nem definiálta, sem a századelőn kiadott mives szakmun-

²⁰¹ Petrók, 128. o.

ka, a *Jogi Lexikon* nem említi. Alighanem azért, mert a fogalom közismert volt: mindenki a szüleitől elhagyott, esetleg még csecsemőkorukban kitett (lásd gyermekkitétel bűncselekménye a Btk.-ban) kicsinyeket értette rajta.

A jogi értelemben vett elhagyottság kétféle lehetett. Anyagi okokból volt elhagyott az a vagyontalan gyermek, akinek tartására és nevelésére köteles és képes hozzátartozója nem volt, és akinek eltartásáról és neveléséről a rokonok, jótévedők, jótékony intézetek vagy egyesületek kellően nem gondoskodtak.²⁰² Ezzel szemben – anyagi helyzetétől függetlenül – erkölcsi szempontból minősült elhagyottnak az a 15. életévét még be nem töltött gyermek, akit *a*) nevelésének elhanyagolása vagy „környezetének káros behatása” erkölcsi romlás veszélyének tett ki, avagy *b*) aki akár a most említett okokból, akár „hajlamai következtében” züllésnek indult, kivéve, ha a bíróság javítónevelését rendelte el.²⁰³ (Mert hogy ez utóbbi esetben a fiatalkorúak bírósága nem gyermekmenhelybe, hanem javító-nevelő intézetbe utalta a bűncselekményt elkövető gyermeket, de csakis a vétőképeségi korhatárnak számító 12. életévét már betöltött kiskorút.²⁰⁴)

Jogszabályaink eléggé szűkszavúak e gyermekek gondozásával kapcsolatban, így felette nehéz a szabályozás menetrendjét pontosan nyom követni. Az első csomópont az 1870-es évek közepe táján lehetett, amikor egyszerre több regula is szót ejtett valamilyen módon a gyámoltásra szoruló gyerekekről. A legelső, a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről intézkedő 1875. évi III. tc. még nem emlékezik meg név szerint a gyermekekről, hanem csak általánosságban rendelkezik arról,

²⁰² Lásd az 1/1903. B.M. sz. körrendelet 1. §-át. Megtalálható: R.T.-1903, 534–586. o. Esztergár Lajos szerint „a kitett vagy talált gyermek abban különbözik az elhagyott gyermektől, hogy [az előbbiektől – P. L.] szülői ismeretlenek...”, de a jogszabályi definícióból következően Esztergár állítása nem feltétlenül helytálló. Lásd Esztergár, 178. o.

²⁰³ Lásd a 2000/1925. N.M.M. eln. sz. rendelet 3. §-át, megtalálható: R.T.-1925, 669–674. o. Az erkölcsi okokból történő elhagyottnak nyilvánítás lehetőségét – 3. és 25. §-ában – szintén már az 1/1903. B.M. sz. körrendelet magában foglalta, ezek a passzusok azonban maradéktalanul csak négy évvel később, a „szigorúbb nevelésre berendezett internátusok” (ezeket hívták kevésbé hivatalosan javító-nevelő intézeteknek) felállításával hatályosulhattak. Lásd a 60000/IX-b/1907. B.M. sz. körrendeletet, megtalálható: *Sopron vármegye Hivatalos Lapja*, 1907/35. szám. Ide kapcsolódik továbbá, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó büntetőjogi szabályokat gyökeresen megreformáló I. Büntetőnovella is operál az erkölcsi elhagyottság fogalmával. Lásd az 1908. évi XXXVI. tc. 15. és 24. §-át.

²⁰⁴ Lásd az 1908. évi XXXVI. tc. 24. §-át.

hogy a vagyontalan betegek gyógyításáról és a gyógyíthatatlanok ápolásáról az illetőségi község köteles gondoskodni (7. §), de nyilvánvaló, hogy a betegek közé a kicsinyeket is beleértette a jogalkotó. Ezzel szemben a közegészségügy rendezését megcélzó 1876. évi XIV. tc. 140. §-ának *a*) pontja már kifejezetten a lencekek gyógyítását és eltartását testálja a településekre.²⁰⁵ Végül a gyámügyi és gondnoksági ügyek rendezéséről diszponáló 1877. évi XX. tc. 112. §-a említendő, amely végső soron a község köteletségévé tette a „vagyontalan gyámoltak vagy gondnokoltak” eltartását (azaz nem feltétlenül beteg kisemberekről van szó a szakaszban).

Nem tudni, hogy mindhárom törvényre igaz volt-e az a mondat, amit negyed századdal később az 1876. évi XIV. tc. imént hivatkozott szakaszáról írtak az utódok, hogy ti. ez a „rendelkezés községeink nagy részének szegénysége, közömbössége és a felügyelet hiánya miatt jobbára végrehajthatatlan maradt”,²⁰⁶ de az alsóbb szintű regulák területén sem sokkal jobb a helyzet: ezeknek is az iméntihez hasonló sors juthatott osztályrészül. Csakis ezzel magyarázható, hogy az ekkortájt kibocsátott elvi jelentőségű miniszteri határozatok mind-mind a gyermekvédelmi feladatok ellátása kapcsán keletkezett költségek viselésével voltak kénytelenek foglalkozni. Az illetőségi községek ugyanis – korántsem váratlanul – felettébb húzódoztak a fizetéstől. Egyszer arra hivatkozva tagadták meg a költségek megtérítését, hogy a tartózkodási hely előljárósága a gyermeket késve szállította illetőségi községébe, jöllehet a kiskorú hovatarozósága nem volt még megállapítva,²⁰⁷ másszor azért, mert kétségesnek találták a gyermek elhagyottá nyilvánításának jogosságát,²⁰⁸ de volt rá eset, hogy a települések minden indok nélkül tagadták meg a számla rendezését.²⁰⁹ Pillanatig sincs szándékomban a községeket védelmezni, de azért meg kell említeni, hogy az adott esetben csak pár száz lelket számláló és nagyon szegény községeknek volt kitől ellesniük az imént említett

²⁰⁵ Miniszteriális szintű jogszabály már korábban rendelkezett erről a kérdésről: a 8803/1872. B.M. sz. körrendelet (megtalálható: R.T.-1872, 402–408. o.), illetve a 23144/1872. B.M. sz. körrendelet (megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.) a lencekek után felmerült költségek megtérítését az illetőségi községtől remélte.

²⁰⁶ Lásd az 1901. évi VIII. tc. miniszteri indoklását, megtalálható: M.T.-1901, 54. o.

²⁰⁷ 52327/1893. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 161. o.

²⁰⁸ 61156/1893. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 158. o.

²⁰⁹ 22029/1884., illetve 8865/1888. B.M. sz. határozatok, megtalálhatók: Petrók, 164, illetve 159. o.

taktikát. Tanulságos ebből a szempontból meghivatkozni a 41857/1887. B.M. sz. határozatot,²¹⁰ amelyben egy külföldről hazaszállítandó szegény gyermek ügye kapcsán feketén-fehéren benne áll, hogy a főhatóságot sem mindig humanitárius szempontok vezérelték: „...ha az illetőségi község a lencenek kellő gondozására és elhelyezésére képes, a gyermek már az ország népességének szaporodása szempontjából is feltétlenül hazaszállítandó. Ellenben a gyermeknek a nevelő-feleknél való további meghagyása oly feltételhez kötendő, hogy a nevelő-felek a gyermeket vagy örökbe fogadják, vagy mennyiben ezt tenni hajlandók nem lennének, az illetőségi község részére oly értelmű jogkötelező okiratot adjanak, melyben a nevelő-felek magukat kötelezik, hogy a gyermekről a bekövetkezendő nagykorúságig gondoskodni fognak s hogy addig részükről az illetőségi község irányában költség megtérítési igénnyel nem lépnek fel.”

Lényegesen változott a helyzet a XIX–XX. század fordulóján, amikor alig több mint két év alatt három ide kapcsolódó törvényt is alkotott a parlament. Elsőül a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. törvénycikket. „A gyermekmentés terén korszakot alkotó jelentőséggel bíró”²¹¹ jogszabály részben állami feladattá tette a gyermekmentést, amikor úgy rendelkezett, hogy a frissen létrehozott országos betegápolási alaphoz kell finanszírozni a talált, valamint a hatóságok által elhagyott nyilvánított gyermekek után 7 éves korukig felmerülő gondozási, ápolási és nevelési költségeket [3. § d) pont]. A 7 évesnél idősebb talált és hatóságilag elhagyott nyilvánított gyermekek ápolásáról, eltartásáról és neveléséről továbbra is az illetőségi községnek maradt tiszte gondoskodni [8. § b) pont].

A jogszabály végrehajtási rendeleteként kibocsátott 50000/1899. B. M. sz. körrendelet²¹² (a szakmabeliek Gyermekvédelmi Szabályrendeletnek hívták) azt kívánta a törvényhatóságoktól és a községektől, hogy „lelkismeretes odaadással” hajtsák végre a törvény passzusait, hiszen elvárható, hogy miután „a társadalom mentő segélyére utalt kisdedeket az állam védpajzsának oltalma alá helyezte – a szabályrendelet végrehajtása körül hazafias buzgalmának teljével fognak közreműködni” az említett

²¹⁰ Közli: Petrók, 165. o.

²¹¹ Az 1901. évi VIII. tc. miniszteri indokolásában olvasható ez a dicséret vélemény az 1898. évi XXI. tc.-ről. Lásd M.T.-1901., 54. o.

²¹² Megtalálható R.T.-1899., I. kötet/965–990. o.

hatóságok (ezt csak azért idéztem, hogy illusztráljam: lehet és száz évvel ezelőtt tudtak is jogszabályt magyar nyelven szövegezni).

A rendelet egyébiránt pontosította az elhagyottság fogalmát, amikor idesorolta azokat, a) akiket „köz- vagy magán-helyen” elhagyatva talál-
nak, b) az árvaházban el nem helyezhető vagyontalan árvákat, c) azokat, akik – hacsak időlegesen is – szülei betegsége, „kórházban, tébolydában, fog- vagy fegyházban léte miatt” hatósági gondozásra szorulnak, illetve d) minden olyan gyermeket, akiket tartásra köteles hozzátartozóik „megélhetési viszonyuk veszélyeztetése nélkül eltartani képtelenek” (1. §). A rendelet több pontban is tartalmaz feladatokat a községek számára: ki kellett deríteniük a gondozásba vett gyermek illetőségét (2. §), a gyermek „fizetni köteles hozzátartozóinak” anyagi helyzetét kipuhatolni, a hozzátartozók vagyoni helyzetében beállott változásokat nyomon követni (10. §), illetve ha a rokonok bármekkora összeggel is hozzá tudtak járulni a kiskorú tartásához, akkor e „térítményeket erélyesen és pontosan behajtani” (12. §). Hogy parancssal felesztett kíváncsiságunknak mi volt az oka, nem tudni pontosan, hiszen sem a törvényből, sem a rendeletről nem tűnik ki, hogy akár az országos betegápolási alaphoz, akár a törvényhatóságoknak vagy a községeknek visszkereseti joga lett volna a kiskorúak fizetőképes hozzátartozóival szemben.²¹³ Lehetséges, hogy az érdekeltek már a 7. életév betöltése utáni helyzetre készülődtek?

A most elemzett 1898. évi XXI. tc. mellett ekkoriban alkotta meg a parlament az állami gyermekmenhelyekről szóló 1901. évi VIII. és a közsegélyre szoruló 7 éven felüli gyermekek gondozásáról szóló 1901. évi XXI. törvénycikkeket. Az előbbi kiépítette az állami gyermekmenhelyek és gyermektelepek hálózatát,²¹⁴ az utóbbi pedig megismételte az 1898.

²¹³ Ugyanakkor a nem sokkal később született 90252/1904. B.M. sz. határozatban (megtalálható: KEH II./266. o.) az alábbiak olvashatók: „Fölterjesztésére értesitem, hogy a menhely által 7 éven felüli elhagyott gyermekek tartásdíja címén előlegezett összegeket, tekintettel az 1901. évi XXI. t.-cz. 3. § rendelkezésére, a község tartozik visszatéríteni. Fennmaradván természetesen a községnek az a joga, hogy az általa kifizetett összeget akár az elhagyott gyermek vagyonából, akár a tartásra köteles hozzátartozókon követelje...”

²¹⁴ 1913-ban Budapesten, Debrecenben, Nagyváradon, Gyulán, Kolozsvárott, Aradon, Szegeden, Kecskeméten, Veszprémben, Rimaszombaton, Kassán, Munkácson, Marosvásárhelyen, Temesváron, Szabadkán, Pécsen és Szombathelyen voltak menhelyek (forrás: Révai Nagy Lexikona. Az ismeretek enciklopédiája, IX. kötet, Bp., 1913, 159. o.), állami gyermektelepek pedig az a község számított, ahol valamelyik állami gyermekmenhely legalább harminc gyermeket gondoztatott nevelőszülőknél (forrás: uo., 161. o.).

évi XXI. tc.-ben már deklarált tételt, hogy ti. az állami gyermekmenhelyek kötelékébe tartozó 7–15 éves gyermekek gondozási költségei az illetéki községet terhelik (3. §).

Sok újdonságot a most említett két törvény végrehajtása tárgyában kibocsátott 1/1903. B.M. sz. rendelet²¹⁵ sem hozott. A belügyi kormányzat itt is parancsba adta a gyermek községi illetőségének megállapítását (6. §), itt is figyelemmel kellett kísérni a hozzátartozók vagyoni viszonyait (7. §), sőt a települések – igaz, meglehetősen szűken mért – visszakereseti jogot is kaptak (9. §).²¹⁶ Lényegesebb változás ennél, hogy a miniszter felhatalmazta a községeket: a törvényhatóságokban, rendezett tanácsú városokban kötelezően létrehozandó segélyalapról (60. §) kérelmezhetik a terhükre rótt gondozási költségek megtérítését (61. §). Azt pedig a vármegyéknek engedte meg, hogy a községeket terhelő, az elhagyott gyermekek gondozására fordított költségek egyenletes megoszlása érdekében a vármegyei települések kötelező szövetkezését rendelje el (64. §).

E rendelet 11. §-a úgy intézkedett, hogy halaszthatatlanul sürgős esetekben, „ha ezt a gyermek létérdeke megköveteli és ha az árvaszéki intézkedés bevárásából előállható késedelemben veszély van”, a menhelybe bevitt gyermeket az igazgató-főorvos a hatósági intézkedés előtt is felvehette az intézetbe. Az 57588/1905. B.M. sz. rendelet²¹⁷ szerint sokszor előfordult az, hogy a kétségbeesett szülők – a községi előjáróság tanácsára – közvetlenül a menhelyhez fordultak segítségért, természetesen minden hatósági határozat és hivatalos irat (például a gyermek családi viszonyait, illetve a szülők vagyoni helyzetét igazoló bizonyítvány) nélkül, ami semmiképpen sem könnyítette meg a kiskorú menhelyi felvételét, sőt sokszor lehetetlenné tette azt. Elgondolkoztató a községek sietsége, hiszen a rendelet 9. §-a éppen a településeket kötelezte arra, hogy sürgős szükségben a menhelybe való felvételig gondozzák a kicsinyeket. Az ezalatt összegyűlt költségeket a menhely megtérítette a településeknek,

²¹⁵ Megtalálható: R.T.-1903, 534–586. o.

²¹⁶ A rendelet 9. §-a szerint a település köteles volt haladék nélkül gondozásba venni azt a 15 évnél fiatalabb gyermeket, aki „elhagyottnak mutatkozott”, és mindaddig gondoskodni róla, amíg fel nem vették valamelyik menhelybe. Ha aztán az árvaszék a gyermeket mégsem nyilvánította elhagyottá, s emiatt mégsem vette fel a menhelybe, akkor az időközben felgyülemlett gondozási költségeket a község a kiskorú tartására kötelezett személyektől visszakövetelhetette, illetve e követelését bírói úton érvényesíthette.

²¹⁷ Megtalálható: KEH III./319. o.

feltéve hogy a gyereket az árvaszék jogerősen elhagyottá nyilvánította, és beutalta a menhelybe. Ha viszont nem, akkor a község könnyen pénzt vesztíthette, kiadásait ugyanis az állam nem térítette meg, hanem csak a gyermek hozzátartozóitól perelhette vissza. Szegény szülők esetén viszont ez az eljárás nem sok eredménnyel kecsegtetett.

Miközben a parlamenti vita során maga a kormányzat korszakos jelentőségűnek állította be a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. törvénycikket (ugyanerről Ferge Zsuzsa azt írta, hogy „valamit javított a helyzeten”²¹⁸), a körülményeket reálisan szemlélők nem osztották a kincstári optimizmust. „Igaz – mondta a kormányfő-belügyminiszter két és fél évvel később, a 7 éven felüli gyermekek gondozásáról szóló 1901. évi XXI. tc. előterjesztésekor –, hogy ma, midőn a 7 éven aluli gyermekek gondozását az 1898:XXI. t.-cz. teljesen átvette a községektől az országos betegápolási alap számlájára, a községektől elvárható lenne, hogy az eddiginél nagyobb buzgalommal fogadja oltalmába a 7 éven felüli gyermeket... A községi közsegélyezés mai szervezetlensége mellett, mely ezen a téren mindennapi, semmi esetre sem nyugodhatunk meg abban, hogy a 7-ik életévét betöltött elhagyott gyermek sorsa egyedül a községre legyen bízva, mely a további áldozatokat a gyermek érdekében meghozni nem igyekszik, korlátolt anyagi erejénél fogva sokszor nem is bírja s mely így a gyermeket legtöbb esetben egy reáutalt kelletlen nyűgnek tekinti.”²¹⁹

Széll Kálmán aligha vágyott ilyen babérokra, utóbb mégis megállapíthatta, hogy balsejtelme hiba nélkül beigazolódott. A községek ugyanis semmivel sem érezték át jobban nemzetmentő feladatuk fontosságát, s praxisukban az új szabályozás után csupán annyi változott, hogy akkortól a hét évnél idősebb gyermekek ellátása kapcsán civakodtak egymással és a gyermekmenhelyekkel. Így aztán semmi meglepő nincs abban, hogy a belügyi kormányzat szűk három esztendő alatt ötször volt kénytelen ki nyilatkoztatni, hogy az elhagyott gyermekek gondozási költségeit az illetéki község köteles viselni.²²⁰

²¹⁸ Ferge, 71. o.

²¹⁹ Lásd az 1901. évi XXI. tc. miniszteri indoklását. Megtalálható: M.T.-1901, 128. o.

²²⁰ 98048/1903., 59041/1904., 90252/1904., 18310/1905. és 58917/1906. B.M. sz. határozatok, megtalálhatók: Petrók, 141, 136, 135. és 145. o.

Több egyéb mellett mindez két dologra is bizonyíték lehet. Egyrészt arra, hogy bármennyire világos volt is a szabályozás és egyértelmű a belügyi gyakorlat, az illetőségi községek nagyon nehezen törődtek ebbe bele, s így bizonyára nagyon nehezen lehetett érvényt szerezni az idevágó jogi normáknak. Másrészt pedig arra, hogy jöllehet az 1/1903. B.M. sz. körrendelet 61. §-a szerint a települések kérhették a vármegyétől az általuk kifizetett gondozási költségek megtérítését, sok pénzt onnan aligha láttak a községek.

A már sokat emlegetett 1901. évi XXI. tc. 1. §-a akként rendelkezett, hogy a hetedik életévüket az állami gyermekmenhelyen betöltő kiskorúak egészen tizenöt éves korukig az intézetben maradnak, ha törvényhatósági vagy magánárhaházban, valamilyen jótékony egyesületnél nem volnának elhelyezhetők. A községek aligha örültek ennek a passzusnak, hiszen a gyámoltásnak ez a formája nyilvánvalóan többbe került, mint amit a települések – segélyezés gyanánt – annak előtte nyújtottak a kiskorúaknak. A súlyos anyagi terhektől több község is oly módon igyekezett menekülni, hogy saját maga kívánt gondoskodni az elhagyottá nyilvánított gyermekekről, merthogy „...a község a gyermeknek az állami gyermekmenhelyben való tartásából felmerülő költséget sokallja s a gyermeket ilyen módon olcsóbban akarja elhelyezni”.²²¹ Nem valószínű, hogy az effajta gyakorlat a gyermekekre nézve áldásos lett volna, hiszen a települések bizonyosan igyekeztek volna a tartási költségeket a lehető legalacsonyabbra szorítani. Nyilván ezért nem engedélyezte a belügyi kormányzat egyszer sem az elhagyott gyermekek „községhez való kiadatását”.²²²

Nem mindegyik község nyugodott ebbe bele, némelyik megpróbált huncutkodni. A Gyermekvédelmi Szabályrendelet (1/1903. B.M. sz. körrendelet) 50. §-át próbálták kihasználni, amely megengedte, hogy a menhelyben elhelyezett gyermeket a további gondozást vállaló rokonnak, jótévőnek, jótékony egyesületnek kiadják. A községnek nem is kellett mást tennie, mint keresni egy „jótévőt”, aki jelentkezett a menhelyben a gyermekért. A csel persze nem mindig jött be: „...de különben is – dohogott egyhelyütt a belügyi kormányzat vezetője – ennek az egész eljárásnak, hogy a szóban levő gyermek az állami gyermekmenhely kötele-

²²¹ 87620/1905. B.M. sz. határozat, közli: Petrók, 143. o.

²²² 52042/1904., 52911/1904., 84068/1904. és 87620/1905. B.M. sz. határozatok, megtalálhatók: Petrók, 139, 140. és 142. o.

kéből V. Jánosnak kiadassék, a célja az: kijátszani azt a rendelkezést, hogy a gyermek a községnek ki nem adható. Az, hogy az adott esetben a község, mint jótévőt maga mellé vette először L. Györgyöt s mikor az erre vonatkozó határozatokat megsemmisítettem, második jótévőnek V. Jánost, a gyermeknek azt a rokonát, a ki annak idején a gyermeket ingyen gondozni nem akarta és a menhelybe beadta... csak a törvénynek s a törvényes kormányrendeletnek világos kijátszása. Ennek oka pedig az, hogy a község – a mint ez a jelentésből is kitűnik – a gyermeknek az állami gyermekmenhelyben való tartásából felmerülő költséget sokallja s a gyermeket ilyen módon olcsóbban akarja elhelyezni.”²²³

Az I. világháború és a trianoni békediktátum hatásai következtében megroggyant a magyar gazdaság, ezért a kormányok igyekeztek az állami költségvetés kiadásait is apasztani. Példának okáért úgy, hogy az 1924. évi IV. tc.-kel kihirdetett szanalási törvény az összes gyermekgondozási költséget a törvényhatóságokra kívánta áthárítani.²²⁴ Az általános felzúdulás hatására²²⁵ a kormány módosította elképzelését: új jogszabályt bocsátott ki, az 5180/1926. M.E. sz. kormányrendeletet,²²⁶ amelyben nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótadó kivetését rendelte el. E pótadóból az államkincstár viselte a gyermekgondozási költségeket, s ezzel párhuzamosan megszűnt az illetőségi községek teherviselési kötelessége.²²⁷

A kormányrendelet végrehajtása tárgyában kiadott 307662/1927. N. M. sz. körrendelet²²⁸ sietett az érdekeltek tudomására hozni, hogy a

²²³ Lásd a 84068/1904., illetve a 87620/1905. B.M. sz. határozatokat, megtalálhatók: KEH II./269., illetve III./321. o.

²²⁴ Az 1924. évi IV. tc. a) melléklet A)/1/5. pontjának (2) bekezdése értelmében a kormányzat az állami gyermekmenhelyekre felvett gyermekek korhatára (1901. évi XXI. tc. 1. §-a), ezek gondozási költségeinek viselése (1901. évi VIII. tc. 5. §-a és 1901. évi XXI. tc. 3. §-a), illetve e költségek behajtásának módja tekintetében az akkor hatályban lévő törvényes szabályoktól eltérően, rendeleti úton intézkedhetett. Ezek a rendeletek a 4100/1925. M.E. sz. rendelet (megtalálható: R.T.-1925, 63–66. o.), illetve a 2000/1925. N.M.M. eln. sz. rendelet (megtalálható: R.T.-1925, 669–674. o.) voltak. A 4100/1925. M.E. sz. rendelet 1. §-a értelmében a törvényhatóságok hozzájárulásából kell fedezni a m. kir. állami gyermekmenhelyek kötelekébe felvett gyermekek gondozási költségét, hacsak azt „magánosok meg nem térítik”.

²²⁵ Lásd Ladik, 1940, 85. o.

²²⁶ Megtalálható: R.T.-1926, 126–129. o.

²²⁷ Lásd Ladik, 1940., 85. o. is.

²²⁸ Közli: Peregriny–Beszterczey, 269. o.

megváltozott viszonyok közepette az elhagyottá nyilvánítással kapcsolatban eddig szokásban volt, a községi illetőség megállapítására irányuló eljárást 1925. július 1-jétől²²⁹ kezdve „rendszerint mellőzni kell”, illetve azt csak akkor kell lefolytatni, ha az a gyermek honosságának megállapítása végett szükséges.

Hangsúlyozom, mindez csupán azt jelentette, hogy az 1925. július 1. után állami gondozásba vett gyermekek községi illetőségének megállapítására nem volt szükség.²³⁰ Akiket viszont annál korábban vettek állami gondozásba, azoknál éppúgy fennállt az illetőségi község fizetési kötelezettsége, mint korábban. A könnyebbség mindössze annyi volt, hogy ha a gyermek községi illetőségét a hatóság még nem állapította meg, 100 pengőn aluli gondozási díj követelése esetén az illetőség megállapítása iránti eljárás kezdeményezését a gyermekmenhely igazgatója mellőzhette, feltéve hogy az illetőség megállapítása nehézségekbe ütközött, és az eljárás lefolytatásának költségei a követelés összegéhez képest előreláthatóan aránytalanul nagyok lettek volna.²³¹ Úgy látszik azonban, az intézetek vezetői nemcsak ilyen esetekben tekintettek el a bürokratikus procedúrától: a következő években az állam pénzügyi érdekeire hivatkozva két miniszteri rendelet is parancsba adta nekik a nagyobb összegű tartásdíjak behajtását, illetve ennek előfeltételeként a községi illetőség megállapítását.²³²

Az idő múlásával e szabályokat egyre ritkábban kellett alkalmazni, 1933. július 1. után ugyanis elvileg minden gondozási költséget az országos alapból fedeztek. Ám a közigazgatási tisztviselők hatvan esztendő alatt kialakult beidegződései rövid nyolc év alatt mit sem változtak: „a gyermekvédelmi osztály vezetőjének jelentéséből kitűnően egyes magyar királyi állami gyermekmenhelyek, a magyar királyi belügyminiszter úrnak, valamennyi magyar királyi gyermekmenhely igazgató főorvosához intézett és 1933. évi december hó 5-én kelt 1227/1933-II. sz. körrendeletében foglalt utasítás ellenére, még ma is intéznek az árvaszékhez...

²²⁹ Az 5180/1926. M.E. sz. rendelet 15. §-ában az olvasható, hogy „ez a rendelet kihirdetése napján (1926. július 1.) lép életbe, azonban rendelkezéseinek 1925. évi július 1. napján kezdődő hatályt kell tulajdonítani”.

²³⁰ 81191/1926. N.M.M. sz. rendelet, közli: Czebe, 191. o.

²³¹ 126172/1930. N.M.M. sz. rendelet, megtalálható: Czebe, 190. o.

²³² 131790/1931. N.M.M. és a 220230/1932. B.M. sz. rendeletek, megtalálhatók: Czebe, 189, illetőleg 198. o.

olyan kétséges illetőségű kiskorú illetőségének megállapítás iránti megkeresést, akik 1925. évi július hó 1. után kerültek állami gondozásba” – dohogott a székesfőváros árvaszékének vezetője 1936-ban papírra vetett jelentésében.²³³

6.3.2. Erkölcsi elhagyottság: a cigánygyermek megmentése

Habár a súlya kétségtelenül kisebb, mint az anyagi elhagyottságnak, a kép teljessé tétele érdekében néhány sort áldozni kell az erkölcsi szempontból elhagyott gyermekek táborának, illetőleg az ő megmentésüket célzó eljárási gyakorlatnak is. Mint korábban említettem, az erkölcsi elhagyottság fogalmát burkoltan már a Gyermekvédelmi Szabályrendelet is tartalmazta (3. és 25. §), de az 1/1903. B.M. sz. rendelet kihirdetésekor – nem lévén „szigorúbb nevelésre berendezett internátusok”, azaz javító-nevelő intézetek – még nem volt mód ez alapján eljárásokat indítani. Gyökeresen új helyzetet teremtett azonban a néhány évvel később, 1907. június 13-án kibocsátott 60000/1907. B.M. sz. körrendelet,²³⁴ amely menhelyi elhelyezését rendelte el annak a gyermeknek is, aki környezetében erkölcsi romlásnak volt kitéve, vagy züllésnek indult.

Jóllehet nem ellenük irányult, és nem csak rájuk alkalmazták,²³⁵ szerencsétlen egybeesés folytán a rendeletet – meglehetősen sajátosan értelmezve passzusait – az I. világháború végéig sűrűn használták a cigánygyerekekkel szemben. Éppen azokban a hetekben ugyanis, amikor Andrassy Gyula leiratát a közigazgatás helyi-területi vezetői megismerték, kóbor cigányok négy áldozatot követelő, kegyetlen bűncselekményt követtek el a Pest megyei Dános határában. Az 1907. július 18-án éjjel lejártszódtott rablógyilkosság alaposan felborzolta a kedélyeket, a sajtóban

²³³ Idézi Czebe, 208, 209. o.

²³⁴ Megtalálható: R.T.-1907, 1293–1306. o.

²³⁵ Az erkölcsi elhagyottság már a büntetőjog határán mozgó kategória. Az „erkölcsi romlásnak kitétt vagy züllésnek indult” fiatalkorúakat – amennyiben valamilyen büntetendő cselekményt követtek el – az I. Büntetőnovella (1908. évi XXXVI. tc.) javítóintézetbe küldte. Lásd Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Bp., 1909., 420–445. o.

megindult a hisztériakeltés – de most már nem csak az elkövetők, hanem valamennyi cigány ellen.²³⁶

Hogy illusztráljam a közhangulatot, idézek néhány mondatot Hertelendy Ferenc országgyűlési képviselőnek a VIII. országos gazdakongresszuson 1907 szeptemberében elmondott referátumából: „...ami pedig gyermekeiket illeti: köztudomású dolog, tehát szintén nem igényel bizonyítást, hogy azok tartását és nevelését, beleértve ebbe mindazt, ami a tartás és neveltetés fogalma alá esik, teljesen elhanyagolják [mármost a cigány szülők – P. L.] s erkölcsi és testi jólétüket állandóan veszélyeztetik... amiből kifolyólag legkisebb kétséget sem szenvedhet, hogy gyermekeik egyáltalán nem hagyhatók náluk, hogy atyai hatalmuk megszüntetendő, sőt a gyámságból és gondnokságból is kizárandók, gyermekeik pedig elhagyottnak nyilvánítandók, gyermekmenhelyre adandók... Az a csecsemő, ki anyja keblén már a sátor füstös és piszkos vásznai közt nem lát egyebet, mint undok szennyet, az erkölcstelenségnek és fajtalanságnak legundorítóbb példái... ki nem eszik mást, csak lopott jóságot, ki nem hall mást, csak káromkodást, ki nem tanul mást, csak bűnre: lopás, rablás, gyilkosságra csábítást, ki nem érez mást, csak embervérszagot... – méltóztatik-e belátni, kérdezem, hogy az emberszeretet nem parancsolja-e egyenesen, hogy ezek a még megmenthető gyermekek ebből a környezetből kiragadtassanak?”²³⁷

Ha ezen a szellemi színvonalon állt a hallgatóság is, akkor nagy hatású beszéd lehetett Hertelendy Ferencé képviselő úré, kétségtelen. Megalapozott volt-e véleménye, vagy sem, az most lényegtelen. Sokkal fontosabb ennél, hogy a helyi közigazgatási apparátus tagjai – számtalan utalás található erre – nagyon hasonlóan vélekedtek a kérdéssről. Nekik éppen kapóra jött a 60000/1907. B.M. sz. rendelet, amely feljogosította őket az erkölcsi romlásnak kitétt vagy züllésnek indult kiskorúak menhelybe utalására, mert ezzel vélték orvosolhatónak a korszak egyik társadalmi betegségét, a cigánykérdést.

Első pillantásra távolinak tűnik a kapcsolat a gyermekvédelem és a népcsoport vándorló életmódjában megnyilvánuló cigánykérdés, illetve annak rendezése között, a korabeli közigazgatás mégis szoros kötődést látott. A többségükben Hertelendy Ferenc nézeteit osztó helyi potentá-

²³⁶ A történelekről részletesebben lásd Pomogyi, 35–37. o.

²³⁷ Hertelendy, 122–123. o.

tok ugyanis – a községi előjáróság tagjától a jegyzőn át egészen a szolgabíróig – úgy vélték, hogy éppen azzal felelnek meg a humanizmus követelményeinek, ha a purdékot menhelyekre utalva, megmentik őket a jövő generációinak, a polgárosultságnak, a civilizációnak. Úgy gondolom azonban, ebbeli indítatásukat nemcsak az emberszeretet vezérelte, hanem mögöttes szándék is motiválta. Hertelendyvel együtt ők is arra apellálhattak, hogy a gyermekvédelmi jogszabályok következtetés alkalmazása egy csapásra megoldja a hazai cigánykérdést: „Tessék csak a fenti törvényeket egyenlő szigorral alkalmazni, arra bizonyos határidőt kitűzni, erre egyszerre úgy meg fog apadni a kóborcigányok száma, hogy alig lesz ki ellen érvényesíteni. Ne tessék aggódni, hogy hova mennek, az az ő dolguk lesz, de elpárolognak oda, hol remélik hogy gyalázatosságait megtűrrik: keletre vagy más világrészbe, ezért ne fájjon a mi fejünk. Akkor azután bezárni a határt, hogy többé ide vissza ne térhessenek.”²³⁸ Az mindenesetre felettébb elgondolkoztató, hogy a hatáskörükbe való beavatkozásra, de különösen a költségvetési egyensúlyuk veszélyeztetésére máskor oly ingerülten reagáló községeknek ezúttal szavát sem lehetett hallani. Sőt, módfelett készségesek voltak a felsőbb hatóságok döntéseinek végrehajtásában.

Több forrás is bizonyítja, hogy a Mária Terézia idejében kipróbált és az Andrássy belügyminiszter rendelete által most újra felkínált módszert²³⁹ a civilizáltak mondott XX. század is szívesen alkalmazta. Példának okáért a dadai felső járásban 1908-ban 6 szekér sátoros cigánytól 14 gyermeket vettek el (13 éven aluliakat), és a munkácsi menházba szállították őket.²⁴⁰ Somogyban a letartóztatott cigányok 14 évesnél fiatalabb gyermekeit utalták válogatás nélkül lelencházba.²⁴¹ Ugyanitt egy évvel később arra utasította az alispán az előjáróságokat, szolgabírói hivatalo-

²³⁸ Hertelendy, 124. o.

²³⁹ Vö. Tomka, 48. o., illetőleg Bajcsy László miniszteri biztos (?) első rendezési tervének indokolása [megtalálható: OL K 26-1910-XL-49 (997/885)]. Bajcsy szerint „ebben az időben 10 000 cigány gyermeket szedtek el a szülőktől”.

²⁴⁰ Herrmann, 9. o.

²⁴¹ Somogy vármegye közönségének 194/9040-1909. kgy. sz. felirata a belügyminiszterhez, 1909. május 3. Megtalálható a Herrmann-hagyatékban, a József Attila Tudományegyetem Központi Könyvtárában.

kat, mindenkor szorgalmasan vizsgálják, nem szükséges-e alkalmazni a cigánygyerekekkel szemben a 60000/1907. B.M. sz. rendeletet.²⁴²

Célra vezető eszköznek vélte a cigányügy rendezésénél Vas vármegye közönsége is a cigánygyermek elhagyottá nyilvánítását (és bizonyára alkalmazta is a módszert). Mindazonáltal protestált a belügyminiszternél, hogy nem volt szerencsés dolog a tartás költségeit a községekre hárítani. Részint igazságtalannak minősítette ilyen formájában a rendelkezéseket („a községekre e czimen eső teher egyenlő módon meg nem oldható”), részint a gyakorlat követelményeivel ellenkezők: „még ma is nagy a száma azon gyermekeknek, kik házilag gondozásban nem részesülnek, mert a községek a reájuk háramló tehertől való félelem miatt az ily gyermekeket eltitkolják, hozzátartozóikat megfélemlítéssel is megakadályozzák, hogy azokat bejelentsék.”²⁴³

Mentve a menthető, a belügyi kormányzat rendre megsemmisítette az árvaszékek túlkapásuktól sem mentes, elhagyottá nyilvánító határozatait. Így tett azoknak a somogyi illetőségű kiskorúaknak az esetében, akiknek szüleit letartóztatták,²⁴⁴ és így tett annak a tizenöt cigánygyermeknek az ügyében is, akiket Sz. vármegye utalt az m.-i gyermekmenhelybe.²⁴⁵ Mint ez utóbbi eset kapcsán a minisztérium megállapította: az iratok tanúsága szerint az eljárás során éppen azt nem vizsgálták, hogy a szóban levő kiskorúakat a tartásra köteles hozzátartozóik képesek-e eltartani és felnevelni, holott „az édes anyák... jogorvoslataikban kijelentették, hogy gyermekeiket nem csak készek, de képesek is eltartani és felnevelni.”²⁴⁶

Nyilván nem csak az Sz. megyei praxis szenvedett ilyen hibákban, sokkal inkább országos gyakorlatról lehetett szó. A belügyi kormányzat

²⁴² 2943/1910. sz. alispáni körrendelet. *Somogy vármegye Hivatalos Lapja*, 1910/8. szám.

²⁴³ Vas vármegye közigazgatási bizottságának 2675/1909. sz. jelentése a Miniszterelnökségnek, 1909. augusztus 29. Megtalálható a Herrmann-hagyatékban, a József Attila Tudományegyetem Központi Könyvtárában.

²⁴⁴ Somogy vármegye közönségének 194/9040-1909. kv. sz. felirata a belügyminiszterhez, 1909. május 3. Megtalálható a Herrmann-hagyatékban, a József Attila Tudományegyetem Központi Könyvtárában.

²⁴⁵ Szabolcs vagy Szatmár vármegye lehetett, hiszen ahhoz van közel az m.-i, azaz munkácsi gyermekmenhely.

²⁴⁶ Lásd a Belügyi Közlöny 1909. évi 16. számában a belügyminiszter 76334/1908. sz. a Sz. vármegye közigazgatási bizottságához intézett rendeletét.

mégsem tanult a történelekből. Amikor az I. világháború alatt kibocsátotta a vándorcigányok letelepítését célzó 15000/1916. B.M. eln. sz. rendeletét,²⁴⁷ továbbra is fenntartotta a lehetőséget, hogy a kóborlók kicsinyeit válogatás nélkül lelencházba utalhassák. Mi több: e leirat tán még az adigjaknál is könnyebbé tette a menhelyi elhelyezést, hiszen 4. §-ában csak azt a nagyon szubjektív megítélést engedő kritériumot követelte meg, hogy a gyermek ne álljon „kellő gondozás” alatt.

A hatás kiszámítható lett volna: a rendelkezést – Sándor János belügyér megállapítása szerint – több hatóság is úgy értelmezte, mintha a kóbor cigányoknak valamennyi gyermekét állami gyermekmenhelybe kellene utalni. Sietve leszögezte hát, hogy „a fentidézett rendeletnek nincs ilyen célzata és rendelkezései sem tartalmazzanak olyan felhatalmazást, hogy a kóbor cigányok vagy gyermekeik indokolatlanul erőszakos vagy a szülei érzést ok nélkül sértő elbánásban részesíttessenek”, s arra utasította a törvényhatóságokat, árvaszékeket, hogy a jövőben csak olyanokat utaljanak intézetbe, „akiket a kóbor cigányok viszonyai szerint is elhagyottaknak kell tekinteni, vagyis akiknek nincs oly hozzátartozójuk, aki reájuk felügyelne, őket gondozná, más szóval: akiknek a menhelyekbe való felvétel nélkül életük forogna közvetlen veszedelemben.”²⁴⁸

6.4. Közegészségügy, szegények kórházi ápolása

6.4.1. Községi terhek a kiegyezést követő évtizedekben

Több más tevékenységi körhöz hasonlóan a közegészségügy területén elvégzendő feladatok is súlyos terheket róttak a polgári korszak községeire. A kiindulási pont ezúttal is valahol a Habsburg-abszolútizmus idejében kereshető (két idevágó törvény miniszteri indokolása is említ egy 1724. augusztus 22-i királyi rendeletet²⁴⁹), így aztán nem meglepő, hogy ami-

²⁴⁷ Megtalálható R.T.-1916, 438–456. o., illetve PmL IV. 408-b 12989/1919 (161/1916)

²⁴⁸ 86471/1916. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1916, 1148–1149. o., illetve PmL IV. 408/b 12989/919 (24223/916)

²⁴⁹ Lásd a nyilvános betegápolás költségei fedezéséről szóló 1875. évi III. és az ugyanilyen című 1898. évi XXI. tc. miniszteri indokolását. Megtalálhatók: CJH CD.

kor az 1871. évi XVIII. tc., az első községi törvény – 22. §-ának g) pontjában, illetve 131. §-ában – a községekre hártotta a szegényügy kezelésének felettlébb terhes kötelezettségét, emiatt hangosabb tiltakozás nem volt hallható. Sőt, amikor a törvény végrehajtási normájaként egy évvel később Tóth Vilmos belügyminiszter kibocsátotta 8803/1872. B.M. sz. körrendeletét,²⁵⁰ abban mint magától értetődőt említette, hogy a szegényügy ellátásának egyik ágát „a mindennemű szegény betegek... ápolása képezi”. Ilyeténképpen tehát a községek tiszte lett a szegény betegek gyógyíttatása, függetlenül attól, hogy „a fentelősorolt szegények ápolása és ellátása magának az illetékes [értsd: illetőségi – P. L.] községnek kebelében történik, vagy pedig a községben illetékes betegek, lelenczek stb. más, akár belföldi, akár pedig osztrák tartományokbeli vagy külföldi kórházakban, tébolydákban, szül- és lelenczházakban ápolatnak”. Ez a különbségtétel – már tudniillik az, hogy a gyógyítás-ápolás helyben a községben, illetőleg kórházban vagy más, de nem községi egészségügyi intézetben történik – gyakorlatilag a korszak végéig megmaradt. Nem ok nélkül természetesen: a két gyógyítási formához más-más községi helyzetállási kötelezettség tapadt.

1872-ben azonban még nem volt differencia: akár helyben gondozták a szegény beteget, akár kórházban gyógyították, az illetőségi község volt köteles fedezni annak költségeit. (Illetve ezeken túlmenően még az ápolat szállításának költségeit is.²⁵¹) Feltéve persze, hogy a beteg valóban vagyontalan volt, hogy nem voltak fizetésre kötelezhető hozzátartozói, hogy nem volt fizetésre szorítható munkáltatója avagy cseléd tartó gazdája,²⁵² végül ha a községben működő jótékony intézetek nem vállalták a beteg ápolását avagy a számla kiegyenlítését. Némi vigaszt nyújthatott a pénz után futó településnek, hogy a beteggel szemben visszkereseti

²⁵⁰ Megtalálható: R.T.-1872, 402–408. o.

²⁵¹ Lásd a 8803/1872. B.M. sz. körrendelet kiegészítését kibocsátott 23144/1872. B.M. sz. körrendelet VIII. pontját. A jogszabály megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.

²⁵² A 8803/1872. B.M. sz. körrendelet kiegészítését kibocsátott 23144/1872. B.M. sz. körrendelet VII. pontja (a jogszabály megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.) az 1872. évi VIII. törvénycikket, az ipartörvényt, illetve a 21740/1868. B.M. sz. rendeletet említi olyan jogszabályokként, amelyek kötelezik a munkaadókat, illetőleg a cseléd tartó gazdákat, hogy beteg munkavállalójuk gyógyíttatási költségeit 30 napon keresztül fedezzék.

joga²⁵³ volt: ha tehát ő utóbb felgyógyult, munkához, keresethez jutott, a község – akár részletekben, akár egy összegben – követelhetette tőle a gyógyítására fordított pénzt. Magától értetődik, hogy a gyógyíttatást finanszírozó lakóhelynek visszkereseti joga volt a beteg illetőségi községével szemben is: konkrét jogesetek hosszú sora rá a bizonyíték, hogy a hajlékot nyújtó települések éltek is ezzel a jogosítványukkal.

A belügyi kormányzat mindazonáltal sejtette, hogy nem fog minden simán menni a gyógyköltségek beszedése terén, mert az iménti rendelet kiegészítésére kibocsátott 23144/1872. B.M. sz. körrendelet²⁵⁴ szinte mással sem foglalkozott, mint az illetőség megállapításával, az illetőségi bizonyítványok kiállításával és a kórházi számlákon szereplő összegek behajtásával. Huncutkodások ugyanis már akkor is voltak: „a szegénységi bizonylatoknak a valósággal meg nem egyezőleg kiállítása, illetőleg a fizetni kötelesek vagyónának eltitkolása mondhatni, szokássá vált” alig néhány hónap alatt. Hogy aztán mennyit javítottak a helyzeten a jogalkotó rendcsinálást célzó szigorú parancsai, nem tudni. De vannak kétségeim, hogy például a szegénységi bizonyítványok területén rendezést jelentett volna az az új regula, hogy ezeket akkortól a település lelkészének is láttamoznia kellett, aki tudvalévőleg nem volt közigazgatási alkalmazott, ennél fogva fegyelmi felelőssége sem volt, aminek következtében bármit aláírhatott, amit lelkiismeretével összeegyeztethetőnek tartott. És nyilván sok mindent annak tartott, ha úgy látta, hogy ezzel valamelyik falujabeli szegény emberen segít.²⁵⁵

²⁵³ Csak a beteggel szemben, a fizetésre kötelezhető egyéb személyek (rokonok, munkáltató) visszkereseti joggal már nem voltak támadhatók. Ez következik egyrészt a 8803/1872. B.M. sz. körrendelet szövegéből, de ezt mondja ki egy későbbi Közigazgatási Bírósági határozat is: „Azon körülmény, hogy az apának közsegélyezésben történt részesítése idejében fizetésre képtelen gyermekek később vagyoni helyzetük javulása folytán fizetéképessékké váltak, jogszerűleg vonja ugyan maga után, hogy a vagyontalan apának eltartására, illetve az ezzel járó költségek viselésére a további közsegély beszüntetése mellett sajátjukból kötelesek; ámde nem képezhet jogcímet arra, hogy a gyermekek fizetési képtelensége idejében a vagyontalan apa javára teljesített törvényes hatóságai kötelezettségéből származott közsegélyezés utólagos megtérítésére a később kedvező anyagi helyzetbe jutott gyermekek visszamenőleg kötelezhetőek volnának.” (1583/1901. K.B. sz. határozat, megtalálható: KEH, II./262. o.)

²⁵⁴ Megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.

²⁵⁵ A lelkési aláírás szükségességét kimondó szabályt előbb a 16601/1887. B.M. sz. körrendelet megerősítette, majd utóbb a 110623/1896. B.M. sz. körrendelet hatályon kívül helyezte. A jogszabályok megtalálhatók: R.T.-1887, 1227–1228. o., illetve R.T.-1897, 19. o.

A községi törvény, illetve a megidézett rendeletek által felállított finanszírozási szisztéma felettebb akadozva működött. Azzal, hogy a költségek megfizetését a településekre hátrították, „... egyes községek túlterheltek és e miatt betegeiket a kórházba nem küldve, a nyilvános betegápolás érdekei is hátrányt szenvedtek, azonkívül pedig e rendszer mellett az ápolási költségek lassu befolyása miatt, a kórházak fenállása is veszélyeztetve lőn”,²⁵⁶ ezért az országgyűlés elhatározta a vonatkozó szabályok megreformálását. Az 1875. évi III. tc. betegápolási alap létrehozására kötelezte a törvényhatóságokat, s ekkortól ebből az elkülönített pénzalapból fedezték a szegény betegek kórházi gyógyításának költségeit. De csak a kórházi gondozását. A helyben – vagy ahogy a törvénycikk 7. §-ában olvasható: a község saját kebelében – ápolott vagyontalan betegek gyógyítására fordított kiadások továbbra is a település büdzsáját apasztották. Ugyancsak az illetőségi község volt köteles gondoskodni a gyógyíthatatlannak nyilvánított, ámde nem közveszélyes elmebetegekről, továbbá „az ártalmatlan bányuk, buták és hülyék”²⁵⁷ ápolásáról és eltartásáról (8. §), amiként a betegszállítás költsége is a község pénztárcáját vékonyította (9. §). Az illetőségi község a kórházakban és más gyógyintézetekben ápolott és gyógyíthatatlannak nyilvánított vagyontalan betegeket – további ápolás és gondozás végett – köteles volt átvenni (9. §). E feladatainak teljesítését a településnek kizárólag saját forrásból kellett megoldania, ezek fedezésére segílyt sem a törvényhatóságtól, sem az állami költségvetéstől nem kaphatott (9. §). Ráadásul a „járványok alkalmával elrendelt hatósági óv- és gyógyintézkedésekből felmerülő mindennemű költség” is a község keresztje volt, értelemszerűen azé, amelynek érdekében az intézkedéseket elrendelték (10. §). Igaz, a község „beigazolt vagyontalansága vagy túlterhelteése” esetén itt már lehetett törvényhatósági vagy állami segílyért folyamodni (amit viszont az akkori gyakorlat szerint az esetek zömében vissza kellett fizetni).

Az 1875. évi III. tc. hatálybalépése (1875. július 1.) után tehát már nemcsak a községek, hanem a törvényhatóságok is kutatták a szegény betegek illetőségét, csak az egyik az otthoni ápolás és gondozás, a másik

²⁵⁶ 1875. évi III. tc. miniszteri indokolása, megtalálható: CJH CD.

²⁵⁷ Ugyanezeket a kategóriákat ismeri a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. tc. is (71. §), az egyes kifejezések tartalmáról azonban sem ez, sem a Márkus Dezső által szerkesztett hat kötetes *Jogi Lexikon* nem ad eligazítást.

pedig a kórházi gyógyítás költségeit akarta bevasalni a társhatóságokon. A törvényhatóságok már sokkal rámenősebbek voltak, mint a kisebb települések: hirtelen látványosan megsaporodtak a kórházi ápoltak illetőségét puhatoló eljárások, bizonyíték erre az Országos Levéltár belügyi általános (K 150) iratanyaga.

6.4.2. Századfordulós változások

A századforduló éveitől – mintegy varázsütésre – alaposan megfogytak az imént említett processzusok. Változott ugyanis a szabályozás, méghozzá jelentősen: a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. tc. ugyanis életre hívta az országos betegápolási alapot, 1899. január 1-jétől ebből fizetve – többek között – a kórházakban kezelt szegény betegek ápolási költségeit, valamint a szegények részére felírt gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök árát (3. §).

A váltás szükségességének okaira a törvény miniszteri indokolása²⁵⁸ ad kimerítő magyarázatot, leginkább a „teherviselési aránytalanságokat” róva fel az 1875. évi III. törvénycikknek. A probléma lényege, hogy annak idején a törvényhatósági betegápolási alap behozatalával „... el lett ugyan érve, hogy egy ugyanazon vármegye területén a községek egyenletesen terhelvék; de az ország összes községei között az arányos tehermegosztás elve korántsem lőn megvalósítva”. Ekképpen fordulhatott elő, hogy míg Békésben, Csanádban vagy Torda-Aranyosban 1 százalékot sem tett ki a törvényhatósági betegápolási alapot felhízláló betegápolási pótagó mértéke, addig Ungban ugyanez a szám 5, Ugocsában 6, Trencsénben 6,5 százalék volt.

A miniszteri indokolás szerint a teherviselési aránytalanságokat tovább fokozták a községi illetőségi szabályok: „A szegény vidékek lakosságának egy részét az önfentartási ösztön, a megélhetés kényszere a gazdagabb vidékekre, a nagyobb városokba, különösen a székes fővárosba tereli. Az eredeti illetőségi helyüktől elszakadt munkások megbetegednek, elnyomorodnak ott, a hol éveken át dolgoztak, a nélkül, hogy az utóbbi

²⁵⁸ Lásd az 1898. évi XXI. tc. miniszteri indokolásának általános részét. Megtalálható: *Képviselelőházi Irományok* 1896/1901, XVI. kötet 175–203. o., irományszám: 418., illetve CJH CD.

helyen az 1886:XXII. tc. alapján új községi illetőséget szereznének. Az a nagy város, mely a munkás erejét kihasználta, fel van mentve a megbetegedett munkás után viselendő teherrel; az ápolás vagy az ápolási költségek viselésének terhe... arra a szegény községre, illetőleg azon szegény község vármegyéjének betegápolási alapjára nehezedik, mely a beteggé vált egyénnek egészséges korában munkaerejét egyáltalában igénybe nem vette. Természetes ily körülmények között, hogy a községek az illetőség elismerésétől minden áron szabadulni igyekeznek, az ebből kifolyólag támadó tömérdek, gyakran évekig elhúzódó illetőségi vita pedig az egész közigazgatásra bénítólag hat.”

A törvény indoklásában nem kapott ugyan különös hangsúlyt, ám a kényszerű reformokat egy másik gazdasági vonatkozású indítók is sietette: a gyógyintézmények pénzügyi egyensúlyának bizonytalansága. „Kórházaink egy része – olvasható a miniszteri megokolásban – törvényes követeléseinek behajthatlansága következtében a szükséges tartaléktőkével nem rendelkezik, sőt nem ritkán anyagi zavarokkal küzd, a mennyiben követeléseire idejében, vagy egyáltalán nem juthatván hozzá, meglevő tartaléktőkéjét kénytelen felhasználni és ezáltal kamatvesztéseket is szenved; viszont saját tartozásait néha csak terhes kölcsönrel tudja idejében kiegyenliteni, vagy egyes szállítókkal az intézet érdekeire nézve kedvezőtlenebb szerződést kénytelen kötni. Mindezek a körülmények egyúttal a napi ápolási díjak emelkedését, vagyis közvetve a nyilvános betegápolás költségeinek fokozását is eredményezik.”

A miniszter elemzése pontos volt: 1897 végén a vármegyék 595 538 forinttal, a törvényhatósági városok 50 775 forinttal, együtt az összes törvényhatóságok közel 650 ezerrel tartoztak a közkórházaknak. Liptó vármegye adóssága önmagában is meghaladta a 100 ezer forintot.²⁵⁹ (Összehasonlításképpen: az 1898-as büdzsé 850 ezer forintot különített el az Országháznak, félmilliót állami elemi és polgári iskolák építésére, 600 ezret vicinális vasutak segélyezésére.²⁶⁰)

A törvényhatóságok késedelmességének bizonyára több oka is volt, ezek sorában azonban községek magatartása előkelő helyet foglalt el:ők sem siettek el befizetni muszáj-forintjaikat a vármegyei betegápolási alapba. Akár a fizetőkészség hiányzott, akár a fizetőképesség, tény, hogy

²⁵⁹ U.o.

²⁶⁰ Lásd az 1898. évi VI. törvénycíkket.

vége-hossza nincs a főnöki feddéseknek és a községi halogatásnak. Szatmárban bizonyosan ez volt a helyzet: a mátészalkai járás 1896-ról 290 forinttal tartozott, 1897-ről pedig, amikor éves pótdója 2186 forintot tett ki, 367-tel. S úgy tűnik, hiábavaló volt az alispáni sopánkodás („...több ízben hangsúlyoztam a már tűrhetetlen nehézséget, mellyel küzdenem kell a kórházi számlák kiegyenlítésénél”) és szigor (végrehajtó kirendelésével ijesztgetés, a községek bírónak és körjegyzőinek megbírságolása, a szolgabíró fizetésének részbeni visszatartása), a hozzáállás tartósan ilyen maradt.²⁶¹

Az 1898. évi XXI. törvénycikkkel létrehozott országos betegápolási alap kétségkívül enyhített a szegény vidékek településeinek gondjain, lényegi változást azonban nem hozott. Hiszen az 1875-ben kitalált kettős szisztéma továbbra is fennmaradt, s más fizetésre kötelezhető személyek – hozzátartozók vagy munkáltatók – híján az 1898. évi XXI. tc. hatálybalépése után is az illetőségi községek voltak kénytelenek gondoskodni a) a kórházi vagy gyógyintézeti ápolásban nem részesülő „vagy arra nem minősített betegekről”,²⁶² b) a kórházakból és gyógyintézetekből elbocsátott gyógyíthatatlan betegek és gyógyíthatatlannak nyilvánított, de nem közveszélyes elmebetegek, továbbá ártalmatlan hülyék, siketnémák, vakok, nyomorékok eltartásáról, illetve c) felerészben viselni a kolera és a pestis kivételével a hevenyfertőző betegségek ellen való védekezés terheit (8. §). Valamelyest azért csökkentek kiadásai, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy ekkortól a betegek szállításának költségei sem a településeket terhelte [3. § a) pont].

Az új rendszert magyarázva a jogalkotó büszkén említi az indoklásban, hogy az országos betegápolási alap felállításával „...nagy részben elenyészik az a sok fölösleges, áldatlan községi illetőségi vita is, mely ma annyi közigazgatási munkaerőt leköt; mert az új rendszer szerint közömbössé és szükségtelenné válik az ápolás községi illetőségének nyomozása, és csupán az lesz a kérdés, hogy az illető közápolásra szorult egyén magyar állampolgár-e... vagy sem”.

Ahogy ma mondanánk, a jogalkotó e helyütt erősen csúsztatott. Abban persze igaza volt, hogy ekkortól a kórházakban gyógykezelt magyar

²⁶¹ Részletezve lásd Gaál, I. kötet, 30–31. o.

²⁶² Nem jutottam nyomára, kiket érthetett e csoporton a jogalkotó, s a törvény indoklása sem segít a rejtvény megfejtésében.

honosok illetőségi helyét már nem kellett kideríteni. De ez a könnyebbség a lakóhelyén ápolt szegényekre nézvést már nem érvényesült: az ilyenek illetőségét feltétlenül tisztázni kellett ahhoz, hogy a tartózkodási község tudja tőlük követelni az ápolási költségeket. Nem véletlen, hogy az 1898. évi XXI. tc. végrehajtása apropóján a községi közsegélyezés tárgyában kibocsátott 51000/1899. B.M. sz. körrendelet²⁶³ is előírta, hogy a községi szegénykataszterbe felvett idegen illetőségű szegények illetőségének megállapítása a települések előjáróságának egyik elsőrendű feladata kell legyen (3. §).

Más fontos rendelkezést ez a belügyi norma – legalábbis a közegészségügy területére vonatkozót – nem is tartalmazott. Megkövetelte, hogy a községi, illetőleg körorvosok a közsegélyre szorultakat ingyen gyógykezeljék (20. §), de ezt már a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk is megkövetelte.²⁶⁴ Parancsba adta, hogy a szegénysorsú betegek a legközelebbi kórházba vagy gyógyintézetbe szállítandók (13. §), de hát ez így volt racionális, mert nyilván így volt a legolcsóbb, illetve hogy a gondozásra szoruló betegek „állandó gondviselést és állandó el-tartást igényelnek” (14. §), ami megint csak magától értetődő lehetett, ámbár a hivatali jó szándék alighanem itt csorbult ki a legkönnyebben. Leginkább, gondolom, a település költségvetésének számos zlopain.

A szegények gyógyváltásának az 1898. évi XXI. törvénycikkben lefektetett rendszerén utóbb már keveset változtattak. Születtek persze jogszabályok, amelyek valamilyen módon érintették ezt a területet,²⁶⁵ de az a lényegi elem, hogy a kórházi ápolást elkülönített állami pénzalapból, a községi ápolást pedig helyi pénzekből fizették, mindvégig megmaradt. (Sietett is felhívni a belügyminiszter a törvényhatóságok figyelmét: az, hogy a kórházi ápolás költségeit nem a törvényhatóságok, hanem az államkincstár fizeti, nem jelentheti azt, hogy „... az indokolatlanul kórházi

²⁶³ Megtalálható: R.T.-1899, I. kötet, 991–1000. o.

²⁶⁴ Lásd az 1876. évi XIV. tc. 22. és 145. §-ait.

²⁶⁵ Lásd például a gümőkór és a nemi betegségek elleni védekezésről, valamint a közegészségügyi törvények egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1940. évi VI., a városi orvosokról, a községi orvosokról és körorvosokról, valamint egyes közegészségügyi rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről szóló 1942. évi XII. törvénycikket, valamint a nyilvános betegápolás költségeinek mikénti biztosítását tárgyaló 4100/1925. M.E. sz., illetve 5180/1926. M.E. sz. rendeleteket. Utóbbiak megtalálhatók: R.T.-1925, 63–66., illetve R.T.-1926, 126–129. o.

kezelést igénybe vevő színlelő betegek nem fognak olyan gonddal nyilvántartatni, mint az eddig történt”.²⁶⁶ Aligha volt egyedi Janiszek János hosztiniai illetőségű, 34 éves, római katolikus vallású, nőtlen csavargó esete, aki mindenféle betegségek ürügye alatt az ország különböző kórházaiban kezelte magát.²⁶⁷ Érdekesebb változás mindösszesen kettő történt, mindkettőt a 6000/1931. M.E. sz. rendelet²⁶⁸ vezette be: egyrészt azt, hogy 1931 novemberétől a szegényeknek felírt gyógyszerek árát is helyi pénzekből kellett fedezni [15. § b) pont], másrészt pedig azt, hogy ugyanekortól nem az illetőségi község, hanem a lakóhely volt köteles állni a költségeket (16. §). Ez utóbbi szabály azonban már túlmutat a közgyógyváltás területén, ezért hatásával munkám egy későbbi fejezetében foglalkozom.

6.5. Szegénygyámoltás, közsegélyezés

6.5.1. A szabályozás hiányosságai

„Az illetőségi kérdésekkel ép oly szoros összefüggésben van a közsegélyezés ügye, mint a kiskorú gyermekek elhagyottá nyilvánítása... Igaz, hogy most már a kórházi ápoltság illetőségét nem kell tárgyalnunk, de még mindig félelmetesen nagy terhet ró a községekre... a kórházi ápoltság után gyógyíthatatlannak elbocsátott vagyontalan egyének, nem közveszélyes gyógyíthatatlan elmebetegek, továbbá kórházi ápolásra nem minősített vakok, siketnémák, hülyék s egyéb nyomorékok segélyezése és fenntartása. Éppen a fentieknél fogva, de különösen az 1901:XXI. t.-c. életbelépte után nemcsak hogy nem csökkent a tárgyalás alá kerülő s oly keservesen lebonyolítható illetőségi ügyek száma, hanem éppen ellenkezőleg oly hallatlan mérvben emelkedik és fog emelkedni, hogy pár év lefolyása alatt... ezen állapot teljesen tűrhetetlenné és tarthatatlanná válik. Kizártnak tartom, hogy törvényhozásunk rövid pár év lefolyása alatt ezen állapotokon segíteni ne iparkodjék. Azonban nekünk jegyzőknek addig is

²⁶⁶ 29192/1899. B.M. sz. körrendelet a színlelő betegeknek a szegénységi bizonyítványok alapján való ellenőrzése tárgyában. Megtalálható: R.T.-1899, 856–857. o.

²⁶⁷ 57075/1896. B.M. sz. körrendelet, idézi Gaál, I. kötet, 31. o.

²⁶⁸ Megtalálható: R.T.-1931, 1490–1498. o.

szigorú kötelességérzettel s a legnagyobb éberséggel őrködni kell községeink anyagi érdekei felett oly irányban, hogy ha már egyes felmerült költségek fedezése elől el nem zárkozhatunk, legalább magunkat nem okozhassuk, hogy községeink ilyenmű kiadásokkal jogosulatlanul ne terheltessenek.²⁶⁹

A már többször idézett Petrók Gyulától való a fenti helyzetjelentés, amely mint látható, tartalmában egybecseng a gyermekvédelem kapcsán ugyancsak tőle vett gondolatokkal. S ez nem is véletlen: a gyermekvédelem, a közsegélyezés, illetve a szegény betegek gyógyításának igazgatási területe sok szempontból összefonódott egymással, így aztán történetük is nagyban hasonló.

Ámbár a közsegélyezés területe egy kicsit még ezek között is mostoha-gyerekek számított: központi, tehát törvényhozási és kormányzati szinten alig-alig foglalkoztak a kérdéskörrel. A kiegyezést követő évtizedekre nézve ez valamennyire érthető is: akkoriban még „társadalmi helyzetől függetlenül uralkodott az a szemlélet, hogy a dolgok adott rendje – mérhetetlen gazdagság és szegénység egymás mellett élése – megváltoztathatatlan”.²⁷⁰ Ezért aztán – olvasható a frappáns összefoglalás Ferge Zsuzsától – a kezdeti „...rendezési kísérletek a szegényügynek csekély fontosságot tulajdonítanak. Elsősorban olyan egyéni problémaként kezelik, amely viszonylag könnyen és gyorsan válik rendőrségi ügygé; s már tartalmazza a magyar szegényügyre gyakorlatilag a II. világháborúig jellemző azon vonást, hogy a közigazgatás elsősorban az egyházi és magánjótékonyosságra hagyja a szegényügyet, s maga legfeljebb szervez, illetve csak végső esetben vállal közvetlen felelősséget.”²⁷¹

A korszak jogalkotási tevékenységének vizsgálata messzemenőig alátámasztja az iménti véleményt. Kapcsolódó központi jogszabály ugyanis alig pár darab született az egész időszakban, s ami kevés regula napvilágot látott, jobbára az is csak keretjogszabály volt: néhány hangzatos, ámde csupán az általánosság szintjén mozgó tézis deklarálásán túl nem sok, a helyzet rendezését elősegítő konkrét szabály van bennük. A községi törvények például – betű szerint megegyezően – egyetlen szakasszal intézték el a szegények gyámolítását: „A mennyiben a jótékony intézetek

²⁶⁹ Petrók, 152–153. o.

²⁷⁰ Ferge, 65. o.

²⁷¹ Ferge, 71. o.

segélye és egyesek könyöradománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna, a község a helyi viszonyokhoz képest gondoskodni tartozik a községben illetékes [értsd: illetőséggel rendelkező – P. L.] mindazon szegények ellátásáról, kik magukat közsegély nélkül fenntartani egyáltalában nem képesek.”²⁷²

Látható, még csak az sincs tisztázva, hogy kikkel szemben áll fenn a község segélyezési kötelezettsége. Az első jogszabály, amely ennek meghatározására kísérletet tett, az 51000/1899. B.M. sz. körrendelet volt. Ez a belügyi norma – a talált, valamint a hatóságilag elhagyottnak nyilvánított gyermekeken túl, akiknek az ügye két évvel később többé-kevésbé rendeződött – segélyezendőként jelölte meg a) a kórházi vagy gyógyintézetben való ápolásra nem részesülő betegeket, b) a kórházakban vagy gyógyintézetekben való ápolásra nem minősített, valamint az ezekből elbocsátott gyógyíthatatlan betegeket, illetve c) a nem közveszélyes elmebetegeket, az ártalmatlan hülyéket, siketnémákat, vakokat, nyomorékokat. Három évtizeddel később a 6000/1931. M.E. sz. kormányrendelet a köz-kórházi ápolásban nem részesülő szegény betegeket, gyógyíthatatlanokat, hülyéket, siketnémákat, vakokat és nyomorékokat nevesítette. Nincsen szó tehát az idős korokra egyedül maradt, de nem feltétlenül beteg öregekről, a csökkent munkaképességű vagy a magatehetetlen emberekről.²⁷³ Csak bízni lehet abban, hogy az 1931-es kormányrendeletben olvasható generális parancs, miszerint „a közsegély nélkül megélni nem tudó szegényeket a község segélyezi...”, őket is a gyámoltandók közé érte.

Hasonlóképpen nem volt tisztázva a jogszabályokban a kötelezően nyújtandó közsegély mértéke sem. A községi törvények „a helyi viszonyokhoz képest” kitéltelt használták, de az 1899-es belügyi körrendelet sem volt sokkal konkrétabb, amikor azt írta, hogy „a közsegélyre szorultak gondozása és ellátása – a községek anyagi helyzete és a helyi viszonyok figyelembe vételével – a közsegélyre szorultak testi és szellemi állapotától, személyes körülményeitől és különleges bajától függ”.²⁷⁴ Három

²⁷² Lásd az 1871. évi XVIII. tc. 131. és az 1886. évi XXII. tc. 145. §-át.

²⁷³ A kortárs Esztergár Lajos is így értelmezte a jogszabályokat (lásd Esztergár, 445. o.), pedig ő nyilván az akkori gyakorlatot sem hagyta figyelmen kívül munkája frása során.

²⁷⁴ 51000/1899. B.M. sz. körrendelet 5. §. A jogszabály megtalálható: R.T.-1899, I. kötet/991–1000. o.

évtizeddel később, az 1931-es kormányrendelet felhatalmazta ugyan a népjóléti minisztert, hogy a közsegélyezés előfeltételeit, módját és mértékét szabályozza,²⁷⁵ de ez a miniszteri rendelet sohasem született meg. Legalábbis magam ilyet nem találtam, s az általam ismert források sem állítják létezését.

Ily módon a segélyezés mértékéről helyi statútumokban kellett volna rendelkezni. „Minden község a közsegélyre szorultak segélyezésének, gondozásának és ellátásának módja és mérve tárgyában egy éven belül – jelen szabályrendelet korlátai között – a helyi viszonyoknak megfelelő szabályrendeletet alkotni köteles” – olvasható az 1898. évi XXI. tc. végrehajtása tárgyában kibocsátott 51000/1899. B.M. sz. körrendelet mellékleteként kiadott mintastatútumban (2. §). Az idő múlásával egyre nehezebb lesz megállapítani, hogy a községek mennyire vették komolyan előjáróik parancsát, de alig hiszem, hogy a felettes hatóságoknak²⁷⁶ túl sok idejét rabolta volna el e szabályrendeletek jóváhagyása.²⁷⁷ Így aztán a tudomány volt kénytelen megpróbálkozni a kérdés tisztázásával, jöllehet ajánlása meglehetősen felszínes volt: „Általánosságban a közellátásnak ki kell terjednie azoknak a szükségleteknek a pótlására, amelyekben a közsegélyre szoruló hiányt szenved. Az élelmezés, lakás, ruházat, fűtőanyag, tisztántartás, ápolás és gyógykezelés azok a szükségletek, amelyek kielégítendőek.”²⁷⁸

Miközben a kormányzati szervek ahhoz sem vették a fáradságot, hogy a segélyezés minimális szintjét jogszabályban megjelöljék (ennek következtében az a gyámoltandók által kikényszeríthető sem volt), azonközben a belügyi kormányzat féltőn óvta a segélyre szoruló rétegek érdekeit – alkalmasint a községekkel szemben. A 72100/1926. N.M.M. sz. körren-

²⁷⁵ 6000/1931. M.E. sz. rendelet 26. § d) pont. A jogszabály megtalálható: R.T.-1931, 1490–1498. o.

²⁷⁶ Az 51000/1899. B.M. sz. körrendelet 2. §-a értelmében a kis- és nagyközségek, valamint a rendezett tanácsú városok szabályrendeletét a vármegyei törvényhatóságnak, a törvényhatósági joggal felruházott városok szabályrendeletét pedig a belügyminiszternek kellett jóváhagynia.

²⁷⁷ Csizmadia Andor mindössze egy egri szabályrendeletet említ (lásd Csizmadia, 66. o.), ámbar az sem a segélyezés mértékéről, hanem csupán módjáról szól. A vármegyei hivatalos lapok hasonlóképpen szófukarok, az Országos Levéltár ezt tárgyaló gyűjteményrésze pedig elpusztult.

²⁷⁸ Esztergár, 446. o.

delet²⁷⁹ – miután újra leszögezte, hogy a szegénysegélyezés elsősorban a községek, másodsorban a törvényhatóságok, s csak isten tudja hanyadsorban az állam feladata – bölcs tanácsokkal látta el a településeket arra nézvést, miképpen biztosítsák büdzséjükben a segélyezéshez szükséges pengőket. Szó esett itt a közsegélyre jelentkezők pontos nyilvántartásáról, az éves szegényügyi költségvetés összeállításáról, a benne szereplő tételek alapos megokolásáról, a büdzsé jóváhagyására hivatott felettes hatóságok éberségéről, a miniszternek küldendő megyei összegző jelentésről, pótköltségvetés készítéséről, egyedül arról nem, hogy a települések miből fizessék a segélyeket. (Sőt, Vass József miniszter még azt is elvárta, hogy a „szűkebbkörű szegényügyi gondozás feladatainak ellátása” mellett a községek „terjessék ki figyelmüket a tágabbkörű népjóléti gondozás [anya- és csecsemővédelem, gyermekvédelem, népélelmezés, foglalkoztatók felállítása, lakásügy, népegészségügy stb.] céljaira is.” Igaz, ez utóbbiakat csak azoktól a községektől, amelyek erre megfelelő anyagi erővel rendelkeznek.) Érdekes volna tudni, miket gondoltak az önkormányzati tisztviselők az adminisztratív tutela eme megnyilvánulásáról.

Voltak mindazonáltal jól szabályozott részei is a közsegélyezés területének. Ezek elsősorban a segélyezési költségek csökkentésével, a segélyek visszaszerzésével foglalkoztak.²⁸⁰ Itt említendő meg az az 1931-es szabálmódosítás, amely a visszereseti jogot kiterjesztve lehetővé tette, hogy a község nemcsak magától a segélyezettől, hanem annak hozzátartozóitól is visszakövetelhesse, illetőleg közadók módjára behajthatta a gyámoltásra fordított költségeket,²⁸¹ továbbá itt említendő meg azok a szabályok, amelyek az illetőségi község helytállási kötelezettségét részletezték.

²⁷⁹ Megtalálható: R.T.-1926, 784–787. o.

²⁸⁰ Ami egyébiránt az adott gazdasági helyzetben (a nemzetgazdaság szanalásának évei, gazdasági világválság) bizonyára akceptálható volt (a jogalkotó például a jogszabály preambulumban le is írta, hogy a nyilvános betegápolás és az állami gyermekvédelem költségeinek fedezésére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 4100/1925. M.E. sz. körrendeletet „az állami kiadások apasztása céljából” bocsátotta ki). Más kérdés, hogy hányan jutottak a segélyezették közül több olyan anyagi viszonyok közé, hogy az önkormányzat próbálkozása sikerrel kecsegtetett.

²⁸¹ Lásd a 6000/1931. M.E. sz. rendelet 23. §-át. Megtalálható: R.T.-1931, 1490–1498. o.

Ez utóbbihoz kapcsolódó jogszabályok közül több is²⁸² megerősítette azt a községi törvényekből folyó általános elvet, hogy „a község, illetőleg a törvényhatóság van hivatva a maga szegényeinek tartásáról, és ápoltságáról, saját hatáskörében és saját költségén, gondoskodni”,²⁸³ amiből nyilvánvalóan következik, hogy „a községen megbetegedett, vagy ápolás és eltartás alá került oly egyének, lelenczek, anyák, kisdedek és ügyefogyottak ellátására fordított költségeket, kik más községben illetékesek [értsd: rendelkeznek illetőséggel – P. L.], az előjáróság az illető községtől fogja követelni...”.²⁸⁴ Hogy a központi közigazgatási szervek mennyire mereven ragaszkodtak az illetőségi község teherviselési kötelezettségéhez, és hogy ez irányú döntéseiket milyen nyakatekert módon magyarázták, arra szép példa a 65802/1918. B.M. sz. határozat:²⁸⁵ „Közsegélyben részesült özv. G. M.-né szül. M. M. illetősége ügyének tárgyalási iratait azzal a felhívással küldöm meg, hogy nevezettnek minden egyéb előzetes törvényes támpont hiányában, az 1886:XXII. t.-c. 16. §-ának utolsó bekezdése alapján, férjének születése címén, L. község kötelekébe leendő beutalása iránt intézkedjék. A közsegélyezés iránti rendelkezés ugyanis, a megélhetés, az önfenntartás feltételének hiányában állapítandó meg, a férjes nő eltartására pedig elsősorban a férj van kötelezve, minélfogva és amennyiben a férj ezen köteletségének teljesítésére képtelen, ugyan ezen kötelezése végsősorban illetőségi községére hárulna, így tehát a nő közsegélyezése tekintetéből is a férj illetőségi kérdése tódul okszerűen előtérbe...”

A fenti princípiumnak érvényt szerző eljárási szabályokat előbb a 23144/1872. B.M. sz., majd a 1422/1889. B.M. sz. rendelet²⁸⁶ határozta meg, rendkívül részletesen-aprólókusan írva elő a lehetséges eljárási cselekményeket és azok sorrendjét, viszonylag pontosan körülhatárolva a segélyre szoruló szegények csoportját, megállapítva a felsőbb hatóságokhoz küldendő kimutatások fajtáit, tartalmi elemeit, a határidőket stb. Ámde a belügyi kormányzat igyekezete ezúttal is okátévesztett volt: a he-

ly szintű szegényügyi igazgatás ugyanis nem eljárási szabálytalanságok miatt akadozott, hanem a községi törvényekben lefektetett alapelv tartatlansága miatt. E helyütt is tucattal lehetne idézni a korabeli konkrét jogeseteket, amelyekben a községek vonakodnak elismerni a segélyre vagy gondozásra szoruló személy községi illetőségét. Láttuk, ugyanez történt a cselédugyekben is, ahol pedig a községek anyagi felelőssége csak potenciális volt, ahol csak a veszélye állt fenn annak, hogy majdan esetleg pénztárcájukba kell nyúlniuk. Magától értetődő, hogy a szegényügy felségterületére tartozó esetekben, ahol az anyagi teher már nagyon is valóságos, esetenként súlyos volt, még elkeseredettebben hadakoztak az illetőség elismerése ellen.

6.5.2. Segélyezési gyakorlat elvi határozatokban és költségvetési döntésekben

A kapcsolódó jogszabályok ismeretében nem meglepő, hogy az elvi jelentőségű belügyminisztériumi és közigazgatási bírósági határozatok között könnyűszerrel találni olyanokat, amelyek az illetőségi község teherviselési kötelezettségéről rendelkeznek. Nincs szándékomban valamennyi ilyen megidézni, a sajátosságokat is tartalmazó legfontosabbakat azonban célszerűnek látom megemlíteni.

„Nincsen olyan törvényes intézkedés, mely azzal az általános szabállyal szemben, hogy a közsegély nyújtása az illetőségi községnek képezi kötelezettségét, a közsegélyt a tartózkodási község terhétül állapítaná meg; s ez az elv alkalmazandó az olyan időben felmerült közsegélyre nézve is, a midőn a segélyezett illetősége még tárgyalás alatt volt” – mondta ki például a 3185/1902. sz. közigazgatási bírósági határozat,²⁸⁷ hangsúlyozván, hogy a tartózkodási községek az illetőség megállapításáig a közsegélyt csak előlegezik, de nem viselik, minek egyértelmű következménye az lett, hogy a szándékosan elnyújtott elismerési huzavonával az illetőségi községek semmiféle előnyhöz nem jutottak. Ide kapcsolódik egy másfél évtizeddel korábbi belügyminiszteri elvi döntés,²⁸⁸ amely szerint „... azon körülmény, hogy az illetőség megállapítása iránti tárgyalás huza-

²⁸⁷ Közli: Petrók, 171. o.

²⁸⁸ 61577/1887. B. M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 160. o.

²⁸² 8803/1872., 23144/1872., illetve 142/1889. B.M. sz. körrendeletek; megtalálhatók: R.T.-1872, 402–408, 418–423. o., illetve Petrók, 168–171. o.)

²⁸³ 23144/1872. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1872, 418–424. o.

²⁸⁴ 8803/1872. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1872, 402–408. o.

²⁸⁵ Megtalálható: Czebe, 116. o.

²⁸⁶ Hivatkozik rá Czebe, 147. o.

mosabb időn át befejezhető nem volt, az ezen késedelem folytán felszaporodott eltartási költségeknek megtérítése alól az illetőségi községet fel nem menti, különösen azon esetben, ha az illetőség megállapítása iránti tárgyalás során az eltartási terheket viselt idegen községet mulasztás nem terheli". Egyértelmű volt a gyakorlat abban is, hogy ha községelyezési ügyekben az illetőségi község a segélyezett átvételét elmulasztotta, úgy az ennek folytán felmerült többletköltségeket a tartózkodási község számára meg kellett térítenie.²⁸⁹ Ennek a fordítottja is igaz volt: ha a tartózkodási község a tőle átvehető segélyezetttről késedelmesen értesítette az illetőségi községet, annak az lett a jogi következménye, hogy a tartózkodási község a késedelem idejére csak annyi tartási költség megtérítését követelhetette az illetőségi községtől, „a mely mértékben azok utóbbi a késedelem nélkül való értesítés és a kellő időben való átvétel esetén a helyi viszonyokhoz képest terhelték volna”.²⁹⁰ Megemlíthető végül, hogy a 2318/1894. B.M. sz. határozat²⁹¹ szerint az illetőségi községek nemcsak az állandó, hanem az eseti („rögtöni”) segélyt is megtéríteni tartoztak.

Az illetőségi települést sújtó és szigorú következetességgel betartott generális szabály alól csupáncsak egyetlen kivétel létezett, az nevezetesen, hogy „a gyakorlat és viszonyosságnál fogva minden község a határában talált, vagy ott elhalt teljesen vagyontalan egyének eltemetésével járó mellőzhetlen költségeket viselni tartozik”,²⁹² amelyből logikusan következik, hogy „a községelyre szorult temetési költségeit a tartózkodási község az illetőségi községtől nem követelheti”.²⁹³

Akadtak természetesen sajátos helyzetek is a községek szegényügyi igazgatással kapcsolatos tevékenységének történetében. Egyszer még az is előfordult, hogy a kormányzati szervek a segélyezés kapcsán nem ragaszkodtak az illetőséggel rendelkezés kritériumához. A vándorcigányok 1916-os letelepítési kísérleténél volt ilyen nagyvonalú a központi közigazgatás. A hadba vonult cigány férfiak itthon maradt hozzátartozói természetesen szintén jogosultak voltak hadisegélyre, és a belügyi kormányzat ezzel a járadékkal kívánta meggyorsítani a cigányok otthonvá-

²⁸⁹ 1899/1904. K.B. sz. határozat, megtalálható KEH, II./270–271. o.

²⁹⁰ Uo.

²⁹¹ Közli: Petrók, 163. o.

²⁹² 9945/1881. B.M. sz. határozat, megtalálható: Petrók, 166. o., illetve KEH, II./263. o.

²⁹³ 3965/1903. K.B. sz. határozat, közli: Petrók, 157. o.

lasztását. Amilyen egyszerű, olyan szellemes volt a módszer: a segély folyósításánál nem kívántak meg községi illetőséget, csupán azt, hogy a jogosult valamelyik településen „letelepedési vagy legalább lakási szándékát kilátásba helyezze”. Az első hadisegély utalványozását követően azonban a közigazgatási szervek súlyt helyeztek arra, hogy azt ugyanott folyósítsák és „a segélynek minden egyes kifizetése alkalmával az illetékes hatósági közeg előzetesen meggyőződést szerezzen arról, hogy a segélyezett [a juttatást kifizető községben – P. L.] a 100000/1914. P.M. sz. rendeletnek megfelelően az ott előírt (:saját, ingyen vagy bérelt:) lakással bír-e?”. Amíg e feltételnek a segélyezett nem felelt meg, a támogatás kifizetését felfüggesztették.²⁹⁴ Ismervén a korabeli cigányügyi igazgatás történéseit, azt hihetnők, hogy a belügyi kormányzatnak sikerült pénzkímélő segélyezési formát kitalálnia, de nem, a nyilvántartásba vett cigánycsaládok segélyezése – legalábbis az utódminiszter szerint – a legtöbb helyen rendben történt.²⁹⁵

Nem tárgya e dolgozatnak a korabeli szegényügyi igazgatás történéseit felsorolni, ennél fogva az sem tárgya, hogy számba vegyem, mennyibe is került a településeknek szegényeik segélyezése. Nem is volna ez könnyű vállalkozás, hiszen az idevágó források rendkívül hiányosak, szakadéknyi hézagok tátonganak az egyes adatok között. Amolyan útjelzőként, a majdani kutatásokat segítő, szabad legyen azonban néhány tájékoztató pontot megjelölnöm.

A szegényellátás 1908-ban valamivel több mint 2 millió koronájába került a községeknek.²⁹⁶ Ebből mintegy 60 százalékot a községi közpénztárok, 37 százalékot a szegényalapok, a fennmaradó 3 százalékot pedig a csak néhány vármegyében működő „elhagyott gyermekek segélyalapja” viseltek. A szegényügyi kiadások 46 százaléka (azaz kb. 925 ezer korona) a községi szegényeket segítette, 44 százalékot tett ki az elhagyott gyermekek tartásdíja, 10 százalék pedig a szegény betegek, illetőleg a testi

²⁹⁴ Belügyminiszteri átirat a honvédelmi miniszternek. 1916. január. Hermann-hagyaték. Megtalálható a József Attila Tudományegyetem Központi Könyvtárában.

²⁹⁵ Lásd a 151041/1917. B.M. sz. körrendeletet, megtalálható: PmL.IV. 408/b 12989/919 (56141/917)

²⁹⁶ Ebben az évben a kormány 1 800 000 koronát szándékozott költeni a vicinális vasutak segélyezésére, 1 140 000 koronát a filoxéra elleni védekezésre, 6 milliót folyószabályozásra és öntözőcsatornák építésére. Lásd az 1908. évi állami költségvetésről szóló 1908. évi XXVII. törvénycíkket.

vagy szellemi fogyatkozásban szenvedők gondozására ment el. A községelyben részesítettek átlagban 66 koronájába kerültek a településeknek, egy községi szegény 55, egy szegény beteg 57, ugyanakkor egy hatóságilag elhagyott gyermek átlagban 87 koronáját emésztette fel a falunak.²⁹⁷ „Ezek a különbségek elég érthetőek. A községi szegények gyakran nem részesülnek teljes eltartásban, hanem csak a segélyezésnek kisebb vagy nagyobb mértékében. Sőt a segélyezés is elég sokszor nem a községi pénztárból (illetve szegényalapról) kiutalt készpénzbeli segélyezés formájában történik, hanem naturáliákban, a község lakói részéről fölváltva nyújtott támogatással. A gyógyíthatatlan szegény betegek s a testi vagy szellemi fogyatkozásban szenvedők már tehetetlenebbek lévén, eltartásuk is szükségképpen költségesebb. Legdrágábbak azonban a hatóságilag elhagyottak nyilvánított gyermekek. Ezeknél ugyanis a községnek semmi befolyása nincs az eltartási költségek megállapítására...”²⁹⁸

Ugyanebben az évben az ország 10 672 községében volt szegényalap, ezeknek mintegy 12 és fél millió koronát tett ki a vagyona.²⁹⁹ Az alapok kiadásai azonban nem érték el az 1 millió koronát sem: az állandó segélyezések 612 ezer koronát emésztettek fel, a rendkívüli (vagy egyszeri) juttatások 108 ezret, az elhagyott gyermekek tartásdíjai (mármint amit a szegényalapról fizettek) 144 ezret, hatvanvalahány ezer pedig a titokzatos egyéb kiadásokra, valószínűleg adminisztrációs költségekre ment el.³⁰⁰ Ez a számsor jól mutatja, hogy a szegénysegélyezésben voltak kihasználatlan lehetőségek, amit a szűkebb földrajzi egység szegényügyének kutatója is megerősít: miként valószínűleg másutt, éppúgy Szabolcsban és Szatmárban is a szegényalapról „inkább csak tartalékolást” folytattak.³⁰¹ „Hogy az alapoknak ez a tértelensége részben abból ered, hogy tőkegyűjtésre kímélték erejüket, az kétségtelen; de nagyobb részben mindenesetre abból magyarázható, hogy rendkívül csekély vagyonálladéuknál fogva nem is lehetett volna módjukban a rendeltetésszerű célokra áldozniok. Feltűnő, hogy még a szegényalapról is 70,1%-a nem költött semmit szegénysegélyezésre, holott ezeknél az alapoknál nemcsak a vagyon jövedelme, hanem az alapba utalt egyéb bevételi for-

²⁹⁷ Községi háztartás – 190., 87–88. o.

²⁹⁸ Községi háztartás – 1908, 88. o.

²⁹⁹ Községi háztartás – 1908, 98. o.

³⁰⁰ Községi háztartás – 1908, 103–104. o.

³⁰¹ Gaál, 1997, I. kötet, 20. o.

rások – kihágási büntetéspénzek stb. – is módot nyújtanának a rendelkezési cél érdekében való kiadásokra.”³⁰²

A népesebb településekről szóló adatsorok szerint az ország városai-ban 1910-ben 3,03 millió koronát utaltak ki a közpénztárak szegényügyi kiadásokra. Ennek több mint 40 százaléka (1 268 787 korona) a jóléti alapokba befizetett hozzájárulás volt, a szegények közvetlen segélyezése 660 ezer koronát emésztett fel, az elhagyott gyermekek tartásdíja közel 250 ezret, a szegényházak, árvaházak működtetése 285 ezret vitt el, az alapítványok, egyletek támogatása pedig majd félmilliót tett ki. Emellett azonban a városi vagyonokból mintegy 64 millió koronányi volt lekötve a szegényügy szolgálatában, ennek fele ingatlanokban feküdt. A városokban 31 095 községelyre szoruló személyt tartottak nyilván, „ezt a számot a város terhére kifizetett összes segélyezési költségekkel összehasonlítva egy szegényre 66 korona segélyezési költség jut”.³⁰³

1940-ben a községek 3,1 millió pengőt irányoztak elő szegényügyi és népjóléti kiadásaik fedezésére, ebből 1,2 milliót szántak „egyenkinti segélyezésre”, 740 ezret „szegények eltartására és temetésére”, 1 milliót gyógyszer-ellátásra és 100 ezret kegydíjakra. Ezek az adatok azonban „a községek szegényügyi feladatainak mértékéről nem nyújtanak elegendő tájékoztatást... Gondoljunk itt arra, hogy a szegényházak létesítésére gyakran nincs a költségvetésekben kiadás előirányozva, vagy pedig sok helyen a szegények étkeztetése a lakosság részéről természetben nyújtott szolgáltatások útján történik.”³⁰⁴ Mindazonáltal a II. világháború előtti évekre ha országosan még nem is, de egy-egy szűkebb területen már jól megszervezték a szegényügyi igazgatást és ellátást. Jó példa erre Pécs városa, igaz ott Esztergár Lajos, „az ún. produktív szociálpolitika és az ONCSA egyik szellemi atyja és gyakorlati munkása; a szociálpolitikai joganyag első kompilátora; a képzés apostola, egészében a gyakorlati szociálpolitika kulcsalakja”³⁰⁵ irányította a munkálatokat.³⁰⁶

³⁰² Községi háztartás – 1908, 101. o.

³⁰³ Városi háztartás – 1910, 115–116., illetve 150–154. o.

³⁰⁴ Városi háztartás – 1940, 67–68. o., Táblázatok 18. o.

³⁰⁵ A dicsérő jelzők Ferge Zsuzsától valók (Ferge, 252. o.), aki egyébként véleményével nincs egyedül: erre vall, hogy 1978-ban elhunyt egykori professzorának a pécsi jogi kar 1994-ben emléktáblát állított.

³⁰⁶ Lásd erről Esztergár Lajos: *Gyakorlati szociálpolitika. Pécs sz. kir. város szociálpolitikai beszámolója*. Pécs, 1933.

6.6. A koldulás szabályozása

Aligha lehetne találébban jellemezni a polgári korszak honi szegénypolitikáját és szegényügyi igazgatását, mint hogy a szociálpolitika jogi alapjait ismertető monográfiájában Esztergár Lajos a közsegélyezést és a koldulást egymás mellett, ugyanabban a fejezetben tárgyalta. Való igaz, mivel az intézményes közsegélyezés nem vagy alig-alig működött, az esetetek tízezreinek nem maradt más esélye, mint embertársainak könyörületes-ségére apellálni.

Pontos számokat persze nem lehet mondani, de gyanítom, aki nem látott más kiutat, élt ezzel az „önsegélyezési formával”. A korszak egészében a társadalom peremén elhelyezkedő cigánylakosság tagjai például jelentős százalékban próbálták – vagy éppen tudták – így biztosítani elemi létfeltételeiket. Sőt, talán nem volt család, amelyik ha nem is „főfoglalkozásként”, de kiegészítő forrásként ne nyúlt volna ehhez a jövedelemszerzési módhoz. Erre lehet következtetni abból a tényből, hogy csak elvétve találni olyan korabeli iratot vagy akár publikációt, amelyik ne tett volna említést alamizsnázó cigányokról, romba döntve az 1893-as összeírás megszépítő állítását, miszerint a cigányok közül csak mintegy heted-fél ezren szereztek volna kenyerüket koldulással.³⁰⁷

6.6.1. Tiltó regulák

Ha munkám eddigi fejezeteiben a források hézagosságára hivatkoztam, akkor most a bőséggel zavarával állok szemben: szinte alig volt esztendő a vizsgált korszakban, amikor vagy a kormány vagy a törvényhatóságok ne szabályozták volna a koldulást és a könyöradomány-gyűjtést.³⁰⁸ Rögtön a kiegyezés után született meg a 4682/1867., majd alig egy évvel később a

³⁰⁷ Cft., 80–81. o.

³⁰⁸ E két fogalom nem egészen fedte egymást: a koldulás azt a helyzetet jelentette, amikor a magánszemély pénzt vagy élelmet kéregetett az utcán, a templom előtt; könyöradományt ezzel szemben általában szervezetek (apácák, emberbaráti egyesületek) gyűjtöttek valamilyen jótékony célra. Nehezíti az elhatárolást, hogy a közigazgatási szakemberek szóhasználatát sem volt mindig egyértelmű, a miniszteri rendeletekben például sokszor keveredett a két kategória. Ugyanakkor azonban a századfordulón kiadott Márkus Dezső-féle *Jogi Lexikon* külön tárgyalja a két tárgyszót.

4226.R./1868. B.M. sz. körrendelet.³⁰⁹ Ez utóbbiban a miniszter két csoportra osztva a koldusokat, a munkaképtelen szegények eltartását – amiként három évvel később az első községségi törvény is tette – az illetőségi községekre bízta, minden más kéregetőnek pedig megtiltotta a koldulást: „a törvényhatósági közbiztonsági közegek... felelősség terhe alatt szigorúan kötelezendők, hogy a jogosítlan koldulással foglalkozó egyéneket is, mint általában a csavargókat, bárhol találják őket...: összefogdosásuk és ... az illető hatóságnak szolgáltatassák át... Különösen vásárok és más gyülekezetek alkalmával jó előre rendőri közegek rendelendők ki, azon szigorú utasítással, hogy... a koldusokat is szigorúan összeszedvén, őket az ünnepély tartamára őrizet alá helyezze.” (5. és 6. pont).

A szegényügyi szabályozás struktúrája köszön vissza ezeknél a passzusoknál, hiszen a miniszteri norma az önhibájukból szegény, azaz „érdemtelen” lakosoknak kifejezetten tiltotta az alamizsnázást. A cigányok természetesen valamennyien az érdemtelenek közé tartoztak, s hogy a helyi szervek ezt ne tévesszék szem elől, a rendelet külön pontban hívta fel erre a figyelmet: „gond fordítandó arra, hogy a cigányok és cigány gyermekek által házanként és az utaknál folyvást gyakorolni szokott kéregetés alkalmas helyi intézkedések, szükség esetében a cigány kunyhóknak az utakból eltávolítása által is megszüntetessék” (17. pont). A vándorlók koldulását nehezítendő még, a körrendelet elvenni rendelte a cigányoknál talált közlekedési eszközöket (talyigát, szekeret) és igavonó állatokat (15. pont), másrészt megtiltotta a hatóságoknak, hogy „koldulással foglalkozó és csavargó egyéneknek” – ez már nem csak a cigányokra vonatkozott – útlevelet adjanak (16. pont).

A koldulás jogi szabályozása a polgári korszakban korántsem volt olyan egyértelmű, mint a kiindulópontnak tekinthető, most ismertetett körrendelet: a jogszabályok váltakozva hol tiltották, hol meg – igaz, feltételhez kötve – engedélyezték a kéregetést. A kihágási kódex (1879. évi XL. tc.) például azzal, hogy kihágásnak minősítette, tiltotta: aki hatósági engedély nélkül „nyilvános helyen vagy házról házra” járva koldult, vagy aki tizenhat éven aluli gyermeket koldulásra biztatott, vagy kéregetni küldött, nyolc napig terjedő elzárással volt büntethető (66. §). Akik pedig e tényállásnak minősített eseteit követték el (pl. csoportosan vagy vissza-

³⁰⁹ A jogszabályok megtalálhatók: R.T.-1867, 532–533. o., LTU, 98–99. o., illetőleg OL K 150-1868-III/R-16-1593

esőként koldultak, ha fegyver volt náluk, ha „nyitva nem lévő lakásba előzetes engedély nélkül bementek” stb.), két hónapig tartó fogházbüntetéssel voltak sújthatók.

Nem volt ennyire szigorú egy 1914-es belügyi norma, amely a háborús célú (például a bevonult katonák hozzátartozóit támogató) gyűjtéseket már engedélyezte.³¹⁰ Ennél is tovább ment Rakovszky Iván 1924-ből származó körrendelete, amely valamennyi, a könyöradomány-gyűjtésre vonatkozó korábbi jogszabály hatályon kívül helyezése mellett az illetőségi községgel bíróról, erkölcsileg teljesen megbízható olyan egyének részére „akik betegség, baleset vagy önhibájukon kívül beállott nagyobb mérvű károsodás következtében” segélyezésre szorultak, lehetővé tette a kéregetést (3. §).³¹¹ Igaz, ezt csak alispáni-polgármesteri, sőt több megye területére vonatkozóan belügyminiszteri engedéllyel (2. §), legfeljebb hat hónapon át (3. §) tehetette a kedvezményezett. Mindez azonban csak 1936-ig volt így: a „magyar norma” bevezetésével egyidejűleg a belügyi kormányzat a városokban, illetőleg a gyógy- és üdülőhelyeken megtiltotta a kéregetést (1–2. §). Az ilyen településeken a hatóságok akár évenként többször is kötelesek voltak a lakosság figyelmét felhívni arra, hogy „a könyöradománygyűjtőket (koldusokat) következetesen utasítsa el” (17. §).³¹²

Hasonlóképpen ellentmondásos a megyei szabályozás is: néhol tiltották a koldulást,³¹³ néhol csak a „kéregetők számának redukálását” tartották szükségesnek.³¹⁴

³¹⁰ 146400/1914.-VI/a. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1914, 1532–1533. o., illetőleg *Temes vármegye Hivatalos Lapja*, 1914/44. szám.

³¹¹ 81000/1924. B.M. sz. körrendelet, megtalálható: R.T.-1924, 399–401. o., illetőleg Csanád, Arad és Torontál k.e.e. vármegye Hivatalos Lapja, 1924, 405–406. o. A rendelet jó példa a fogalmak keverésére is: miközben a jogalkotó könyöradomány-gyűjtésről beszél, mindvégig a magánszemélyek kéregetését, alamizsnagyűjtését tárgyalja.

³¹² 172000/1936. B.M. sz. rendelet, megtalálható: R.T.-1936, 760–765. o.

³¹³ Lásd Esztergom vármegye 1869-ből származó, a koldulásnak megveszerte leendő megszűntetéséről hozott szabályrendeletét, megtalálható: OL K 150-1870-III-R-1-202 (3088/870), illetve MPT, 1986., 214–219. o.; a székesfővárosi törvényhatósági bizottság 1875. december 1. és 2-i közgyűlésén hozott, a szegényügy rendezését tárgyzó rendszabályt, megtalálható: LTU, 1998, 92–95. o.; Abaúj-Torna vármegye alispánjának 12900/1909. sz. körrendeletét, megtalálható: *Abaúj-Torna vármegye Hivatalos Lapja*, 1910/1. szám;

³¹⁴ Lásd Szolnok-Doboka vármegye alispánjának 10615/1906. sz. körrendeletét, megtalálható: *Szolnok-Doboka vármegye Hivatalos Lapja*, 1906/46. szám.

6.6.2. ...és engedékeny előljáróságok

Ami mármost a napi gyakorlatot illeti, első pillantásra is látszik, hogy a nincstelenek nem mindig respektálták a jogszabályok tiltó szakaszait. Találni koldusokon bosszankodó iratot 1868-ból,³¹⁵ találni 1908-ból³¹⁶ vagy 1942-ből,³¹⁷ találni szinte minden évből. Mindez jól példázza, hogy a szegények kényszerpályán mozogtak: állami-össztársadalmi segítség nélkül (rendezetlen szegényügyi politika) az adott gazdasági környezetben (tömeges munkanélküliség, illetve a pauperek marginális helyzete) nem volt számukra más lehetőség, mint az egyes állampolgárok irgalmasságára apellálni. Kicsit sarkítva és cinikusan: még mindig jobb volt a hatóságok tiltásokkal szembekerülve koldulni, és a napi betevő falatot ekként megszerezni, mint éhen halni. A kihágási büntető törvénykönyv (1879. évi XL. tc.) által kilátásba helyezett retorzió, a 8 napi elzárás a koldulástól aligha tántorított el bárkit is.³¹⁸ Más kérdés, hogy a filléres könyörületesség semmiféle létbiztonságot nem jelentett számukra.

A koldulás visszaszorítására tett kormányzati intézkedések sikertelenségének oka volt az is, hogy a helyi közigazgatási szervek hanyagultak, felületesen hajtották végre az idevágó jogszabályokat. Ezért kellett kibocsátani például a 18613/1882. B.M. sz. körrendeletet.³¹⁹ „Hozzám érkezett jelentésekből tapasztalnom kellett, hogy a könyöradományokat jogtalanul gyűjtők ellen némely hatóságok a fennálló szabályokat vagy éppen nem, vagy hiányosan alkalmazzák” – írja benne Tisza Kálmán, széles skáláját adva a közigazgatási szervek mulasztásainak: külföldieknek adnak kéregetési engedélyt, meghozzá az egész ország területére, sőt olyanoknak is, akiknek útlevelük sincs; az engedélyeket nem láttamozzák; a jogtalanul koldulókat nem tartóztatják le, és nem toloncolják illetőségi községeikbe stb. Hatvan évvel később pedig Gömör-Kishont alispánja

³¹⁵ OL K 150-1868-III/R-16-1593 (2854)

³¹⁶ Az esztergomi járás főszolgabírójának 3945/1908. sz. utasítása, megtalálható: *Esztergom vármegye Hivatalos Lapja*, 1908/39. szám.

³¹⁷ PmL IV. 408/b 30005/942 (52353/938)

³¹⁸ Sőt, a tél közeledtével mindig megnőtt a fogdák és fogházak lakóinak száma, lásd erről Pekáry Ferenc székesfővárosi vagy Angyal Armand győri rendőrkapitányok írásait, előadásait.

³¹⁹ Megtalálható: R.T.-1882, 348–351. o., illetőleg *Kolozs vármegye Hivatalos Lapja*, 1882/16. szám.

rótta meg főszolgabíróit, amiért jogosulatlanok részére is bőkezűen osztogatták a kéregetési engedélyeket.³²⁰

Az igazsághoz tartozik, hogy éppen mert a szegényügy rendezetlen volt, a helyi közigazgatási szervek nem is feltétlenül akartak érvényt szerezni a koldulást megtiltó központi normáknak. Sőt: anyagi eszközeik kímélése céljából – mintegy a szegényügyi ellátás részeként – egyenesen intézményesítették a kéregetést. „A vármegye törvényhatósági bizottságának a múlt 1911. évi augusztus hó 7-én tartott közgyűlésében 720.kg.15950/1911. szám alatt hozott azon véghatározatát amellyel N. község képviselőtestületének a múlt 1911. évi március hó 4-én 209/360. jzkvi. szám alatt N. N. közsegélyezési ügyében hozott véghatározatát helybenhagyta, nevezettnek fellebbezése folytán felülbírálván, azt azon részében, mely szerint a nevezett részére a községi szegényházban lakás és a szükséges tüzelőfa biztosított, helybenhagyom, ama részében ellenben amely szerint a nevezett megélhetése végett házról-házra való kéregetésre utasított, megváltoztatom” – dörrent rá egy ízben a belügyminiszter Somogy vármegye közönségére.³²¹ A miniszteri tiltás dacára ez a módszer bevett gyakorlatnak számított országszerte – és úgy tűnik, végig az egész korszakban. Az előjáróságok persze megpróbálták rendezett kereteket adni a dolognak: néhol csak a hét bizonyos napjain engedték az alamizsnagyűjtést,³²² máshol ezt is csak úgy, hogy egyes napokon a község egyik, más napokon a település másik részén.³²³

³²⁰ 4270/1939. sz. alispáni rendelet, megtalálható: *Gömör és Kishont vármegye Hivatalos Lapja*, 1939/22. szám.

³²¹ 175512/911. B.M. sz. rendelet, megtalálható: *Somogy vármegye Hivatalos Lapja*, 1912/14. szám.

³²² Vö. Heves vármegye alispánjának 1880. évi jelentése (megtalálható: HmL), illetve Heltai Ferenc képviselő felszólalása az 1898. évi XXI. tc. parlamenti vitájában (*Képviselőházi Napló*, 1896/1901, XVI. kötet, 345. o.).

³²³ Liber Endre székesfővárosi tanácsnok felszólalása az 1926. október 24–30. között megrendezett közegészségügyi és társadalompolitikai országos értekezleten. Ismerteti: Csizmadia, 79–80. o.

7. VÁLTOZÁSOK 1931-BEN: LAKÓHELY ÉS TARTÓZKODÁSI KÖZSÉG

Az 1871. évi XVIII. törvénycikk által törvényerőre emelt konstrukción „a nyilvános betegápolás, az állami gyermekvédelem és a szegényellátás költségeinek fedezéséről” szóló 6000/1931. M.E. sz. rendelet³²⁴ változtatott, amikor a szegénygyámoltítás területéről kitorölte a községi illetőség intézményét. Helyette – mert hiszen az ínséget szenvedőkről valakinek gondoskodnia kellett, s az állam továbbra sem akarta ezt a tisztelet maga betölteni – a kormányrendelet 17. §-a úgy rendelkezett, hogy a községély nélkül megélni nem tudó szegényeket a lakóhely köteles segélyezni. Ha a szegény történetesen nem a lakóhelyén élne, akkor őt annak a településnek kell segélyeznie, amelynek a területén a segélyezés szükségének beálltakor tartózkodott (tartózkodási hely). A tartózkodási hely a segélyezett lakóhelyétől követelheti kiadásainak megtérítését, ha ezek összege a 20 pengőt meghaladja.

Mivel a tartózkodási község fogalma a szegényügyi igazgatás korábbi éveiben is ismert fogalom volt, a szisztéma lényegesebb változásának kétségtávolú az tekinthető, hogy 1931. november 1-jétől az illetőségi község helyett a lakóhely viselte a szegényellátás költségeit. A rendelet definiálása szerint lakóhelynek azt a községet (várost) kellett tekinteni, amelynek területén a szegény a segélyezést megelőző öt év alatt egyhuzamban három évig lakott. Három hónapnál nem hosszabb, időnkénti távollét a helybenlakást nem szakította meg. Ha valaki a segélyezést megelőző öt év alatt sehol sem lakott egyhuzamban három évig, lakóhelyének azt a községet (várost) kellett tekinteni, amelynek területén az említett ötévi időtartamon belül a leghosszabb időt töltötte. A kórházban, szegényházban, menhelyen, egyéb egészségügyi intézményben eltöltött idő, valamint a szabadságvesztés ideje sem az ötévi időtartamba, sem a helybenlakási időbe nem számított bele, s a lakóhely meghatározá-

³²⁴ Megtalálható: R.T.-1931, 1490–1498. o.

sánál – amennyiben az szükséges volt – az azt megelőző időt is számításba kellett venni, „úgy, hogy a számításnak alapja teljes ötévi időtartam legyen” (18. §.).

A már így is meglehetősen kusza szabályozást tovább bonyolította, hogy – bizonnyára az egykori községi illetőség emlékeiből táplálkozva – éppúgy, mint intézményi elődöt szabályozó községi törvények, a kormányrendelet is speciális szabályokat állapított meg a családtagok lakóhelyére vonatkozóan: a feleség lakóhelye az volt, amelyik a vele együtt élő férjéé, a kiskorú törvényes gyermeké az, amelyik atyjáé, a kiskorú örökbe fogadott gyermeké pedig, amelyik az örökbefogadójáé. Az özvegy nő vagy a külön élő feleség lakóhelye saját magára és a kiskorú gyermekeire volt irányadó. A házasságon kívül született kiskorú gyermek lakóhelye anyjáté követte, a megárvult kiskorú lakóhelye pedig az volt, amelyik a később elhalt szülőjének is lakóhelyül szolgált (19. §).

Kétségtelen, a mostani regulák sokkal racionálisabbak, mint amilyeneket az illetőségszerzés kapcsán a múlt századi törvényekben olvashattunk (pl. özvegy nő, elvált feleség). Ám a jogalkotó sejtette, hogy lesznek különleges esetek, amelyeket a fenti pontok alapján nem lehet majd megítélni, ezért felhatalmazta a népjóléti miniszter, hogy amennyiben „a lakóhely a 18. és 19. §-ban foglaltak szerint nem volna megállapítható, vagy ha a közsegélyre szoruló a lakóhely megállapításánál figyelembe vehető öt év alatt külföldön tartózkodott”, jelölje ki azt a települést, „amely a segélyezési költségeket viselni tartozik” (20. §).

Az eljárás egyébiránt nagyjából hasonló volt, mint annak előtte. A tartózkodási község – feltéve, hogy a segélyek megtérítésére igényt tartott – késedelem nélkül köteles volt értesíteni a gyámoltított személy lakóhelyét. Ha ezt elmulasztotta, a lakóhelytől csak akkora összeg megtérítése volt követelhető, amennyibe a szegénynek lakóhelyén való segélyezése került volna (21. §). A lakóhely kérhette, sőt „kívánhatta az állandó segélyezésre szoruló szegénynek területére való szállítását”. Ez a lehetőség – még ha alkalmasint ésszerűnek volt is minősíthető – ellenkezik a lakóhely szabad megválasztásának minden állampolgárt megillető jogosítványával. A jogalkotó azonban ezt figyelmen kívül hagyta, s csupán annyi biztosítékot adott, hogy „ha csak átmeneti segélyezés szükséges vagy ha a lakóhely az állandó segélyezés költségeit vállalja, visszaszállításnak [értsd: a lakóhelyre szállításnak – P. L.] helye nincs” (22. §). Fontos rendelkezése még a jogszabálynak, bár nem újítás, hogy a község a segélyezés költségeit – „kellő indokok

alapján” – a segélyezettől vagy annak közeli hozzátartozóitól visszakövetelhetette, s ha a kötelezettek vonakodtak volna az összeget visszafizetni, a követeléseit a település közdok módjára behajthatta (23. §).

A 6000/1931. M. E. sz. rendeletet túlságosan sokan kiáltották ki korszakos jelentőségűnek ahhoz, hogysem könnyedén vehetném a bátorságot bírálatokkal illetni. „A 6000/1931. M. E. rendelet a szegénysegélyezésre illetékes község megállapítását nagy lépéssel vitte 'előbbre' – írta róla pl. Csizmadia Andor.³²⁵ Kétségtelen, elméletileg ez így igaz, annyiban legalábbis, hogy „...ezzel az intézkedéssel a községi illetőség jelentősége majdnem semmivé zsugorodott össze”,³²⁶ mert hiszen – az állampolgársági ügyeket kivéve – az intézmény de facto kitöröltetett a magyar jogrendszerből. „Újabb jogszabályaink ugyanis nem az illetőségi községet, hanem a lakóhelyet veszik a közigazgatási intézkedéseknél alapul (6000/1931. M. E. sz. r.). Ez egyrészt azért indokolt, mert az emberek lakóhelyükön, nem pedig az attól eltérő illetőségi községükben találhatók, másrészt azért, mert a lakóhely megállapítása ténykérdés, az illetőségé jogkérdés és így a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb.”³²⁷

Eltelkintve attól, hogy az illetőség eldöntése nem minden esetben volt jogkérdés, tehát a gyorsaság nem csak ezen múlt; eltekintve továbbá attól is, hogy az új szabályozás bármennyit is egyszerűsített és gyorsított az eljáráson, a szegénygyámoltítás rendszere ettől még nem lett működőképes, hiszen a községek érdeke és hozzáállása semmit sem változott, az sem feltétlenül igaz, hogy a kormányrendelet kibocsátásával „a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb” lett volna.

Először is az 1931 előtt megindított eljárásokat a régi szabályok szerint kellett befejezni, és mivel – olvashattuk ezt a kortársaktól vett citátumokban – az illetőségi ügyek sokszor évekig is elhúzódtak, bizonyos, hogy egynémely hatóság még esztendőnk múltán is kutatta, másik meg tagadta az illetőséget. A bizonyosan 1927 előtti ápolásért járó mintegy 1600 pengő szegényházi tartásdíj viselése kérdésében pl. 1933. április 25-én, az 1929 előtti szegényházi ápolás megtérítéséről pedig 1935. június 26-án döntött a Közigazgatási Bíróság,³²⁸ illetve ugyanez a testület

³²⁵ Csizmadia, 84. o.

³²⁶ Ladik, 1941, 193. o.

³²⁷ Magyar, I. kötet, 305. o.

³²⁸ 6873/1933. K.B. és 7766/1934. K.B. sz. határozatok, megtalálhatók: Czebe, 209. o., illetve 107. o.

1932. december 14-i nyilvános ülésén határozott egy 1924 áprilisától 1928 októberéig tartó tartás költségei felől.³²⁹ A csúszás tehát négy-öt év, ami ha nem is nevezhető általánosnak, aligha volt kirívóan eseti jellegű. És akkor még nem beszéltünk arról a – korábban már említett – tényről, hogy „az illetőség ügyében hozott [korábbi bírósági – P. L.] ítélet sem zárhatja el a bíróságot, hogy az ápoltsági illetőségét a szegényházi költségek viselése szempontjából újabb vizsgálat tárgyává tehesse...”³³⁰

Nem lett jelentősen egyszerűbb és gyorsabb az eljárás másrészt azért sem, mert a kormányrendelet hasonlóan bonyolult módon szabályozta a lakóhely megállapítását, mint korábban a községi törvények az illetőségi községét. Némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy a jogalkotó nem tett mást, mint a „községi illetőség” kifejezést kicserélte a „lakóhely” fogalmával. S hogy ez a lesújtó vélemény nem teljesen alaptalan, arra meggyőző bizonyítékul szolgál, hogy az 1931 utáni évekből is bőséggel találunk idevágó jogvitákat.³³¹ A különbség mindössze annyi, hogy míg eddig a segélyezett illetőségén, mostantól lakóhelyének kérdésén civakodtak a települések. Ám – s ezért nem is érdemes őket ismertetni – minden másban megegyeznek a korábbi akták tartalmával: a mondvasinált megtagadási okokban, a nyakatekert érvelésben, a község szegénységének felpanaszolásában, a körülményességben, még a belügyi kormányzat rendreutastó mondataiban is.

8. A JOGINTÉZMÉNY ELTÖRLÉSE

Deklarálása után éppen nyolc évtizedig létezett a községi illetőség jogintézménye, míg végre sorsa beteljesedett. Igaz, ehhez politikai rendszerváltásra is szükség volt. De talán ez így törvényszerű: az új berendezkedést nem kötötték érzelmi szálak az egyértelműen káros, csak nehézségeket okozó intézményhez, s a megreformálás helyett könnyű szívvel választhatta a radikálisabb problémamegoldást.

A községi illetőség megszüntetéséről az 1948. évi LXI. törvénycikk rendelkezett. A mindössze 4 §-ból álló tervezet betervezője Kádár János belügyminiszter volt, s T. Ház gyakorlatilag minden vita nélkül, mondhatni közfelkiáltással tette magáévá a kormány javaslatát.

A korábban leírtak ismeretében mindez egyáltalán nem meglepő, hiszen a jogintézmény éppen eredeti célját nem tudta betölteni. Ahogy a törvény indoklásában olvasható: az időközi változások „...a községi illetőség jogintézményének lényegét nem érintették. A községi illetőség az 1886. évi XXII. törvénycikk hatálybalépése után is az maradt, aminek az 1871. évi XVIII. törvénycikk megalkotói tervezték: főleg szegénygondozási célt szolgáló jogintézmény. Ezt a célját azonban hiányos merev szabályai miatt nem érthette el; gyakorlati alkalmazásában ugyanis kitudt, hogy rendelkezései az érdekeltek szükségtelen zaklatására vezetnek. Ez a zaklatás elsősorban a társadalom legszegényebb rétegét és ezt is éppen akkor érte, amikor segélyezésének, illetve kórházi ápolásának szüksége felmerült, tehát támogatásra leginkább rászorult.”³³²

Nyugodtan elfogadhatjuk az indoklásban olvasható érvelést, hiszen a korábbi oldalak egyértelműen bizonyítják: a gyámolításra szorulókkal inkább csak hátrányát szenvedték a községi illetőség létezésének, mintsem hasznát látták volna annak. Ugyanakkor kétség nem férhet hozzá, hogy már ezen az indokoláson is érződik az akkor soron következő történelmi korszak osztályharcos szemlélete. „Nem véletlen az – olvas-

³²⁹ 3952/1932. K.B. sz. határozat, megtalálható: Czebe, 211–214. o.

³³⁰ Lásd a 3952/1932. K.B. sz. határozatot, megtalálható: Czebe, 211–214. o.

³³¹ Lásd pl. a 224172/1934. B.M. (Czebe, 201. o.), a 200178/1936. B.M. sz. határozatot (Czebe, 2. o.), valamint a 413640/1937. Szfv. IV.üo. sz. (Czebe, 208. o.) iratot.

³³² Megtalálható: M.T.-1948, 319. o., illetve CJH CD.

ható az indokolásban –, hogy a magyar jogrendszerbe a községi illetőség tárgyilag felesleges intézménye bekerült és ott kipusztíthatatlanul továbbtényesztett annak ellenére, hogy felesleges, zavarkeltő és káros volta bebizonyosodott. A községi illetőségre vonatkozó szabályok rendszertelensége, bonyolultsága és célszerűtlensége ugyanis tág lehetőséget nyújtott a hatóság politikai önkényének érvényesülésére is. Köztudomású, hogy az illetőség megállapítása iránti ügyeknél hosszadalmasabb és zavarosabb ügyek a közigazgatási hatóságok előtt alig voltak. Némelyik vitás illetőség megállapítása hónapokig, sőt évekig elhúzódott, sok kárt okozva az érdekelteknek és felesleges munkával, költséggel terhelve a közt. Természetes, hogy ezt a helyzetet kihasználva, a községi illetőség megszerzése felett döntő közigazgatási hatóságok a kérelmezőket, különösen a számukra politikailag megbízhatatlan munkás és szegényparaszt elemeket, állandó bizonytalanságban és nyomás alatt tarthatták. A trianoni békeszerződés által ezen a téren okozott nehézségekben a Horthy-rendszer eszközt talált arra is, hogy a revizionista szellemet ezen keresztül ébrentartsa és hogy a községi illetőség intézményének eredendő hibáiból és hatóságok gyakorlatának visszásságából származó bajokat kizárólag a békeszerződés helytelen intézkedéseinek tulajdonítsa.”

A mindössze 4 §-ból álló törvények rendelkezésein általában nincs mit elemezni. Áll ez az 1948. évi LXI. törvénycikk szűkszavú szakaszaira is. Az 1. § kimondta, hogy a községi illetőség jogintézménye megszűnik, a 3. és 4. pedig ún. átmeneti, illetőleg hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. Mindössze a 2. § érdemel egy csöppnyi figyelmet. Az tudniillik, hogy „a 2. § a megszüntetett községi illetőséget (illetőségi helyet) a lakóhellyel helyettesíti. Ezt az indokolja, hogy az emberek általában a lakóhelyükön és nem az attól teljesen független illetőségi községükben találhatók meg és hogy a lakóhely megállapítása rendszerint – jogi mérlegelést nem igénylő – ténykérdés, szemben a községi illetőség megállapításával, amely mindig – sok vitára alkalmat adott – jogkérdés.”³³³ Milyen igaz! És mégis, ugyanez a rendszer éppen akkortájt sietett kidolgozni és bevezetni az állandó, illetve az ideiglenes lakóhely fogalmát, amely megint csak nem más, mint egyetlen jogintézmény megkettőzése, és amely hasonlóan sok bosszúságot okozott az állampolgárnak, hasonlóan sok fölösleges munkát szerzett a hivatalnak, mint a községi illetőség. De ez a történet már egy másik dolgozat tárgya.

³³³ Az 1948. évi LXI. tc. miniszteri indokolása, megtalálható: M.T.-1948, 319. o., illetve CJH CD.

FORRÁSOK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- Cft = *A Magyarországon 1893. január 31-én végrehajtott cigányösszeírás eredményei*. 5 grafikai táblázzal. Szerkeszti és kiadja az Országos Magyar Kir. Statisztikai Hivatal. Bp., 1895. /Magyar Statisztikai Közlemények. Új folyam. IX. kötet./ II. Táblás kimutatások 1–81. o.
- CJH CD = *Corpus Juris Hungarici CD*. A Corpus Juris Hungarici Milleniumi kiadása alapján szerkesztette: Pomogyi László. A Függeléket összeállította: Bódiné Beliznai Kinga. Bp., KJK–Kerszöv, 1999.
- Concha = Concha Győző felszólalása a községi illetőség tárgyában. In Vita Emil: *A községi illetőség = Magyar Jogászegyleti Értekezések*. Új folyam V. kötet, 1912.
- Czebe = Czebe Jenő: *A magyar községi illetőségi jog és a magyar állampolgársági jog szabályai (Tekintettel a kifejldött joggyakorlatra s kiegészítve az elszakított területeken érvényben levő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel)*. Bp., 1938.
- Csizmadia = Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Bp., 1977.
- Esztergár = Esztergár Lajos: *A szociálpolitika tételes jogi alapja*. Pécs, 1936.
- Felszeghy = Felszeghy Béla: *A községi illetőség*. Beszterce, 1909.
- Ferge = Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Bp., 1986. *Magvető Kiadó*.
- Forbáth = Forbáth Tivadar: *Adatok a magyar szegényügy rendezéséhez*. Bp., 1908.
- Gaál = Gaál Ibolya: *A szegényügy- és felnőttvédelmi szociálpolitika története Szabolcs-Szatmár megyében 1867–1989*. I–II. kötet. Nyíregyháza, 1997. /A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltárának Kiadványai III. Tanulmányok 5./
- Gutori = Gutori Lajos: *Az ínségesek támogatása Budapesten*. *Statisztikai Értesítő*, 1940.
- Herrmann = ifj. Herrmann Antal: *A cigányok Szabolcs vármegyében*. In: *A cigányok Nyíregyházán*. Nyíregyháza, 1911.
- Hertelendy = *A cigányügy rendezése*. *Előadta Hertelendy Ferencz a pécsi VIII-ik országos gazdakongresszuson 1907. szeptember 4-én*. H. n., é. n. Különlenyomat.

HmL = Heves megyei Levéltár
KEH = *Közigazgatási Elvi Határozatok Egyetemes Gyűjteménye*. Összeállította és kiadta a Magyar Közigazgatás szerkesztősége. Bp., Pallas, Új folyam, I. kötet: 1900. II. kötet: 1906. III. kötet: 1910.
Kérészy = Kérészy Zoltán: *Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871:XVIII. t.-c.) előzményei*. In: *Illés József-émlékkönyv*. Bp., 1942.
Községi háztartás – 1908 = *Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben*. / A kereskedelemügyi magyar kir. miniszter rendeletéből szerkeszti és kiadja a Magyar Kir. Központi Statisztikai Hivatal. Bp., 1913. /Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 39. kötet.
Községi háztartás – 1940 = *Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1940. évi községi költségelőirányzatok szerint*. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kir. Központi Statisztikai Hivatal. Bp., 1943. /Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 115. kötet./
Ladik 1940 = Ladik Gusztáv: *Jóléti intézményeink*. Bp., 1940.
Ladik 1941 = Ladik Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Bp., 1941.
LTU = „A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok...” Koldusok, csavargók, veszélyezettetek gyerekek a modernkori Magyarországon. Szerkesztette: Lederer Pál, Tenczer Tamás, Ulicska László. Bp., 1998. Új Mandátum Kiadó.
Magyary = Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. I–II. kötet, Bp., 1942.
Mo. tört. 6/2 = *Magyarország története tíz kötetben*. 1848–1890. 6/2. kötet. Főszerkesztő: Kovács Endre, szerk.: Katus László. Bp., 1979.
MPT = Mezey Barna – Pomogyi László – Tauber István: *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*. Szerk.: Mezey Barna. Bp., 1986. Kossuth Könyvkiadó.
M.T.- = Magyar Törvénytár
OL = Országos Levéltár
Peregriny-Beszterczey = Peregriny Géza – Beszterczey-Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*. Bp., é. n.
Petrók = Petrók Gyula: *Illetőség, elhagyottá nyilváníttás, közsegélyezés*. Kaposvár, 1909.
Pikler = Pikler J. Gyula: Az 1911-i fővárosi lakásszámlálás főbb eredményei és szociálpolitikai tanulságai. In: *A szociológia első magyar műhelye. A Huszadik Század köre*. I–II. kötet. Bp., 1973. Gondolat.
PmL = Pest megyei Levéltár
Pomogyi = Pomogyi László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*. Bp., 1995. Osiris-Századvég.
Récsi = Récsi Emil: *A Közigazgatási Törvénytudomány kézikönyve*. I–II. kötet. H. n., 1854–55.
R.T.- = Magyarország Rendeletek Tára

Stein = Lorenz Stein: *Die Verwaltungslehre. Die Lehre von der Innere Verwaltung*. Stuttgart, 1866.
Szemere – Marschalkó = Szemere Lajos – Marschalkó János: *Magyar községi jog. A község hivatali tennivalóira vonatkozó szabályok rendszeres gyűjteménye*. Bp., 1912. Pesti Könyvnyomda Rt.
Tomka = Tomka Miklós: *A cigányok története*. In: *Cigányok, honnét jöttek – merre tartanak?* Szerk. Szegő László. Bp., 1983.
Valló = Valló István: *Győr élete számokban. Győr szabad királyi város évkönyve az 1931–34. évekre*. Győr, 1935.
Városi háztartás – 1910 = *Magyarország városainak háztartása az 1910. évben*. A magyar kir. kereskedelemügyi miniszter rendeletéből szerkeszti és kiadja a Magyar Kir. Központi Statisztikai Hivatal. Bp., 1916. /Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 58. kötet./
Viczián = Viczián István: *A községi szervezet néhány főbb kérdése (Párhuzam a magyar és a külállamok községi törvényei között)*. Bp., 1909.
Vita = Vita Emil: *A községi illetőség*. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Új folyam, V. kötet, 1912.
VmL = Vas megyei Levéltár
Zsoldos = Zsoldos Ignác: *Szolgabírói hivatal*. I–II. kötet, Pápa, 1842, 1844.

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara
Magyar Állam- és Jogi történeti Tanszékének kiadványa

Alapította:
KOVÁCS KÁLMÁN

1. *Révész Tamás*: A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után, Budapest, 1971
2. *Búzás József*: Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918/1919. évi polgári demokratikus forradalom idején, Budapest, 1971
3. *Máthé Gábor – Révész T. Mihály*: Az esti és levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, 1945–1970, Budapest, 1972
4. *Rácz Lajos*: A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon, Budapest, 1972
5. *Búzás József*: Veszprém vármegye közigazgatása az 1918/1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában, Budapest, 1973
6. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): *Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrechts*, Studienband, Budapest, 1974
7. *Nagyné Szegvári Katalin*: A jogtörténettudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után, Budapest, 1975
8. *Degré Alajos*: A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig, Budapest, 1977
9. *Révész T. Mihály*: A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után, Budapest, 1977
10. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): A tanács hatalom politikája 1919-ben, Studienband, Budapest, 1979
11. *Mezey Barna*: A Rákóczi-szabadságharc országgyűlései, Budapest, 1981
12. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből, 18–19. század, Budapest, 1982
13. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon, Studienband, Budapest, 1983

14. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében, Budapest, 1984
15. *Kovács Kálmán* (szerk. és előszó): A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19–20. század, Budapest, 1986
16. *Kovács Kálmán – Révész T. Mihály* (szerk. és előszó): *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*, Studienband, Budapest, 1987
17. *Mezey Barna*: A magyar polgári büntetőügy kezdetei, Budapest, 1995
18. *Pomogyi László*: Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon, Budapest, 1995
19. *Mezey Barna* (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, 1998.
20. *Bódiné Beliznai Kinga – Mezey Barna* (szerk.): A magyar büntetőügy kutatásának alapjai, Budapest, 1997 (2. kiadás Budapest, 2000.)
21. *Bódiné Beliznai Kinga – Mezey Barna* (szerk.): *Strafrechtsgeschichte im 18. und 19. Jahrhundert* Budapest, 1997.
22. *Bódiné Beliznai Kinga* (szerk.): *Tanulmányok a magyar büntetőügy történetéből*, Budapest, 1998.
23. *Gönczi Katalin*: *Magyarok az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtt*, Budapest, 2000.

ELŐKÉSZÜLETBEN

- Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes (Hrsg. Barna Mezey)
Csemegi Károly emlékezete (szerk.: Mezey Barna)
Eckhart Ferenc emlékkönyv (szerk.: Mezey Barna)
Föglein Gizella: A köztársasági elnök jogköre 1946–1949

RECHTSGESCHICHTLICHE VORTRÄGE

Publikation des Lehrstuhls für Ungarische
Rechtsgeschichte
Eötvös Loránd Universität Budapest

1. *Kurt Seelmann:*
Hegels Versuche einer Legitimation der Strafe in seiner Rechtsphilosophie von 1820, Budapest 1994
2. *Wolfgang Sellert:*
Der Beweis und die Strafzumessung im Inquisitionprozeßrecht, Budapest 1994
3. *Wilhelm Brauner:*
Grundrechtsentwicklung in Österreich, Budapest 1994
4. *Barna Mezey:*
Kerker und Arrest
(Anfänge der Freiheitsstrafe in Ungarn), Budapest 1995
5. *Reiner Schulze:*
Die Europäische Rechts- und Verfassungsgerichte – zu den gemeinsamen Grundlagen europäischer Rechtskultur, Budapest 1995
6. *Kurt Seelmann:*
Feuerbachs Lehre vom „psychologischen Zwang“ und ihre Entwicklung aus Vertragsmetaphern des 18. Jahrhunderts, Budapest 1996
7. *Kinga Beliznai:*
Gefängniswesen in Ungarn und Siebenbürgen im 16–18. Jahrhundert (Angaben und Quellen zur Geschichte des ungarischen Gefängniswesen), Budapest 1997
8. *Michael Köhler:*
Entwicklungslinien der deutschen Strafrechtsgeschichte
Budapest 1998
9. *Attila Horváth:*
Die privatrechtliche und strafrechtliche Verantwortung in dem mittelalterlichen Ungarn
Budapest 1998
10. *Allan F. Tatham:*
Parliamentary Reform 1832–1911 in England
Budapest 1999

ÁLLAM- ÉS JOGTÖRTÉNETI BIBLIOGRÁFIÁK

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Magyar Állam- és Jogi Történeti Tanszékének
kiadványai

1. *Pál Lajos:* Állam- és jogtörténeti tárgyú tanulmányok a magyar jogi folyóiratokban 1945–1979
2. *Király Miklós:* A Rákóczi szabadságharcra vonatkozó közlemények három történettudományi folyóiratban
3. *Illés Krisztina – Pomogyi László:* A „Századok” című folyóiratban megjelent publikációk állam- és jogtörténeti bibliográfiája (1867–1981)
4. *Pandula Attila:* Múzeumi évkönyvek állam- és jogtörténeti bibliográfiája (1945–1981)
5. *Pomogyi László:* A magyarországi cigányság történetének válogatott bibliográfiája
6. *Horváth Béla:* A Rákóczi-szabadságharcra vonatkozó források a Századok című folyóiratban
7. *Antall György András:* A Levéltári Híradó, Levéltári Szemle és a Levéltári Közlemények jogtörténeti bibliográfiája 1945–1980
8. *Ókrös Edit:* A tudományegyetemek jogtörténeti kutatóinak és oktatóinak publikációs tevékenysége az egyetemi és kari kiadványok tükrében (1945–1983)
9. *Hamza Gábor (szerk.):* A magyar római jogi szakirodalom bibliográfiája 1945–1984
10. *Szabó Mária:* A Magyar Történelmi Tár, a Történelmi Tár, valamint a Történelmi Szemle (1912–1930) jogtörténeti bibliográfiája
11. *Horváth Attila:* A Magyar Jogászegyleti Értekezések bibliográfiája (1881–1943)
12. *Földi András – Szájer József – Fekete Orsolya:* Bibliographie der ungarischen Literatur des Römischen Rechts 1945–1985
13. *Stauber Péter:* Bónis György jogtörténeti munkássága
14. *Tala Péterné, Davidovics Krisztina:* Degré Alajos jogtörténeti munkássága
15. *Mezey Barna – Tala Péterné – Tálás József:* Eckhart Ferenc jogtörténeti munkássága