

Pomogyi László

A polgári kori szegényügyi igazgatás alapintézménye: a községi illetőség (II.)

Végrehajtás és gyakorlat

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 regulái közül épp úgy, mint a történelmi jogi normák köréből. Dolgozatom tárgya, a községi illetőség intézménye – úgy vélem – iskola-példája lehetne a jogalkotói szándék kicsorbulását illusztráló eseteknek.

Talán merésznek tűnő kijelentés ez, ám mégsem alaptalan: jóformán bármelyik, a témában megjelent szakmunkát idézhetném az állítás igazolására. Hirtelenjében kevés olyan jogintézményt lehetne említeni, amelyet hasonló vehemenciával támadtak volna a szakirodalomban. S ami nem lényegtelen: az elmélet és a gyakorlat művelői ezúttal szinte mindenben messzemenőig egyetértve.

Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a kritikák jelentős része nem magát az intézményt, hanem inkább csak annak szabályozását kárhoztatta: úgy vélték, 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: a községi illetőség intézménye alkalmatlan eszköz volt a jogalkotó által kitűzött igazgatási feladatok ellátására.

A többszám használata ezúttal helyénvaló, hiszen – ellentétben a mintául vett nyugat-európai jogrendszerekkel – a községi illetőség kategóriája Magyarországon nemcsak a szegényügyi igazgatásban kapott szerepet, hanem más teendők elvégzésében is. A rendészeti igazgatásban (például toloncolás), de említhetném az ipar- és kereskedelemügyi igazgatást (cselédkönyv, munkakönyv, iparüzési jogosítvány, trafikengedély), az állampolgársági és az útlevelügyekről nem is beszélve. A sor még hosszan folytatható lenne, de ennyiből is látszik, hogy a jogalkotó teljesen logikátlanul, pillanatnyi ötleteitől indítva szórta az igazgatási ágakat a községi illetőség intézménye köré. A nagy összevisszaság aztán nem is

eredményezhetett mást, csak zavart, bonyodalmat és mérhetetlen bürokratizmust.

Távolról sem áll azonban, hogy a községi illetőség magyarországi szabályozásának az iménti ellentmondás lett volna az egyetlen hibája. Az 1886: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 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. Ezt tapasztaljuk a két legfontosabb alkalmazási terület történéseinek – a helyszűke miatt szükségszerűen elnagyolt – bemutatásakor is.

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 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 mármost 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 megterhelésével 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 kötelekébe lett volna annak idején utalható.” (Petrók, 1909., 128. o.)

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 rekonstrukciója szempontjából is figyelemre méltóak: kiválóan példázzák ugyanis a települések ide kapcsolódó mentalitását, cselekedeteik mozgatórugóit. Így aztán nincs mit csodálkozni azon, hogy az alább terítékre kerülő jogszabályok, miniszteri elvi határozatok, döntvények majd' mindegyike kapcsolatban van a gondozási költségekkel, s azon belül a községek fizetési készségével.

A gyermekvédelem alanyai közé két csoport sorolható: egyrészt a talált, másrészt a hatóság által elhagyottá nyilvánított kiskorúak. Az előbbieket fogalmát sem jogszabály nem definiálta, sem a századelőn kiadott míves szakmunka, 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, a leleneket értette rajta. Elhagyottnak számított ezzel szemben az a vagyontalan gyermek, akinek eltartásra és nevelésre köteles és képes hozzátartozója nincs, és akinek eltartásáról és neveléséről a rokonok, jótévedők, jótékony intézetek vagy egyesületek kellően nem gondoskodnak (1/1903. B. M. sz. körrendelet 1. §).

Jogszabályaink eléggé szűkszavúak az ilyen gyermekek gondozásával kapcsolatban, így felette nehéz a szabályozás menetrendjét pontosan nyomon követni. Az első, tárgyunkhoz is kapcsolódó törvényi szintű norma talán a közegészségügy rendezését megcélzó 1876:XIV. tc. lehetett, melynek 140. § a) pontja egyebek között a lelenek gyógyításáról és eltartásáról való gondoskodást is a községek feladatává tette. Ez a „rendelkezés azonban községeink nagy részének szegénysége, közömbössége és a felügyelet hiánya miatt jobbra végrehajthatatlan maradt”. (1901:VIII. tc. min. ind. M. T-1901. 54. o.)

Alsóbbszintű, jelesül miniszteri jogszabály természetesen több is napvilágot látott, ezeknek azonban 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 elöljárósága a gyermeket késve szállította illetőségi községébe, jöllehet a kiskorú hovatarozósága nem volt még megállapítva (52327/1893. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 161. o.), másszor azért, mert kétségesnek találták a gyermek elhagyottá nyilvánításának jogosságát (61156/1893. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 158. o.), de volt rá eset, hogy a települések minden indok nélkül tagadták meg a számla rendezését. (22029/1884., ill. 8865/1888. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 164. ill. 159. o.)

Ha nem is gyökeresen, de azért változott a helyzet a századforduló éveitől. „A gyermekmentés terén korszakot alkotó jelentőséggel bír a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898:XXI. t.-cz. meghozatala, mely a gyermekmentést lényegileg állami feladattá tette. E törvény 3. §-a szerint ugyanis az országos betegápolási alap fedezi a talált, valamint a hatóságilag elhagyottnak nyilvánított gyermekek után hét éves korukig felmerülő gondozási, ápolási és nevelési költségeket.” (1901:VIII. tc. min. ind. M. T.-1901., 54. o.)

Ámde bármennyire korszakos jelentőségüként ünnepelte is a kormányzat az imént említett jogszabályt, harmadfél esztendő múltán – a „közsegélyre szoruló 7 éven felüli gyermekek gondozásáról” szóló 1901:XXI. tc. javaslatának előterjesztésekor – már maga a belügyminiszter is kénytelen volt elismerni, hogy az állami gyermekvédelem nem működik megfelelően: „Az 1898:XXI. t.-cz. 3. §-a a 7 éven aluli talált, valamint hatóságilag elhagyottnak nyilvánított gyermekek gondozásának, ápolásának és nevelésének terhét levette a községek válláról, és állami feladattá tet-

te. E feladatnak gyakorlati megoldásáról az 1901:VIII. t.-cz. intézkedett. A 7 éven felüli talált és elhagyott gyermekek gondozásának terhe azonban továbbra is a községekre maradt. (1898:XXI. t.-cz. 8. § b) pont.) Igaz, 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 gyermekeket... A községi közsegélyezés mai szervezetlensége mellett, mely ezen a téren mindennapi, semmiesetre 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.” (1901:XXI. tc. min. ind., MT-1901., 128. o.)

Széll Kálmán kormányfő-belügyminiszter aligha vágyott ilyen babérra, 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 kinyilatkoztatni, hogy az elhagyott gyermekek gondozási költségeit az illetőségi község köteles viselni. (98048/1903., 59041/1904., 90252/1904., 18310/1905. és 58917/1906. B. M. sz. határozatok, Petrók, 1909. 141, 136, 135 és 145 o.)

Több egyéb mellett mindez két dologra is bizonyíték. Egyrészt arra, hogy bármennyire egyértelmű volt is a szabályozás és a belügyi gyakorlat, az illetőségi községek nagyon nehezen törődtek ebbe bele, s így bizonyára nagyon nehezen lehetett (ha egyáltalán lehetett) érvényt szerezni az idevágó jogi normáknak. Másrészt pedig arra, hogy jöllehet az 1/1903. B. M. sz. körrendelet 61. §-a szerint „a kis- és nagyközségek, valamint a r. t. városok képviselőtestületei a terhükre rótt gondozási költségeknek az elhagyott gyermekek segélyalapjából egészben vagy részben megtérítését a vármegye törvényhatóságánál kérelmezhetik”, sok pénzt ebből aligha láttak a községek.

A súlyos anyagi terhektől több község is akként igyekezett menekülni, hogy saját maga kívánt gondoskodni az elhagyottá nyilvánított gyermekéről, merthogy „a község a gyermeknek az állami gyermekmenhelyben való tartásából felmerülő költségeket sokallja s a gyermeket ilyen módon olcsóbban akarja elhelyezni”. (87620/1905. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 143. o.) Nem valószínű, hogy az effajta gyakorlat a gyermekekre nézve áldásos lett volna, hiszen a települések bizonyosan igyekeztek a tartási költségeket a lehető legalacsonyabbra szorítani. Nyilván ezért nem engedélyezte a belügyi kormányzat egyszer sem az elhagyott gyermekek „községhez való kiadatását”. (52042/1904., 52911/1904., 84068/1904. és 87620/1905. B. M. sz. határozatok, Petrók, 1909. 139, 140 és 142. o.)

A kérdés – igaz, felemás – rendezésére egészen 1926-ig kellett várni,

amikor is az 5180/1926. M. E. sz. kormányrendelet (R. T.-1926. 126. o.) megszüntette az illetőségi községek most tárgyalt kötelezettségét. Ehhez képest – utasított a kormányrendelet végrehajtása tárgyában kibocsátott 30762/1927. N. M. M. sz. körrendelet (Peregriny-Jacobi, 269. o.) – „a községi illetőség megállapítására irányuló eljárást az elhagyottá nyilvánítási eljárással kapcsolatban most már tehát az 5180/1926. M. E. számú rendeletnek 1925. évi július hó 1. napjától kezdve számított hatályba lépésétől fogva rendszerint mellőzni kell”, illetve „a gyermek községi illetőségének megállapítására irányuló eljárást folytatni most már csak abban az esetben kell, ha ez a gyermek honosságának megállapítása végett szükséges”.

Mindez azonban csupán azt jelentette, hogy az 1925. évi július hó 1. után állami gondozásba vett gyermekek községi illetőségének megállapítására nem volt szükség. (81191/1926. N. M. M. sz. rend., Czebe, 1938. 191. o.) Akiket viszont annál korábban vittek intézetbe, azoknál épp úgy 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, „ha az illetőség megállapítása nehézségekbe ütközik és az eljárás lefolytatásának költségei a követelés összegéhez képest előreláthatóan aránytalanul nagyok lennének.” (126172/1930. N. M. M. sz. rend., Czebe, 1938. 190. o.) 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, a 131790/1931. N. M. M. és a 220230/1932. B. M. számú (Czebe, 1938. 189. ill. 198. o.) is parancsba adta nekik a nagyobb összegű tartásdíjak behajtását, illetve ennek előfeltételeként a községi illetőség megállapítását.

Az idő múlásával e szabályokat egyre ritkábban kellett alkalmazni. 1933. július 1. után ugyanis elvileg minden gondozási költséget az országos alaphól 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 (...) olyan kétséges illetőségű kiskorú illetőségének megállapítása iránti megkeresést, akik 1925. évi július hó 1. után kerültek állami gondozásba” – dohogott a székesfőváros árvaszékének vezetője 1936-ban papírra vetett jelentésében. (Czebe, 1938. 208. o.)

Szegényügy, közsegélyezés

„Az illetőségi kérdésekkel ép oly szoros összefüggésben van a közsegélyezés ügye, mint a kiskorú gyermekek elhagyottá nyilvánítása (...) Mint

tudjuk, az 1898. évi XXI. t.-c. életbe lépte előtt a kórházi ápoltság költségeit a fizetésre kötelezhető hozzátartozók vagyontalansága vagy fizetéseképtelensége esetén az illetőségi községek viselték. Legkevésbé sem lehet tehát csodálkozni, hogy a községi- és körjegyzők községeik érdekében a végtelenségig küzdöttek, hogy X. vagy Y. községi illetősége – bizony sokszor nagyon felületes tárgyalások után – meg ne állapíttassék. Igaz, hogy most már a kórházi ápoltság illetőségét nem kell tárgyalnunk, de még mindig félelmetesen nagy terhet ró a községekre (...) a kórházi ápoltság után gyógyíthatatlanként 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...” (Petrók, 1909. 152–153. o.)

A már többször idézett Petrók Gyula tollából való a fenti helyzetjelentés, amely – mint látható – tartalmában messzemenőig egybecseng a gyermekvédelem kapcsán ugyancsak tőle vett gondolatokkal. Ámde ezúttal nem csupán a szegényügyi igazgatás századforduló környéki állapotát kívántam érzékelteni a somogyiszi körjegyző szavaival, hanem egyúttal a központi közigazgatás idevágó elképzeléseit is ütköztetni a valóságos viszonyokkal.

Merthogy a korszak elején emennél jóval egyszerűbbnek és sokkal szebbnek tűnt az igazgatási ág jövője. Hogy milyennek, az a szegényügyi rendezése tárgyában, az 1871:XVIII. tc. végrehajtási rendeleteként kibocsátott 8803/1872. B. M. sz. körrendeletből (R. T.-1872. 402–408. o.) pontosan kiviláglik: „A községi illetőségi kérdéseknek eddig tapasztalt nehézséges, és hosszadalmas tárgyalásából eredő ... visszasságokat leginkább az idézte elő, hogy a községek az illetékesség (értsd „illetőség” – P. L.) elismerésének mindennemű akadályokat gördítettek útjába oly célból, hogy a netán kivetett költségek megtérítése alól meneküljenek (...) Ily eljárásnak az idézett törvény (ti. az 1871:XVIII. tc. – P. L.) megalkotása után többé helye nincsen. Egyrészt a községi illetőség meghatározására szükségesek ugyan e törvény II. fejezetében oly világosan soroltatnak elő, hogy ezek nyomán az egyén illetősége a legtöbb esetben biztosan megállapítható, másrészt az illetékesség elismerése, a most közlöttek alkalmazása mellett, nem fogja a község érezhető megterhelését maga után vonni, mely alól különben az illetékes községet fölmenteni nem lehet, de a melynek viselése az érdekközösség és viszonyosság elvének szigorú alkalmazása mellett annyira meg fog könnyebbé válni, hogy a községeknek hozzájárulása e címen az ügyefogyottak javára nyújtandó alamizsnának mondható.”

A történések ismeretében nem is olyan könnyű eldönteni, hogy Tóth Vilmost, a körrendelet kibocsátóját a belügyminiszteri tisztségben megengedhetetlen túlságos optimizmussal vagy inkább naivitással vádoljuk.

Magam inkább az utóbbi felé hajlanék, ám akkor azt is el kell ismerni, hogy nem ő volt az egyetlen belügyér, akire hasonló bélyeg süthető. Hasonlók olvashatók Széll Kálmántól is az általa kibocsátott 51000/1899. B. M. sz. körrendeletben. (R. T.-1899. 991–1000. o.) Mintha a belügyi tárca nem ismerte volna a napi gyakorlatot, mintha nem éppen a dikasztérium lett volna kénytelen nap, mint nap ítélni kisebb-nagyobb települések idevágó vitáiban, mintha nem neki kellett volna számtalan jogszabályt hoznia az egységes és helyes eljárás érdekében.

E jogszabályok közül több is (8803/1872, 23144/1872, illetve 142/1889. B. M. sz. körrendelet; R. T.-1872. 402–408., 418–423. o., illetve Petrók, 1909. 168–171. o.) megerősítette a községi törvényekből folyó általános elvet, hogy ti. „a község, illetőleg a törvényhatóság van hivatva a maga szegényeinek tartásáról és ápoltatásáról saját hatáskörében és saját költségén gondoskodni” (23144/1872. B. M. sz. körrend.), amiből nyilvánvalóan következik, hogy „a községben megbetegedett, vagy ápolás és eltartás alá került oly egyének, lelenczek, anyák, kisdedek és ügyefogyottak ellátására fordított költségeket, kik más községben illetékesek, az előjáróság az illető községtől fogja követelni...” (8803/1872. B. M. sz. körrend.). Hogy a központi közigazgatás mennyire mereven ragaszkodott az illetőségi község teherviselési kötelezettségéhez és hogy ezirányú döntéseit milyen nyakatekert módon magyarázta, arra szép példa a 65802/1918. B. M. sz. határozat (Czebe, 1938. 116. o.): „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 kötelékébe 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 kötelességének teljesítésére képtelen, ugyanezen kötelessége 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 142/1889. B. M. sz. rendelet határozta meg, rendkívül részletesen-aprólékosan írva elő a lehetséges eljárási cselekményeket és azok sorrendjét, definiálva a segélyre szoruló szegények fogalmát, megállapítva a felsőbb hatóságokhoz küldendő kimutatások fajtáit, tartalmi elemeit, a határidőket stb. Ámde a belügyi kormányzat igyekezete ezúttal is célt tévesztett: a helyi szintű szegényügyi igazgatás ugyanis nem eljárási szabálytalanságok miatt akadozott, hanem a községi törvényekben lefektetett alapelv tarthatatlansága miatt. Tucatjával lehetne idézni a korabeli konkrét jogeseteket, amelyekben a községek vonakodnak elismerni a segélyre vagy gondozásra szoruló személy községi illetőségét. A területi korlátok miatt azonban csak a specialitásokat is tartalmazó legfontosabbakat említem.

„Nincsen olyan törvényes intézkedés, mely azzal az általános szabállyal

szemben, hogy a közsegély nyújtása az illetőségi községnek képezi köteleességét, a közsegélyt a tartózkodási község terhél 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 (Petrók, 1909. 171. o.), 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 (61577/1887. B. M. sz. hat., Petrók, 1909. 160. o.), amely szerint „...azon körülmény, hogy az illetőség megállapítása iránti tárgyalás huzamosabb időn át befejezhető nem volt, az ezen késelem 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.” Végül megemlítendő, hogy a 23918/1894. B. M. sz. határozat (Petrók, 1909. 163. o.) szerint az illetőségi községek nemcsak az állandó, hanem az eseti („rögtöni”) segélyt is megtéríteni tartoztak. (Megjegyzendő, hogy a községeknek valamennyi esetben visszakereseti joguk volt a segélyezettrel, illetve annak hozzátartozóival szemben, feltéve persze, hogy e joguknak érvényt tudtak szerezni!)

Változások 1931-ben

Az ismertetett konstrukción „a nyilvános betegápolás, az állami gyermekvédelem és a szegényellátás költségeinek fedezéséről” szóló 6000/1931. M. E. sz. rendelet változtatott, amikor a szegénységélyezés területéről kitörölte 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 közsegély nélkül megélni nem tudó szegényeket az a község (város) segélyezi (látja el), amelynek területén azok a segélyezés szükségének beálltakor tartózkodnak (tartózkodási hely). A tartózkodási hely a segélyezett lakóhelyétől kiadásainak megtérítését követelheti, ha ezeknek összege a 20 pengőt meghaladja.”

Mivel a tartózkodási község fogalma a szegényügyi igazgatás korábbi éveiben is ismert fogalom volt, az új szisztéma leglényegesebb változtatásának kétségtelenül az tekinthető, hogy 1931. november 1-től az illetőségi község helyett a lakóhely viselte a szegényellátás költségeit. A rendelet definiálása szerint „lakóhelynek azt a községet (várost) kell tekinteni, amelynek területén a szegény a segélyezést megelőzően eltelt utolsó öt év alatt egyhuzamban három évig lakott. Három hónapnál nem hosszabb, időnkénti távollét a helybenlakást nem szakítja meg. Ha valaki a segélyezést megelőzően eltelt öt év alatt egyhuzamban három évig sehol sem lakott, lakóhelyének azt a községet (várost) kell tekinteni, amelynek te-

rületén az említett öt évi időtartamon belül a leghosszabb időt töltötte.” A kórházban, szegényházban, menhelyen, egyéb egészségügyi intézményben eltöltött idő, valamint a szabadságvesztés ideje „sem az öt év időtartamba, sem a helybenlakási időbe nem számít be s a lakóhely meghatározásánál – amennyiben szükséges – az azt megelőző időt is számításba kell venni, úgy, hogy a számításnak alapja teljes öt évi időtartam legyen.” (18. §)

A már így is meglehetősen kusza szabályozást tovább bonyolította, hogy – bizonyára az egykori községi illetőség emlékeiből táplálkozva – épp úgy, mint az intézményi elődöt szabályozó községi törvények, a kormányrendelet is speciális szabályokat állapított meg a családtagok lakóhelyére vonatkozóan: „A feleség lakóhelye az, amelyik a vele együtt élő férjéé, a kiskorú törvényes gyermek lakóhelye az, amelyik az atyjáé, a kiskorú örökbefogadott gyermeké pedig az, amelyik az örökbefogadójáé. Az özvegy nő vagy a különváltan élő feleség lakóhelye saját magára és a kiskorú gyermekeire is irányadó. A házasságon kívül született kiskorú gyermek lakóhelye az, amelyik az anyjáé. A szülőtlen kiskorú gyermek lakóhelye az, amelyik az utóbb elhunyt szülőjéé az elhalálozáskor volt.” (19. §)

Kétségtelen, a mostani regulák sokkal racionálisabbak, mint amilyeneket az illetőségszerzés kapcsán a múlt századi törvényekben olvashattuk (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 minisztert, 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 annakelőtte. A tartózkodási község – amennyiben a segélyek megtérítésére igényt tartott – késelem nélkül köteles volt értesíteni a gyámoltott 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 ugyan 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, követeléseit a település községi 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 szegénységélye-

zésre illetékes község megállapítását nagy lépéssel vitte előbbre” – írja róla pl. Csizmadia Andor (Csizmadia, 1977. 84. o.). Kétségtelen, elméletileg ez így igaz, annyiban legalábbis, hogy „...ezzel az intézkedéssel a községi illetőség jelentősége majdnem semmivé zsugorodott össze” (Ladik, 1941. 193. o.), 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.” (Magyary, 1942. I. 305. o.)

Elteltekintve attól, hogy az illetőség eldöntése nem minden esetben volt jogkérdés (tehát a gyorsaság nemcsak ezen múlt), eltekintve továbbá attól is, hogy az új szabályozás bármennyit egyszerűsített és gyorsított is az eljárás, a szegénygyámoltás 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 előtti 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 évek 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 (6873/1933. K. B. és 7766/1934. K. B. sz. hat., Czebe, 1938. 209. o., ill. 107. o.), illetve ugyanez a testület 1932. december 14-i nyilvános ülésén határozott egy 1924 áprilisától 1928 októberéig tartó tartás költségei felől. (3953/1932. K. B. sz. hat., Czebe, 1938. 211. o.) A csúszás tehát négy-öt év, ami ha nem is nevezhető általánosnak, aligha volt kirívó. És akkor még nem beszéltünk arról, hogy „az illetőségi ügyben hozott ítéletnek anyagi jogereje nincs, s így az ápolt illetőségi ügyében hozott (korábbi bírósági – P. L.) ítélet sem zárhatja el a bíróságot, hogy az ápolt községi illetőségét a szegényházi költségek viselése szempontjából újabb vizsgálat tárgyává tehesse...” (3952/1932. K. B. sz. hat.)

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 vélemény nem teljesen alaptalan, arra meggyőző bizonyítékul szolgál, hogy az 1931 utáni évekből is bőséggel találni idevágó jogvitákat. A különbség mindössze annyi, hogy míg eddig a segélyezett illetőségén, mostantól lakóhelyének kérdésén huzakodtak a települések. Ám – s ezért nem is érdemes őket ismertetni – minden másban meg-

egyeznek a korábbi akták tartalmával: a mondvacsinált megtagadási okokban, a nyakatekert érvelésben, a község szegénységének felpanaszolásában, a körülményességben, még a belügyi kormányzat rendreutasító mondataiban is.

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 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 a 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 indokolásában olvasható: az időközi változások „a községi illetőség jogintézményének lényegét nem érintették. A községi illetőség az 1886:XXII. törvénycikk hatálybalépése után is az maradt, aminek az 1871:XVIII. törvénycikk megalkotói tervezték: főleg szegénygondozási célt szolgáló jogintézmény. Ezt a célját azonban hiányos és merev szabályai miatt nem érthette el.” (M. T.-1948. 319. o.) Láttuk az előző oldalakon, hogy az utókor ítélete megállja a helyét. Ámbár úgy vélem, nem elsősorban a szabályozás „hiányos és merev” volta miatt volt rossz a korabeli honi szegénygondozás, hanem inkább a szisztéma alkalmatlansága miatt.

A mindössze 4 paragrafusból álló törvények rendelkezéseiben általában nincs mit elemezni. Áll ez az 1948. évi LXI. törvénycikk szűkszavú szakaszaira is. Az 1-ső § kimondta, hogy „a községi illetőség jogintézménye megszűnik”, a 3-dik és 4-dik pedig ún. átmeneti, illetőleg hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. Mindössze a 2-dik § érdemel egy csöppnyi figyelmet. Az tudniillik, hogy „a 2-dik § 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 alkalmas adott – jogkérdés.” (M. T.-1948. 319. o.) Milyen igaz! És mégis, ugyanez a rendszer éppen akkortájt sietett kidolgozni és bevezetni az állandó, valamint az ideiglenes lakóhely fogalmát, amely megintcsak nem más, mint egyetlen jogintézmény megkettőzése, és amely hasonlóan sok bosszúságot okozott az állampolgárnak, hasonlóan sok felesleges munkát szerzett a hivatalnak, mint a községi illetőség.

Források és rövidítések jegyzéke

- Czebe Jenő: *A magyar községi illetőségi jog és a magyar állampolgársági jog szabályai* (Tekintettel a kifejlődött joggyakorlatra, s kiegészítve az elszakított területeken érvényben levő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel), Bp., 1938.
- Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. Bp., 1977.*
- Ladik Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk aaptanai Bp., 1941.*
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás I-II. Bp., 1942.*
- M. T.- = Magyar Törvénytár
- Peregriny Géza – Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet Bp., é. n.*
- Petrók Gyula: *Illetőség, elhagyottá nyilvánítás, közsegélyezés* Kaposvár, 1909.
- Magyarországi Rendeletek Tára

A *Liget* őszi számának tartalmából

Szilágyi Ákos: Egónia
 Lipp Tamás: A Vajda – portré Eötvös Károlyról
 Pethő Bertalan: Globális bárka
 Levendel Júlia: Philemon és Baucis
 Tillmann J.A.: A távirányító
 Borsos Béla: Az élet kereke

A *Liget* és a *Liget*-könyvek megrendelhetők közvetlenül a szerkesztőségnél. Aki 200 Ft-ot, vagy ennél többet – amilyen mértékben támogatni tudja műhelyünket – rózsaszín pénzes-
 utalványon küld az alábbi címre, egy évig megkapja a lapot.
 Külföldre az előfizetés 500 Ft.

Címzett: LIGET
 Rendeltetési hely: Budapest, 114
 1525 Postán maradó

A könyvek a vételár elküldésével rendelhetők meg.

Új könyveinkből:

Poszler György: Találkozások	138 Ft
R. Várkonyi Ágnes: Pelikán a fiaival	128 Ft
Lányi András: A kettészakított üstökös	98 Ft
Horgas Béla: Vakegér	98 Ft
Szilágyi Ákos: A vágy titoktalan tárgya	128 Ft