

Pomogyi László

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

Az intézmény szabályozása

A községi illetőség jogintézménye nem magyar találmány. Előzményei fellelhetők az egyetemes európai jogfejlődésben, még ha a fogalom ottani és hazai tartalma nem mindenben esett is egybe. A kategória kidolgozása a modern jogdogmatika műve: mai ismereteink szerint az intézmény Angliában fogant a XVI–XVII. század fordulóján, onnan terjedt át az európai földrészre, s lett része a kontinentális jogrendszernek. Hazánkba – mint annyi más is a jogtudomány területén – német közvetítéssel került.

Az első központi jogi norma, mely az intézményt szabályozta, a községi ügyek mikénti kezeléséről rendelkező 1851. augusztus 18-i császári pátenst volt. Az utasítás a községi illetőséget mint „községhez tartozás”-t említi, amelyet születéssel, a kötelekbe való felvétellel, illetve „különös személyi viszonyok által” lehetett megszerezni. A községhez tartozás jogot adott a község vagyonának használatára, a választójog gyakorlására, valamint elszegényedés esetében a községi vagyomból való gyámolításra. (Közli Récsi, 1855. II. 38–59. o.)

Ugyancsak császári pátenst oktrojálta Magyarországra az 1859-es kezdetű új községi törvényt, amely részint községi rendtartások szerkesztésére utasított, részint pedig deklarálta, hogy az egyes személyeknek a községhez való viszonya a községi kötelekbe tartozáson, vagyis a községi illetőségen alapul. Ez utóbbi volt irányadó az állampolgári – akkori szóhasználat: honossági – jogok, illetőleg a szegényellátás tekintetében is. (*Reichgesetzblatt*, 1859/58. Ismerteti Csizmadia, 1977. 56. o.)

Mindezek a jogszabályok Magyarország területén nem léptek hatályba, mégis úgy tűnik, hogy a magyar közigazgatási gyakorlat több rendelkezést hallgatólag elfogadott belőlük. Ez magyarázhatja, hogy amikor báró Wenckheim Béla, az Andrássy-kormány első belügyminisztere 1867. július 9-én rendeletet bocsátott valamennyi törvényhatóságához a cigányok kóborlásának megakadályozása tárgyában, abban megparancsolta, hogy „a törvényhatóság területén útlevél nélkül találandó cigányok azonnal

felfogadtassanak, és illetőségük helyére eltolonczottassanak”. (1442. R./1867. BM. körrendelet. Közli: Magyarországi Rendeletek Tára [MRT], 1968. 182. o.) Hasonlóan fogalmazott néhány héttel később a koldulás és toloncolás rendezését célzó 4682/1867. BM. sz. körrendeletében is, amelyben szintén a kóborlók „illetőségi községükbe tolonczását” sürgeti, valamint arra szólítja fel a községeket, hogy a „kebelükbeli munkaképtelen szegényeket maguk tartsák el”.

Ami most már a községi illetőség polgári kori szabályozását illeti, annak kiindulási pontjául az első községi törvény, az 1871: XVIII. törvény cikk említhető. (Magyar Törvénytár [M.T.] 1869–1871., 280–294. o.) A törvénynek ez a része úgyszólván kizárólag a közellátásban részesülő szegények ügyeinek rendezését célozta. Az egyes községek feladatává téve a gondozást-segélyezést, felállította 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 megállapítható az, melyik községet terheli az ellátási költség.

A törvény szerint „minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia” (6. §), s mivel új 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” illetőségnek.) A jogszabály ismeri az öröklött (8–10. §), a felvétel által (11. §) és a kifejezett felvétel nélkül, tehát hallgatólagosan szerzett illetőséget (12–15. §).

Alig négy év múlva a törvényhozás módosította az első községi törvényt, így a községi illetőségre vonatkozó regulák egy része is megváltozott (1876: V. tc.). A reformált jogszabályban már határozott formában nyert kifejezést az az elv, hogy az állampolgár egy időben csak egy község kötelékébe tartozhat (1. §). Részletesebb 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 szerezhetett (4–9. §).

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

Az 1886: XXII. tc. tárgyunk szempontjából lényeges második fejezete elretentő példája annak, miként lehet egy jogintézményt a lehető legbonyolultabban és leginkább ellentmondásosan szabályozni. A törvény 5. §-a mindenekelőtt ismételt deklarálja azokat az általános elveket, amelye-

* A tanulmány második részét következő számunkban közöljük.

ket az 1876-os módosítás kapcsán már megismerhettünk: „Minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelékébe tartozhatik. A községi kötelék és az abból folyó illetőség megszűntnek csak azon esetben tekintetik, ha az illető egyén más község kötelékébe lépett.” Ezek után – különbséget téve származékos, önjogi és kisegítő mód között – az illetőség megszerzésének eseteit-lehetőségeit tárgyalja.

Származékos vagy járulékos módon a gyermekek és a férjzett nők juthattak illetőséghez. Egyik csoportra nézve sincs azonban általános szabály, mert általában az illető személyállapoti státusa határozta meg, hogy illetősége kiéhez igazodik. A gyermekek esetében mindez azt jelentette, hogy a törvényes vagy törvényesített gyermekek apjuk, az örökbe fogadott kiskorúak pedig örökbefogadójuk illetőségét követték, míg a törvénytelen ágyból származott gyermekek annak a községnek a kötelékébe kerültek, melybe 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 más településen nem szerzett polgárjogot. Ha azonban bírósági ítélet kimondta a házaselek válását vagy a házasság felbontását, a nő „azon község kötelékébe lépett vissza, melyhez férjhezmeneteléig tartozott”. Ez alól csak a Magyarországra házasodott, eredetileg külföldi állampolgár nők voltak kivételek, akik – mivelhogy nem volt hova visszalépniük – megtartották a házasságkötéssel szerzett illetőségüket (7. §).

Önjogi vagy szerzett illetőségről akkor beszéltek, ha a honosított vagy eredetileg is magyar, de mindig nagykorú állampolgár saját jogcselekményével, saját személyére nézve jutott községi illetőséghez. Formái a település által, illetve a település nélkül való illetőségszerzés voltak (8. §). Településen a törvény egy másik községbe való, az ottani közigazgatási szerveknek bejelentett költözködést értett. (A költözködés szabadságát egyébként rögtön ezután a 9. § deklarálta, igaz, ez – a polgári szabadságjogokhoz tartozván – a korszak jogelveiből egyébként is magától értetődően következett.) A két forma közül a településsel történő illetőségszerzés volt az egyszerűbb, jogilag tisztább, viszont 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 eljáróságán. Az otthonváltást a község csak taxatív meg határozott esetekben tagadhatta meg, mégpedig:

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

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

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

Ha a települő később a községi kötelékbe is fel akarta magát vétetni, ezt – a letelepedésétől számított négy éven belül – akár szóban, akár

írásban kérhette. A község az illetőséget azonnal megadhatta, megtagadnia azonban nem volt szabad, ha a települt a községben két év óta állandóan lakott, ha e két év alatt ugyanott községi adót fizetett, vagy ennek nemlétében egyéb közterheket folytonosan viselt, illetve ha időközben a 9. § előbb említett pontjai alatt érintett kivételek alá nem esett (11. §).

Látszólag hasonlóan tiszta a jogi képlet a település nélkül történő illetőségszerzés esetében is: „Aki azon községből, melynek kötelékében volt, más községbe költözik át, ezáltal a régi községi kötelékből 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 idő alatt nem érvényesíti, ezen község kötelékébe tartozónak s az előbbi községből kilépettnek tekintetik még akkor is, ha települési szándékát be nem jelentette...” (10. §). A törvény tehát teljesen egyértelműen fogalmaz: aki ezeket a feltételeket teljesíti, illetve akire nézve a megtagadási okok nem állnak fenn, az új lakóhelyén a jogszabálynál fogva községi illetőséget szerez.

A jogalkotó sejthette, hogy a most bemutatott két illetőségszerzési forma nem minden esetben lesz alkalmas a vitás illetőségi ügyek tisztázására, ezért a törvény 16. §-ában rendelkezett az ún. kisegítő illetőségről is. E „szükségparagrafus” szerint azokban az esetekben, melyekben az illetőség a fentebbi paragrafusok alapján nem deríthető ki, az állampolgár az alábbi sorrendben abban a községben szerezhet illetőséget, a) melyben adót fizet; b) melyben született; c) melyben az utolsó öt év alatt a leghosszabb ideig tartózkodott; d) ha lelelt, abban a községben, melyben találták; végül e) ahonnan a hadseregbe bevonult.

Az illetőségszerzés 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 jelen törvény által biztosított jogaiban részesül, s a községi kötelékből eredő kötelezettségeket teljesíteni tartozik”. Mindez azt jelenti, hogy az európai szabályozásokkal ellentétben a magyar jogalkotó – legalábbis a törvény szövegében – összemosta a községi illetőség és a községi tagság (vagy községi polgárjog) intézményét: a magyar törvényhozók ugyanis az illetőséghez közjogi jogosítványokat kapcsoltak.

Első olvasásra is szembe tűnő hiányosságokat, ellentmondásokat lehet felfedezni a törvényi szabályozásban. Ami például a származékos szerzősmódot illeti, semmiképpen sem tűnik szerencsésnek, hogy a törvény rendkívül merev kapcsolatot létesített az apa és gyermekének illetősége között. Ez ugyanis a gyakorlatban azt jelentette, hogy kiskorúsága idején, tehát 24. életévének betöltéséig a gyermek önnön jogán nem léphetett másik község kötelékébe. Mintha a jogalkotó nem számolt volna a társadalmi mobilitás folyamataival, amelyek éppen ezekben az években példának okáért a székesfővárosban nagyon is érzékelhetőek voltak. Bizonyára gyakran előfordult, hogy a nagykorúságától még esetleg több évre lévő gyermek munkát keresve elhagyta a szülői házat, családot alapított, esetleg egzisztenciát teremtett, s mindeközben továbbra is szülőfalujának

kötelékéhez 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 ügyes-bajos dolgainak jelentős részét.

Vagy egy másik, bizonyára nem ritkább eset: „Tegyük fel például, hogy valaki hosszú ideig, talán évtizedeken át állandóan ugyanazon községben lakik, anélkül, hogy annak terheihez hozzájárulna. Ekkor rövid időre eltávozik, s másutt oly helyzethez jut, hogy eltolonczoltatását vonja maga után. A hatóság a tolonczolás foganatosíthatása céljából kikutatja ezen egyénnek 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.” (Viczián, 1909. 68–69. o.)

Hasonlóan merev és a mindennapi élet szempontjából hasonlóan értelmetlen a jogszabály 7. §-ában olvasható passzus, miszerint „a nő, ha bíróilag elvásztatott, vagy ha a házassági kapocs bíróilag felbontottnak mondatott ki, azon község kötelékébe lép vissza, melyhez férjhezmenetelig tartozott”. Részint ugyanis az ágytól és asztaltól való elvásztás még nem feltétlenül jelentette a házasság végleges megszűnését: az egykor volt házasfelek utóbb felújíthatták az életközösséget, s ezzel a feleség ismét a férj illetőségébe lépett. Jóllehet ez automatikusan történt, a kényszerű váltás mégis bizonyára sok bosszúságot, 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 meghalhattak, testvérei, rokonai elköltözhettek, a birtokot – ha volt – eladhatták stb. (Példáim – kétségtelen – csupán feltételezések, s az olvasó számára esetleg erőltetettnek is tűnhetnek. Pedig korántsem azok. A levéltári iratok, de akár a belügyminiszterhez 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 önjogú illetőségszerzésről szóló része is. Mint korábban már említettem, a jogszabály 10. §-a akként rendelkezik, hogy bizonyos feltételek teljesítése (négy évi folyamatos helybenlakás, a község terheihez való hozzájárulás), 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 kötelékbe való felvétel település nélkül kéretik, e felett, további fellebbezés kizárásával, a község határoz.” Csakhogy a községnek nem volt miről határoznia. A négy évi helybenlakás, illetve a közterhekhez való hozzájárulás ugyanis ténykérdés, azokon nincs mit mérlegelni. A kifogások megtételére adott idő pedig jogvesztő határidő, ha tehát ezt a község

képviselőtestülete 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 községbe újonnan költöző 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 képviselőtestületek döntési jogkört véltek felfedezni az ominózus 12. §-ban. A következmény, mint majd látni fogjuk, katasztrofális volt.

Eppen úgy, amiként katasztrofális volt az önjogú illetőségszerzés feltételeként megkövetelni, hogy a községbe költöző személy „a község terhelése nélkül magát fenntartani képes” legyen (9–10. §). Hadd emlékeztessék rá, hogy a törvény miniszteri indokolása szerint az intézmény felállításának éppen a szegénység kezelése, a szegényügyi igazgatás hatékonyra tétele volt a célja. Mi több, az 1886:XXII. tc. 145. §-a félreérthetetlenül az illetőségi községekre testálta a szegények közsegélyezésének nemes, ámde kétségtelenül terhes feladatát: „A mennyiben a jótékony intézetek 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 fenntartani 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 már pusztán 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 kipuhatólására. Különösen a társadalom periferiális 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 16. § utolsó bekezdésébe, hogy egész családok hovatarozását a családfő illetősége döntötte el.)

Az illetőségszerzés módozatainak számbavétele után néhány szóban szükséges utalni az eljárási szabályokra. Az első, ami szembeűnő – s ami a későbbiek szempontjából felettébb 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:XXX. tc.), illetve a gyakorlat alakították ki. Addigra azonban ez a törvényhozói felületesség rengeteg zavart, kellemetlenséget és értelmetlen munkát okozott.

A vitás illetőségi ügyeket tekintve, ha a helyi (községi, városi) hatóság az illetőség megadását problematikusnak találta, köteles volt az ügyet a felsőbb hatósághoz felterjeszteni. A vitás illetőség eldöntésére hivatott hatóságok a főszolgabíró, az alispán, a közigazgatási bizottság, illetve a belügyminiszter voltak (18. §), s ehhez jött még 1897. január 1-től a Közigazgatási Bíróság fóruma. Amint látható, a vitás illetőségi ügyek eljárási rendszere olyan bonyolult volt, hogy szakavatott jogász sem tudott egykönnyen kiigazodni rajta. Ugyanezt elvárni a községi képviselőtestület iparos vagy parasztember tagjaitól, legjobb esetben a jegyzőtől, nem vall nagy gyakorlati érzékre. A felsőbb hatóságokhoz került akták mennyiségében megmutatózó eredmény már emiatt is döbbenetes volt. S ehhez még tegyük hozzá, hogy a községek gyakran ki is használták a jogszabályi zavart: a jogorvoslati fórumok törvényes igénybevétele mellett nem is kellett különösebb rosszindulat ahhoz, hogy egy-egy illetőségi ügyet évekig elhúzzanak.

Jogértelmezés és jogegységesítés

A bonyolult és ellentmondásos törvényi szabályozás miatt a jogintézmény tárgyában szükségszerűen túlbúrjázó jogértelmezési és -egységesítési tevékenység alakult ki: a mennyiségét tekintve ugyancsak soványka szakirodalmi termés is száznál jóval több idevágó irányadó bírósági eseti döntést és elvi jelentőségű közigazgatási határozatot sorol fel. Különösen az önjogi illetőségszerzésre vonatkozó szabályok értelmezésénél mutattak nagy aktivitást az állami szervek.

A kérdéskörre vonatkozó szabályozás ismeretében mindez nem meglepő. Egyrészt azért nem, mert az illetőségszerzés leginkább tipikusnak tekinthető esete az önjogi, 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 kínált, mint a származékos szerzőmódok kategóriája. Egy köznapi 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 képviselőtestület tehát hiába ódzkodott, hiába ráncigálta elő mondvacsinált kifogásait, előbb-utóbb el kellett ismerje a kapcsolat létezését. Ezzel szemben az, hogy valaki el tudja-e magát és családját a község terhelése nélkül 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. S a községek – hacsak tehették – igyekeztek minél megfontoltabb és lehetőleg negatív tartalmú döntéseket hozva „menekülési ösztönöknek” megfelelni, hiszen a szegénységélyezés, a gyermekvédelem, a toloncolás nálunk honos rendszere mellett ez létérdekük volt.

Míg az önjogi és származékos illetőségszerzés területén a központi szervek a lehetséges községi kifogások számát próbálták redukálni, addig

az eljárási jogi szabályok értelmezésével és egységesítésével az időhúzó taktikának akarták elejét venni. Hogy szükség volt erre is, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az illetőségi ügyek nem csekély százaléka évekig is elhúzódott. Jóformán bármelyik publikációt, bármelyik levéltári iratot megidézhetném ennek az állításnak az alátámasztására. Megint más kérdés, hogy az „évekig” kifejezés a konkrét ügyben 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. (2101/1928. K. B. sz. hat., Peregriny-Jacobi, 276. o.) Nem állítom természetesen, hogy a tízéves átfutás lett volna a tipikus, de hát egy közsegélyre szoruló, magatehetetlen öregembert ennél sokkal rövidebb idő alatt is lehetetlen helyzetbe hozhatott a bürokrácia.

A képlet tehát egyszerű: az állam nem akar pénzt költeni – vagy legalábbis nem sokat – a szegényügyre, a gyermekvédelemre, az egészségügyre (ha nem is pontos a kifejezés, de talán mondhatnánk: a szociálpolitikára), és rátestálja ezt a feladatot a községekre. Ámde a büdtségük egyensúlyát féltő települések sem kapkodnak ezért a munkáért, s menekülési ösztönüktől vezérelve igyekeznek minden illetőségi kérést megtagadni. A két érdekmező ütközésekor azonban a központi állami szervek voltak döntési – tehát jobb – pozícióban: szinte valamennyi eléjük került ügyben kiterjesztőleg értelmezték a jogszabályokat, részint az illetőség elismerésére kényszerítve ezzel az adott községet, részint pedig az állam számára kedvező irányba terelve a majdani jogi praxist.

A kiterjesztő értelmezésre egészen kiváló példa az a gyakorlat, melyet a központi szervek a községi terhekhez való hozzájárulás megítélésében alakítottak ki. A kiindulópont egy 1887-es elvi jelentőségű belügyminiszteri határozat, amely a törvény meglehetősen pontatlan megfogalmazását (illetőséget az szerezhethet, aki „...az új községben négy évig folytonosan lakik, ennek községi terheihez járul...”) még akként értelmezte, hogy „az 1886:XXII. tc. 10. §-a értelmében az illetőség megszerzésére a négy évi folytonos lakáson kívül a négy évi községi közteherviselés, illetőleg azzal való megrovatás is kívánthatik” (55469/1887. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 74. o.). Nem kellett azonban hozzá egy évtized, s a belügyi kormányzat módosított álláspontján: az addigi négy helyett már csak egy évi adózást követelt meg az illetőség elnyerésének feltételeként. (106583/1894. B. M. sz. hat., Petrók, 1909., 57. o.) Ám a tisztviselők éppen csak megszokták az új regulát, napvilágot látott a Közigazgatási Bíróság 19/1897. K. B. sz. ítélete (Petrók, 1909., 62. o.), benne az új szabály: az illetőség elnyeréséhez „...nem kívánthatik az, hogy az illető a községi terhekhez négy éven át folytonosan járuljon, hanem elégséges, ha négy évi folytonos lakás mellett általában a község terheihez járul”. Ez is eléggé pontatlan fogalmazás, de néhány év múlva a testület egyértelművé tette a helyzetet: 2508/1901. és 1089/1902. sz. határozataiban (Czebe, 1938. 76–77. o.) „a bíróság egyöntetű gyakorlatára” hivatkozva a négy év alatti egyszeri teherviselést határozta meg feltételül. De mert így még mindig sokan voltak, akik – nem fizetvén adót – nem juthattak illetőséghez, a Közigazga-

tási Bíróság előbb 1907-ben, majd 1915-ben oda nyilatkozott, hogy „a község terheinek viseléséhez való hozzájárulásra nézve a törvény nem kívánja, hogy pénzbeli legyen, azaz személyes szolgálat útján is történhetik a hozzájárulás”. (2085/1907, ill. 5879/1915. K. B. sz. hat., Peregriny–Jacobi, 278. és 284. o.) A gyakorlat ilyenét fordulása révén kaphatott illetőséget – pusztán munkája elvégzésével – a községi kanász, az önkéntes tűzoltó, a néptanító és még sok más községi alkalmazott is.

Kézenfekvő a kérdés: mi lehetett az oka annak, hogy a központi állami szervek ennyire következetesen és ennyire erőteljesen a kiterjesztő értelmezés mellett törtek lándzsát. A magam részéről nem hiszem, hogy kizárólag az akkortájt sokat reklámozott jogállamiság eszméje vezérelte volna csak őket. Alighanem befolyásolta határozataik tartalmát az is, hogy a községek rákényszerítése az illetőségi kapcsolatok elismerésére végső soron a központi költségvetést kímélte. És bizonyára jól jött ez az akkori kormányoknak, még akkor is, ha a századforduló környékétől ők is egyre többet voltak kénytelenek áldozni a szegényügyre és a szociálpolitikára.

Hivatkozások

- 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.
- Magyarországi Rendeleték Tára* (MRT), 1986.
- Magyar Törvénytár* (MT).
- Peregriny Géza–Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*, Bp., é. n.
- Petrók Gyula: *Illetőség, elhagyottá nyilvánítás, közsegélyezés*, Kaposvár, 1909.
- Récsi Emil: *A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*, 1855.
- Viczián István: *A községi szervezet néhány főbb kérdése* (Párhuzam a magyar és a külállamok községi törvényei között), Bp., 1909.