



KOCSIS ATTILA

A koldulás helyi szintű kezelése Magyarországon a dualizmus korában

Bevezetés

A magyarországi szociálpolitika története továbbra is viszonylag elhanyagolt terület, magyar nyelvű szakirodalma nem túl gazdag. Ezen belül különösen kevés figyelmet kap az első világháború előtti szegénypolitika, ezzel kapcsolatos nagyobb terjedelmű rendszerező munkák magyar nyelven az 1970-es és 1980-as évek óta nem születtek. Ráadásul az említett művek elsősorban a vonatkozó törvényekre, rendeletekre, a korabeli szegénypolitika főbb trendjeinek bemutatására koncentrálnak, és nem tárgyalják részleteiben a jogszabályok végrehajtását, magának az intézményrendszernek a működését. Azonban csak akkor nyerhetünk teljes képet arról, hogy a korszakban miként viszonyult a társadalom a szegénységhez, milyen gyakorlati problémákkal kellett szembenéznie, s hogy azokra milyen válaszokat adott a központi közigazgatás és a helyi szervek szintjén, ha a dualizmuskori szegénypolitika gyakorlatának egyes szegmenseit próbáljuk meg körüljárni.

Mindezekon felül a dualizmus korszakának szegénypolitikája abból a szempontból is figyelmet érdemel, hogy a 18. század elejétől kezdődő gazdasági és társadalmi átalakulások eredményeként tulajdonképpen a kiegyezéstől kezdve vált az állam a szegényügy egyre aktívabb szereplőjévé. Ennek alapját az adta, hogy a korábbi évszázadok magyarországi gyakorlatától eltérően, amikor az egyház, a céhek, majd a 14. század második felétől a városi polgárság voltak a szegényügy meghatározó szereplői, a felvilágosult abszolutizmus jegyében a közjó nevében fellépő állam fokozatosan erre a területre is kiterjesztette befolyását.

A 18. század első felében jelent meg a társadalom szociális alrendszerében a társadalmi problémákra aktívan reflektáló központi állam, ami több-kevesebb sikerrel megkísérelte szabályozni, központosítani a szegényügy rendszerét. A szegénygondozást szolgáló intézmények működtetését és finanszírozását ugyan továbbra is a községek, illetve a magánjótékonyosságra hagyta, azonban a szegénypolitika represszív elemeinek előtérbe helyezésével kísérletet tett a szegénység és legszembetűnőbb megjelenési formáinak – mint amilyen a koldulás és a csavargás – kezelésére.

A felvilágosult abszolutista uralkodók által kezdeményezett állami modernizációs törekvések tehát a szegénység problémájának társadalmi szintű kezelésére is jelentős hatással voltak, és megalapozták azt a fajta szegénypolitikát, amely a kiegyezést követően felgyorsuló tőkés átalakulás körülményei között teljessé vált ki, és később, a két világháború közötti Magyarországon is meghatározó szerepet játszott.

Tanulmányom tehát a magyar szociálpolitika-történet ezen fontos időszakával foglalkozik. Arra tesz kísérletet, hogy a korabeli jogszabályok, statisztikai, szakpolitikai források és levéltári iratok felhasználásával, szintetizálásával az 1867 és 1914 közötti magyarországi

szegénypolitika intézményrendszerének működését az egyes települések szintjén ragadja meg, különös tekintettel a koldulással, csavargással szembeni fellépésre.

Írásom ismerteti a dualizmus kori szegénygondozást alapvetően meghatározó központi és helyi szintű jogszabályokat, valamint a koldulás korlátozására hozott rendelkezéseket, ezek gyakorlati aspektusait, a toloncolás, a dologházak, szegényházak, valamint a közsegélyezés intézményének működését a korabeli szegényügy egész rendszerével összefüggésben, valamint azt, hogy az ezekkel kapcsolatos feladatok hogyan oszlottak meg a központi állam, a belügyminisztérium, a törvényhatóságok és a községek, valamint a filantrop/ karitatív kezdeményezések között. Mindezeket figyelembe véve megpróbál választ adni arra a kérdésre, hogy a dualizmus kori szegénypolitika helyi szintű működése mennyiben segítette elő a szegénység és azon belül a koldulás és csavargás problémájának felszámolását, vagy éppen mennyiben volt szerepe az említett jelenségek újratermelődésében.

A dualizmus kori szegényügy rendszere és a koldulás

A szegényügy alapvonásai

A szegényügyre vonatkozó központi szabályozások ellenére a dualizmus kori szegénypolitika alapvető jellemzője volt, hogy az állam döntően a magánjótékonyásra, azon túl pedig a községekre hárította a szegénység kezelését. A korszak meghatározó jogszabálya, az 1871-es XVIII. tc., azaz az úgynevezett községi törvény 131. §-a igen egyértelműen fogalmazott ebben a kérdésben, amikor kimondta, hogy „amennyiben 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 fentartani egyáltalában nem képesek”. Ennek költségeit a községeknek kellett állniuk, azonban a törvény azt is lefektette, hogy „ha ez ellátás csak a községi lakosok rendkívül súlyos terheltetésével eszközölhető: a község kivételesen a törvényhatóságnak, s ha ez sem bírná, az államnak veheti igénybe segélyét”.¹

A szegénygondozás anyagi hátterének biztosítása tehát alapvetően a községekre hárult, az állam ezt kiegészítendő vállalt ugyan bizonyos finanszírozási garanciákat a közsegélyezés, illetve a szegénybeteg-gondozás terén, de energiáinak nagyobb részét a koldusokkal, csavargókkal szembeni büntető fellépésre és az ezzel összefüggő jogszabályalkotásra összpontosította. Ezt tanúsítják az egész korszakot végigkísérő, a szegényügy és a koldulás, csavargás tárgykörében elfogadott törvények, az 1879-es Kihágási Büntetőtörvénykönyv,² a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. tc.,³ valamint a belügyminisztériumi rendeletek, melyek többek között a nem helyi illetőségű koldusok eltoloncolásáról, az engedély nélkül koldulók és a „munkakerülésből csavargók” elzárásáról rendelkeztek.

Ennek megfelelően a belügyminisztériumon kívül egyéb központi állami intézmény nem foglalkozott a szegényüggyel, ez az alsóbb szintű hatóságok feladata volt. Budapesten a városi tanácsnak és az annak alárendelt kerületi elöljáróságoknak kellett a szegényügyet irányítani, felügyelni. Ezek mellett az 1881-ben megalakuló ipari, rendészeti és szegényügyi ügyosztály vált a szegényügy központi irányító szervévé. A törvényhatósági joggal rendelkező városokban a rendőrkapitányra, a rendezett tanácsú városokban a polgármesterre, míg a

¹ 1871. évi XVIII. tc. a községek rendezéséről. Magyar Törvénytár 1869–1871. Budapest, 1872. 280–294.

² 1879. XL. tc. a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról. Magyar Törvénytár 1879–1880. Budapest, 1881. 190–215.

³ 1913. évi XXI. tc. a közveszélyes munkakerülőkről. Magyar Törvénytár 1913. Budapest, 1914. 203–207.

községekben a község képviselőtestületére, illetve első tisztviselőjére hárult a szegényügy igazgatásának feladata.⁴

A hatósági szegénygondozás a korszakban három nagyobb területet érintett. Ide tartozott a szegénysegélyezés, a szellemi és testi beteggondozás, valamint a gyermekvédelem. A szegénysegélyezés intézményrendszere két részre tagolódott az ellátások formája szerint. Létezett úgynevezett nyílt és zárt szegénygondozás. Az előbbi körébe tartozott a koldulási engedélyek kiadása, a rendszeres és az alkalmankénti pénzbeli segélyezés, a természetbeni támogatás (lakás, ruha, élelmezés, tüzelő stb.), míg az utóbbi a zárt intézményekben (szegényház, aggápolda, népszálló stb.) való ellátás különböző formáit jelentette.⁵

A szegénysegélyezés intézményrendszere az egész korszakban rendkívül fejletlen volt, ráadásul annak bővítése egyáltalán nem tartott lépést a tőkés viszonyok kibontakozásával együtt járó szociális problémák – nagy mértékű munkanélküliség, alacsony bérek, a foglalkoztatási biztonság hiánya, jelentős falusi szegénység – sokasodásával, elmélyülésével. 1908-ban a körülbelül 18 millió lakosú Magyarországon a törvényhatósági jogú városokban összesen 82 szegénygondozással foglalkozó intézmény működött. Ezek között volt árva- és szeretetház, szegényház, aggápolda, javítóintézet, gyermekmenhely, illetve 12 „egyéb” kategóriába sorolt intézet, összesen 3807 bentlakóval.

Budapesten ugyanekkor 25 ilyen jellegű intézmény létezett, összesen 3475 bentlakóval, a rendezett tanácsú városokban található 154 szegénygondozó intézet pedig 3621 embert látott el. Mindez azt jelentette, hogy a legtöbb városban csupán 1-1 intézmény működött, rendkívül alacsony kapacitással, bizonyos városokban pedig egyáltalán nem volt ilyen ellátás, a községekről nem is beszélve.⁶ Emellett hiányzott a szegényügy általános szabályozása, állami források hiányában pedig az ellátások igen alacsony színvonalúak voltak.

Az egyes települések elviekben rendelkeztek a helyi szegényügy finanszírozásához szükséges alapokkal és alapítványokkal. Az alapokat az adott település különítette el a vagyónából, vagy bizonyos jövedelmeit (pótadóból, bírságokból, díjakból származó bevételek) fordította erre, míg az alapítványokat magánadományokból töltötték fel.⁷ Ezek azonban egyáltalán nem voltak jelentős összegek, és nem is tették lehetővé a helyi szintű szegénygondozás kiszámítható, hosszú távú stabil finanszírozását.

A községek azonban nem is törekedtek erre, meglévő forrásaikat igyekeztek kímélni, amit jól mutatnak az 1908-as év adatai. Az országban ekkor 10 672 község rendelkezett szegényalappal, melyek vagyona körülbelül 12,5 millió koronát tett ki, ezek éves kiadásai azonban az 1 millió koronát sem érték el.⁸ Debrecenben a szegényügyre fordított kiadások 1913-ban nem érték el a város éves költségeinek 2%-át. Sopronban ugyanekkor 2,2%-ot, Győrött pedig 2,6%-ot tettek ki.⁹

A szegényügy fejletlensége, alulfinanszírozottsága még a fővárosban, az ország messze legfejlettebb területén is szembeűnő volt. „Az iparosítás Budapesten nem a lakosság széles tömegeinek erősödő gazdasági és szociálpolitikai integrációja felé való fokozatos átmenetbe torkollott, mint ahogy ez sok nyugatabbra fekvő európai metropoliszban történt. [...] A

⁴ Forbáth Tivadar: *Adatok a magyar szegényügy rendezéséhez*. Budapest, 1908. 48–49.

⁵ Hilscher Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, 1928. 15–16.

⁶ Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, 1977. 68–69.

⁷ Gyáni Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest, 1994. 19.

⁸ Pomogyi László: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*. Budapest, 2001. 116.

⁹ Ináncsy-Papp Elemér: *A magyar városok szociálpolitikai tevékenysége*, Budapest, é. n. 15–16.

kommunális intézmények itt még inkább figyelmen kívül hagyták a város szociális problémáit, mint Bécsben.”¹⁰

Míg 1892-ben Bécsben a város költségvetésének 10,5%-át fordították a szegényügyre, addig Budapesten az adott keretből csak 4,5% jutott erre a célra. Ugyanez az arány a háborút megelőző három évben az osztrák fővárosban 12–12,8%-ra nőtt, ezzel szemben Budapesten 2,9–3,5% közé csökkent. Ráadásul még csak hajlandóság sem mutatkozott a magyar hatóságok részéről az intézményrendszer bővítésére. A szegényügy korabeli helyzetét jellemzi, hogy az illetőségi ügyek lebonyolításához szükséges adatok nyilvántartása sem volt megoldott.¹¹

Márpedig a magánjótékonyosság keretében működő szervezetek nyilvánvalóan képtelenek voltak helyettesíteni az állami szerepvállalást a szegényügy területén. A fellelhető nyilvántartások alapján a dualizmus korszakában Magyarországon 183 jótékony egyesület működött, melyek több mint 41 000 tagot tömörítettek.¹² Egyéb szervezetekkel együtt összesen körülbelül 300–400 karitatív egyesületről beszélhetünk a 20. század elején.¹³ Ezek pénzübeli és természetbeni segélyeket osztottak, adományokat gyűjtöttek, részt vállaltak a zárt szegénygondozás területéhez tartozó intézmények fenntartásában. A vagyonos osztályok alkalmanként jótékonyági vásárokat is rendeztek, az ezekből származó bevételek szintén hozzájárultak a szegénygondozás finanszírozásához.¹⁴

1868-ban jött létre a Pesti Izraelita Nőegylet, ami népkonyhát üzemeltetett a fővárosban, havi, illetve alkalmi segélyeket és lakbér-hozzájárulást nyújtott a szegények számára. 1873-tól működött a Tabitha-egylet, melynek célja a budapesti szegények segítése volt. Ennek érdekében tagjai télen hetente kenyeret, esetenként pedig ruhaneműt és tüzelőt osztottak a rászorulóknak.

1876-ban megnyílt Budapesten az első hajléktalan menhely is, melyet *A régi hű testvérek* nevű szabadkőműves páholy tartott fenn. Kezdetben a menhely 23 fő befogadására volt alkalmas, majd miután új helyre költözött, a férőhelyek száma 45-re nőtt. Az intézmény, amely kizárólag férfiakat fogadott, a fekhelyen kívül tisztálkodási lehetőséget is nyújtott, azonban egyfolytában maximum nyolc napig lehetett igénybe venni a szállást.¹⁵

E néhány példából is látható, hogy a különféle polgári és egyházi indíttatású jótékony egyesületek által működtetett intézmények nem lehettek képesek arra, hogy az egész országra kiterjedő, folyamatos, akár csak az éhhalál elkerüléséhez szükséges ellátásokat nyújtsanak. A szükséges kiadásokat fedezni hivatott magánadakozás alkalmi jellege pedig eleve lehetlenné tette egy stabil intézményrendszer kiépítését, működtetését.

Emellett a magánjótékonyágon alapuló szervezetek nem hangolták össze működésüket, és a hatósági szegénygondozás intézményeivel sem egyeztettek tevékenységüket illetően. Ennek eredménye a „költséges adminisztrációt igénylő, drága, de hatásában szétfolyó gondozás” lett.¹⁶

¹⁰ Melinz, Gerhard – Zimmermann, Susan: *A szegényügy „szerves” fejlődése vagy radikális szociális reform? Kommunális közjótékonyág Budapesten és Bécsben (1873–1914)*. Aetas, 9. évf. (1994) 3. sz. 39.

¹¹ Melinz–Zimmermann: *A szegényügy „szerves” fejlődése vagy radikális szociális reform*, 40–41.

¹² Reisz László: *Egyesületek a dualizmus kori Magyarországon*. Statisztikai Szemle, 66. évf. (1988) 10. sz. 942–943.

¹³ Gyáni: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*, 19.

¹⁴ Békés István: *Szegény ember gazdag városban. Fejezetek Budapest művelődéstörténetéből 1867–1917 között*. Budapest, 1973. 83–85.

¹⁵ Rózsay József: *Budapest főváros jótékonyági intézetei és egyletei*. Budapest, 1879. 34–38.

¹⁶ Csorna Kálmán: *A szegénygondozás Budapesten*. Budapest, é. n. 103.

A különböző települések, a legkisebb falvaktól egészen a fővárosig tehát arra kényszerültek, hogy a szegénységre és az azzal együtt járó koldulás, csavargás problémájára döntően saját erejükre támaszkodva igyekezzenek megoldást találni. Ráadásul az állam és a törvényhatóságok – a községi törvény előírásai ellenére – anyagilag szinte egyáltalán nem támogatták a településeket. Az erre vonatkozó előírás ugyanis „a gyakorlatban alig érvényesül, mivel sem a törvényhatóság, sem az állam e célra költségvetéssel semmit sem fordít”.¹⁷ A szűkös források és a helyi szervek képviselőinek pénzügyi prioritásai tehát azt eredményezték, hogy az egyes települések minden eszközzel csökkenteni igyekeztek a szegények ellátása révén rájuk háruló költségeket.

A községi illetőség problémája és a koldulás

A magánjótékonyágon túl elviekben az adott község feladata volt az ott illetőséggel bíró szegények ellátása. Azonban a már említett 1871-es községi törvény, illetve az 1886. évi XXII. tc., azaz az úgynevezett második községi törvény községi illetőségre vonatkozó passzusai úgy voltak megalkotva, hogy a helyi szegények egy része eleve ki volt zárva a közsegélyezésből, másokat pedig az illetőség elismerésének megtagadása révén utasíthattak el a községek.

Az első községi törvény értelmében az illetőség megszerzéséhez két év helyben lakás és adófizetés kellett, majd 1886-tól négy év helyben lakás és adófizetés után az illetőség automatikusan járt. Az erre vonatkozó szabályok fokozatosan enyhültek, és a századfordulótól kezdve négyévi helyben lakás alatt elegendő volt egyszer hozzájárulni a község terheihöz. Ezt bizonyos szakmák esetében személyes szolgálat formájában is le lehetett róni.¹⁸

Ezek a lehetőségek azonban így is sokak elől el voltak zárva. Mivel a cselédek után a munkaadójuk fizette az adót, 1883 után pedig a napszámosok sem voltak kötelesek kereseti adót fizetni, ilyen módon nem szerezhettek illetőséget. Tehát abban a községben, ahol éltek, dolgoztak, rászorultságuk esetén nem részesülhettek szegénygondozásban.¹⁹

A helyzetet súlyosbította, hogy a települések megpróbálták különböző feltételekhez kötni az illetőségszerzést. Megtagadták az illetőség elismerését többek között arra hivatkozva, hogy az illetőt a község lakói zsarolással gyanúsítják, s az illetőség megszerzése után keresésképtelenné válhat, vagy azért, mert valaki nem rendelkezett vagyonnal, nem volt képes az előző lakóhelyén kiállított erkölcsi bizonyítványt bemutatni. Sőt, az is előfordult, hogy egy férfi folyamodványát azért utasították el, mert vadházasságban élt.²⁰

Látható, hogy a községi illetőség jogintézménye bonyolultságánál és a joghézagoknál fogva tág teret hagyott az egyes települések számára, hogy a hozzájuk közsegélyért fordulókat az illetőség megtagadása révén elutasítsák, illetve, ha erre nem volt lehetőség, az illetőség megállapítására indított eljárást igyekeztek elnyújtani.²¹

A közsegélyezés keretében nyújtott támogatások tehát eleve csak a rászorulóknak töredékéhez juthattak el. Ráadásul a budapesti adatokból tudható, hogy a segélyezés a fővárosban döntően a munkaképteleneket érintette, 1894-ben ugyanis a segélyösszegek 95,5%-át köztük osztották ki.²² A korabeli szegényügyi rendelkezésekből és az ezeknek megfelelő köz-

¹⁷ Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 98.

¹⁸ Pomogyi: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*, 45–49.

¹⁹ Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, 2001. 93.

²⁰ Pomogyi: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*, 43–44.

²¹ Pomogyi: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*, 33.

²² Schuler Dezső: *A hatósági nyílt szegénygondozás Budapesten*. Budapest, é. n. 8.

felfogásból kiindulva nyilvánvalóan az ország egyéb területein is ugyanez volt a helyzet e korszak folyamán.

A belügyminisztériumhoz segélyért folyamodó tallosi lakosok kérvényét például azért utasították el, mert a kérelmezők munkaképesek voltak, így a hatóság megfogalmazása szerint helyzetük „hanyagosságuknak és restségüknek tulajdonítható”.²³ Az eddig elmondottakból egyenesen következik, hogy az ellátásokból kiszoruló szegények, amennyiben nem akartak éhen halni, rákényszerültek a koldulásra.

Az egyes települések úgy igyekeztek orvosolni a bemutatott problémát, hogy a közsegélyezés biztosítása helyett szemet hunytak a koldulás bizonyos formái felett, sőt megpróbálták azt intézményesíteni. Pálos Ödön egészen egyértelmű leírását adta ennek a helyzetnek, amikor egyik előadásában úgy fogalmazott, hogy „faluhelyen a segélyezés sok esetben hatósági koldulási engedély alakjában nyilvánul meg”.²⁴ Erre lehetőséget adott, hogy a koldulási engedélyek kiadása terén az egész korszakban igen kaotikus helyzet uralkodott. Elviekben a törvényhatóságok bizonyos célokra engedélyezhették az adománygyűjtést. Azonban ezzel kapcsolatos gyakorlatukat érdemben semmilyen hatóság nem ellenőrizte, így sokszor olyanok is hozzájutottak az engedélyekhez, akik elviekben sem voltak jogosultak azokra.

A felsőbb szintű hatóságok először helyi tiltó rendelkezésekkel igyekeztek fellépni a könyöradomány-gyűjtés örve alatt folytatott koldulás ellen.²⁵ Majd az 1882-es szigorítást követően csak a belügyminisztérium adhatott ki országos gyűjtési engedélyeket, a törvényhatóságok pedig maximum hatvan napra engedélyezhették a gyűjtést a saját területükön, az állandó lakosok számára. Ehhez hivatalosan ellenőrzött gyűjtőkönyv szükségeltetett, a gyűjtésről pedig jegyzéket vezetett az adott hatóság.²⁶

Ezzel azonban nem szűntek meg a visszaélések. A hatóságok megállapították, hogy többször előfordult, miszerint egyesek hamisított engedélylevéllel gyűjtöttek adományokat, vagy a gyűjtőkönyvben lévő pecsét volt hamis. A magyarországi hatóságok mellett a horvátországiak is jelezték, hogy többen hamis koldulási engedélyekkel gyűjtenek adományokat.²⁷ Ezért egy későbbi belügyi rendelet kilátásba helyezte, hogy az országos gyűjtés céljából kiadott engedélyeket a belügyminisztérium a jövőben leközi a rendőri lapban.²⁸

A hatóságok ilyen vagy olyan engedélyével történő koldulást azonban nem lehetett korlátok közé szorítani. A községek, hogy csökkentsék a közsegélyezéssel kapcsolatos terheiket, a hét bizonyos napjain engedélyezték a koldulást.²⁹ Ezzel kapcsolatban Heltai Ferenc képviselő egy 1898-as képviselőházi felszólalásában kijelentette, hogy a koldulás „nemcsak létezik és létezett szerte a hazában, hanem sajnos már közigazgatásilag rendezett intézmény, úgy hogy a község nemcsak túri, mint egy orvosolhatatlan bajt, a koldulást, hanem

²³ Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) K150. A belügyminisztérium általános iratai. 1867-IV-25. 8073.

²⁴ Pálos Ödön: *A szegényügy rendszere*. In: Szegénygondozó tanfolyam sorozatos előadásai, Budapest, 1914. 18.

²⁵ MOL K150-1870-III R-14.

²⁶ 18 613/1882. BM. rendelet a könyöradománygyűjtés szabályozása tárgyában. Magyarországi Rendeletek Tára 1882. Budapest, 1882. 348–351.

²⁷ MOL K150 1870-III R-15. 241.

²⁸ 46 129/1894. BM. rendelet a könyöradomány-gyűjtések körül tapasztalt visszaélések meggátlása tárgyában. Magyarországi Rendeletek Tára 1894. Budapest, 1894. 735–736.

²⁹ Pomogyi László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*. Budapest, 1995. 208–209.

szükségesnek tartotta a koldulást magát intézményesen rendezni”.³⁰ A levéltári források szerint így járt el például a Hont megyei Bakabánya városa, Somogy vármegyében pedig 1875-ben engedélyezték a koldulás bizonyos formáit.³¹

A helyi hatóságok bemutatott közsegélyezési gyakorlata, valamint a koldulás bizonyos formáinak intézményesítésére irányuló törekvésük sajátos csapdahelyzetet hozott létre. Ugyanis a községeknek a koldulást, csavargást tiltó, korlátozó felsőbb szintű jogszabályoknak is meg kellett felelniük. Tehát olyan problémát kellett volna kezelniük a szegényrendészet eszközeivel, amelynek folyamatos újratermelődéséhez saját szegénypolitikájuk révén maguk is jelentős mértékben hozzájárultak.

Ennek a fajta szegénypolitikának a gyakorlati működése, a fennmaradt adatok szűkössége folytán, elsősorban a fővárosban követhető nyomon, így elemzésem döntően erre épít. Azonban a vidéki városokból vett példákkal szemléltetem, hogy az egyes települések között nem voltak lényegi különbségek a szegénygondozás rendszerét, valamint a koldusokkal, csavargókkal szembeni hatósági fellépés főbb irányait tekintve. Ily módon tehát az egész országra jellemző korabeli szegénypolitikai gyakorlat rekonstruálható.

A dualizmuskori szegényügy működése helyi szinten

A szegényügyre vonatkozó általános rendelkezések értelmében az egyes településekre hárult a feladat, hogy a felsőbb szintű jogszabályokban foglaltak végrehajtásáról gondoskodjanak. Láthattuk, hogy ennek a tevékenységnek két ága volt: a szegénygondozás és a koldusok, csavargók eltoloncolásának, elzárásának formájában jelentkező szegényrendészet. Mindezek gyakorlati módozatait taglalták a települések által kiadott helyi rendeletek – amennyiben egyáltalán születtek ilyenek –, melyek képet adhatnak a szegényügy helyi szintű működéséről, a koldulás problémájának újratermelődéséről és a hatóságok megoldási kísérleteiről.

A fővárosi gyakorlat

A már korábban bemutatott első községi törvény közsegélyezéssel kapcsolatos passzusainak Budapest területén való végrehajtásáról rendelkezett az 1872. évi XXXVI. törvény, ami kimondta, hogy a fővárosnak gondoskodnia kell az ott illetőséggel bíró szegények segélyezéséről, ápolásáról, neveltetéséről, szegénységi bizonyítványokat kell kiállítania, és a beteg szegények számára ingyen gyógyszerrel köteles biztosítani.³²

Ez utóbbi törvényt részletezte az 1875-ös szegényügyi rendszabály, ami alapvetően a közsegélyezés módját, a szegényházak, aggpáldák működésének rendjét taglalta, de kitért a koldulás problémájára is. A nyílt szegénygondozás részeként előírta a közsegély biztosítását, rendelkezett ennek jogosultsági feltételeiről, a segély formáiról, időtartamáról. A központi szabályozást alapul véve kimondta, hogy a fővárosban a közsegélyre való jogosultság feltétele a teljes vagyontalanság, munka- és keresőképzetlenség, a helyi illetőség, valamint a tartásra kötelezhető rokonok hiánya (1. §).

A segély több formában volt adható, így az ideiglenes pénzbeli segílyt az átmeneti keresőképzetlenség esetére, az árvák, illetve a keresetképtelen szülők gyermekei számára és az általános pangás következtében keresetforrás nélkül maradtak részére tartották fenn.

³⁰ Az 1896-ra összehívott országgyűlés 311. ülése. Képviselőházi Napló 1896. XVI. kötet. 345. Idézi: Oross Jolán: *Fejezetek a koldulás jogi szabályozásának történetéből*. Esély, 8. évf. (1996) 5. sz. 98–99.

³¹ MOL K 150 1880-III-1. 38484. és MOL K150 1875-III-14. 9065.

³² Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 69–70.

Ezekben az esetekben az ellátás ideje fél vagy egy év volt, amit szükség esetén meg lehetett hosszabbítani. Az állandó pénzbeli segély azokat illette meg, akik jogosultak lettek volna az aggápoldába való felvételre, de erre nem tartottak igényt (3., illetve 4. §).

A szegénygondozás zárt rendszerének részét alkotta a szegény- és aggápolda. Ez jelentette az ellátások második formáját, amit az olyan rászorulóknak tartottak fenn, akik teljesen munkaképtelenné váltak, illetve idős koruk vagy testi fogyatékoságuk miatt ápolásra szorultak, és tartásra kötelezhető rokonaik nem voltak. Őket életük végéig ebben az intézményben helyezték el (7. §).

A koldulást betiltó rendelkezésekkel függött össze a fővárosi szegénység kezelésének harmadik formája. A rendelet ugyanis kimondta, hogy a főváros egész területén tilos a koldulás, amivel szemben a rendőrség lesz hivatva eljárni (14. §). A rendelet értelmében a „kolduláson ért egyének a rendőrség által letartóztatandók, s ha nem helybeli illetőségűek, legyenek azok felnőttek vagy gyermekek, illetőségük helyére eltolonczolandók, ha pedig helybeli illetőségűek, szabályszerű elbánás végett a lak- vagy tartózkodási helyük után illetékes kerületi eljárásnak átadandók” (15. §).

Az így előállított egyének közül a munkaképeseket első ízben iparosoknál vagy más vállalkozóknál kellett elhelyezni, hogy ilyen módon munkára kényszerítsék őket. Ha ez nem volt lehetséges, akkor megfelelő döntés értelmében közsegélyben vagy aggápoldai elhelyezésben is részesülhettek (16. §). A visszaeső koldusokkal szemben a dologházban való elzárást alkalmazták. Ennek időtartama első alkalommal három hónap, ezt követően pedig egy év volt. A gyerekeket koldulásra szoktató vagy kényszerítő felnőttekkel szemben pedig 20 forintig terjedő pénzbírság vagy ennek megfelelő elzárás volt kiszabható (18., illetve 19. §).

A rendelet a koldulással szembeni preventív intézkedéseket is kilátásba helyezett, amennyiben a 20. § kimondta:

„a) Minden idegen, ki munka-keresés végett a fővárosba jön, tartozik megérkezése után 14 óra alatt a rendőrségnél jelentkezni, s ott igazolni, hogy bizonyos időre elégséges élelmi költséggel el van látva, vagy foglalkozást nyert, mely esetben a rendőrségtől bizonyos időre szóló tartózkodási jegyet nyer, ellenkező esetben pedig kötött utlevéllel hazájába visszaküldetik.

b) a fővárosba érkezett idegen munkásoknak vagy más idegen egyéneknek, kik nem igazolhatják magukat, hogy elégséges élelmi költséggel el vannak látva, 24 órán túl szállást adni tilos;

c) Minden háztulajdonos vagy annak megbízottja és családfő, ki a b) pont alatt említett egyéneket befogad, köteles azokat a rendőrségnél 24 óra alatt bejelenteni.

d) A b) alatti tilalom áthágói, valamint azok, kik a c) pont alatti feljelentést elmulasztják, a rendőrség által a fővárosi szegényalap javára fizetendő s 100 frtig terjedhető pénzbírságban marasztaltatnak, mely bírság behajthatlanság esetében, 5 frtra egy napi fogszágot számítva, a bírságösszegnek megfelelő letartóztatásra változtatik át.”³³

A szegényügyi rendszabályban részletezett közsegélyezésről, illetve a segélyezettokról igen kevés adat áll rendelkezésre, ugyanis az érintett hatóságok a szegényügyi adminisztráció megszervezését illetően nem álltak a helyzet magaslatán. Ezt az is mutatja, hogy az 1871-es községi törvény megszületése után tizenhat évvel csak a szegényügyi statisztika tervezetének kidolgozásáig jutottak el, amelyre egyébként a kezdettől fogva úgy tekintett a

³³ A szegényügy rendezését tárgyazó rendszabály. In: Léderer Pál – Tenczer Tamás – Ulicska László (szerk.): *„A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok...” Koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon*. Budapest, 1998. 92–95.

budapesti városvezetés, mint ami a szegénység hatékony kezelésének elengedhetetlen feltétele.³⁴

A közsegélyezés általános színvonaláról mégis képet alkothatunk, ha megvizsgáljuk az egyik korabeli kerületi jegyző által közreadott adatokat. A táblázat a fővárosi szegényügy rendezéséről szóló rendszabály jóváhagyását követő időszakról tudósít.

KÉSZPÉNZSEGÉLYEZÉS BUDAPESTEN 1876 DECEMBERÉBEN³⁵

Kerület	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
Segélyezetttek száma	87	97	60	76	18	144	144	254	158	0
erre fordított összeg (Ft)	216	275	167	164	33	249	274	536	230	0
egy főre jutó átlagos segélyösszeg (Ft)	2,5	2,8	2,8	2,2	1,8	1,7	1,9	2,1	1,5	–

Amellett, hogy láthatók a kerületek közötti jelentős eltérések, észrevehető, hogy a közsegélyezés a főváros egészét tekintve egyáltalán nem volt kiterjedt. Egy hónapban Budapesten mindössze 1038 szegény részesült készpénzsegélyben, ami, ha ezt vesszük átlagnak, éves szinten 12 000 segélyezettet jelentett. Ha ezt összevetjük a főváros korabeli lakosságával, ami ekkor körülbelül 270 000 fő, akkor megállapíthatjuk, hogy a budapesti lakosok 4,4%-a jutott hozzá a készpénzsegélyhez.

A korszakban jellemző nagyarányú munkanélküliség, létbizonytalanság és a tömeges pauperizáció körülményei között ez azt jelentette, hogy a közsegélyezés a rászorulóknak csupán egy igen szűk körét érintette. Emellett a segélyek összege is igen alacsony volt. Maga a hatóság is elismerte a közsegélyezés hiányosságait, azonban úgy gondolták, hogy nem lehet feladatuk az állandó ellátás, csak az ideiglenes segítségnyújtás. Másrészt pedig tartottak attól, hogy a segélyek összegének megemelése jelentősen terhelné a város költségvetését, valamint megnövelné a segélyért folyamodók számát.³⁶

1906. január 1-jétől némileg megváltozott a budapesti közsegélyezés rendszere. Ekkor lépett életbe a főváros 944/1905. számmal jelzett új szegényügyi szabályrendelete. Ez a korábbiakkal ellentétben a főváros területén élő valamennyi szegényre vonatkozott, tekintet nélkül azok illetőségére, bár a nem budapesti illetőségűekkel szemben kikötötte, hogy azok a fővárosi szegényügyi alapokból nem kaphatnak semmiféle ellátást, s közsegélyezésük csak átmeneti jellegű lehet, addig, amíg nem sikerül megállapítani illetőségüket.

A rendelet újrászabályozta a közsegélyezés általános rendszerét, a hozzájutás feltételeit, a segélyek típusait, a segélyezési eljárást, rendelkezett a közsegélyezés költségeinek fedezéséről és nem utolsósorban megerősítette a koldulásra vonatkozó tilalmakat. A korábbiakhoz hasonlóan a főváros egész területén megtiltotta a koldulást. Rendelkezett a szegényügyi nyilvántartás és statisztika folyamatos vezetéséről, ami a segélyezettkekre vonatkozó adatokat volt hivatott összegyűjteni annak érdekében, hogy a rászorulókat elkülönítsék a „hivatásos” koldusoktól.³⁷

³⁴ Szegényügyi statisztika tervezete. In: *Budapest Főváros Statisztikai Hivatalának Havi Füzetei 1886/154.*, Budapest, 1887. 101–122.

³⁵ A táblázat adatainak forrása Barth László: *Budapest főváros szegény-ügye.* Budapest, 1877. 26–27., saját kiegészítéseimmel.

³⁶ Barth: *Budapest főváros szegény-ügye*, 39–40.

³⁷ Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 137–139.

Ennek ellenére a századelő közsegélyezési gyakorlatára vonatkozó adatok igen hiányosak. A fővárosi közsegélyezés mértékéről az 1906 és 1914 közötti időszakban az alábbi táblázat alapján alkothatunk képet.

A FŐVÁROSI KÖZSEGÉLYEZÉS 1906 ÉS 1914 KÖZÖTT³⁸

Megnevezés	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914
Nyilvántartott szegények száma:	5 936	6 912	6 680	-	-	-	-	-	-
PÉNZSEGÉLYEZÉSI ESETEK SZÁMA:									
Rögtöni segély	5 193	5 330	4 327	4 368	5 701	3 785	3 787	4 354	10 778
Állandó havisegély	37 496	37 828	38 310	39 689	40 345	40 459	40 455	39 303	38 980
Idegen illetőségűek segélyezése	2 508	1 940	1 637	1 637	1 282	1 316	1 047	1 310	1 233
Útisegélyek	129	114	101	20	13	28	23	15	8
Magánadományokból	12 663	10 903	11 546	8 150	7 785	13 475	4 502	9 019	10 817
Összesen:	57 989	56 115	55 921	53 864	55 126	59 063	49 814	54 001	61 816
KIOSZTOTT SEGÉLYÖSSZEG KORONÁBAN:									
Rögtöni segély	24 641	26 936	24 467	24 541	26 468	21 156	20 430	19 612	58 743
Állandó havisegély	341 325	354 180	375 074	407 110	434 311	444 175	457 203	459 315	456 496
Idegen illetőségűek segélyezése	17 016	13 698	12 648	12 257	12 042	13 394	10 621	15 770	12 524
Útisegélyek	979	778	549	128	125	239	206	126	78
Magánadományokból	53 714	29 231	49 257	35 495	33 553	72 520	25 514	47 704	59 509
Összesen:	437 675	424 823	461 995	479 531	506 499	551 484	513 974	542 527	587 350
TERMÉSZETBENI SEGÉLYEZÉS:									
Segélyezetttek száma	843	1 376	2 652	1 133	1 200	224	1 416	440	-
Segély értéke koronában	2 508	8 448	19 310	6 514	6 534	4 171	7 852	15 998	-

A nyilvántartott szegények száma 1906 és 1908 között valamelyest nőtt, de még így sem érte el a 7000 főt az 1910-re 880 000-es lélekszámú, európai szinten is nagyvárosnak számító Budapesten. Ez kevesebb, mint a lakosság 1%-a. Állandó havisegélyben, ami a rendszerességet és a segélyösszeget tekintve a szegények támogatásának meghatározó formája volt, évenként 37–40 000 esetben részesítették a rászorulókat. Ez azt jelentette, hogy a fővárosi lakosságnak csupán 4,2–4,5%-a jutott hozzá ehhez a támogatáshoz, aminek az egy segélyezettre jutó átlagos évi összege mindössze 10 korona körül mozgott. Ez az összeg kevesebb volt, mint egy ipari munkás átlagos heti bére ebben az időszakban. Ezt ugyan kiegészíthet-

³⁸ Forrás: Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 152.

ték a magánadományokból kiosztott segélyek, ez utóbbiak átlagos összege azonban még alacsonyabb volt, így érdemben nem változtattak a fővárosi közsegélyezés szűkmarkúságán. Az új szegényügyi szabályrendelet megszületése után is fennmaradt tehát az a helyzet, hogy a fővárosi szegények döntő többsége semmilyen pénzügyi támogatáshoz nem jutott hozzá. A hatóságok által kiosztott segélyösszegek pedig még a minimális létfenntartást sem tették lehetővé.

A zárt szegénygondozás terén szintén alacsony színvonalú volt az ellátás (bár a közsegélyezéssel szemben a fizikai túlélésért biztosította), és a férőhelyek számának növekedése sem tartott lépést a valós szükségletekkel. A dualizmus korszakában Budapesten a városi hatóság több szegényházat és aggápoldát is működtetett. Ezek közül az Erzsébet szegényház és aggápolda 1856-ban kezdte meg működését, 235 fő gondozásával, Budán pedig 1820-ban nyílt meg az első kórház, melyben idős szegényeket is elhelyeztek. Ennek túlszűfoltta válásával 1867 után az Attila úton alakították ki szegényházat, ami 1893-ig az Erzsébet szegényház fiókintézeteként működött.³⁹

Az Erzsébet szegényház és aggápolda fenntartására a korszak elején a főváros nagyobb összegeket fordított, mint amennyiből a közsegélyezést fedezte. A budapesti hatóság az 1876-os évre 53 000 forintot, az 1877-es évre pedig 67 000 forintot irányozott elő az intézmény működtetésére, az ápoltak ellátására. A tárgyalt időszakban a szegényház elérte befogadóképességének határát, és olyan mértékben túlszűfoltta vált, hogy megkezdtek az épület kibővítését. Az ezzel járó költségek tovább növelték a szegénygondozás ezen ágára fordított kiadásokat.⁴⁰ Később az új épületszárnyak is kevésnek bizonyultak, így 1902-től fiókintézet hoztak létre az Izabella utca 31. szám alatti bérelt épületben.⁴¹

A meglévő szegényházak és azok fiókintézetei már a század elejére túlszűfoltta váltak, kibővítésük folyamatosan napirenden volt. 1912-ben a főváros kamaraerdei nyaralótelepét e célból átalakították, és ott 200 fő befogadására alkalmas fiókszegényházat hoztak létre.⁴² Az így kialakult három fővárosi szegényház forgalma az 1906 és 1914 közötti időszakban viszonylag stabilnak volt mondható, az összes bentlakó száma 1326 és 1517 között mozgott.⁴³

Az állandóan növekvő igények miatt tehát fokozatosan bővült a zárt szegénygondozás intézményrendszere, de a kiszolgáltatottság általános növekedése, az új típusú társadalmi kockázatok megjelenése és ezekkel párhuzamosan a hagyományos közösségi gondoskodás meggyengülése olyan folyamatokat indított meg, melyek hatásait a hatóság által létrehozott intézmények nem voltak képesek kezelni. Valószínű, hogy sok ápolásra szoruló, munkaképtelen szegény maradt bármiféle ellátás nélkül.

Mindezekből látható, hogy a hatósági szegénygondozás nyílt és zárt formái a szűkös források, a hiányos intézményrendszer miatt nemcsak hogy képtelenek voltak kezelni a tömeges pauperizációt, a városi szegénység növekedésének problémáját, de még a segítségre érdemesnek tartott szegények legalapvetőbb szükségleteit sem elégítették ki.

Ilyen körülmények között a szegények tömegei kényszerültek rá a koldulásra. Ahogy említettem, a helyi szegényügyi rendszabály értelmében a kolduláson ért fővárosi szegények sorsa a rendőrségi letartóztatás volt. A nem fővárosi illetőségűeket kitoloncolták. Amennyiben az illető helyi illetőségűnek bizonyult, a rendőrség átadta őt a kerületi előljárásnak, mely az ügy további menetét bonyolította; megvizsgálta, hogy lehetséges-e a le-

³⁹ Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 127–128.

⁴⁰ Barth: *Budapest főváros szegény-ügye*, 67–73.

⁴¹ Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 127.

⁴² Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 150–151.

⁴³ Csorna: *A szegénygondozás Budapesten*, 156.

tartóztatott munkába állítása. A munkaképes szegényeket ezt követően munkára fogták. Azok, akiket kétszer vagy annál többször tartóztattak le koldulás miatt, a kényszerdologházba kerültek.

Már az 1875-ös szegényügyi rendeletben megjelent az a szemlélet, melyet a későbbiek során az 1879-es Kihágási Büntetőtörvénykönyv emelt törvényerőre, miszerint az is a potenciális koldusok közé sorolattik, aki ugyan nem koldul, de a hatóság megítélése szerint életkörülményei erre predestinálják, például nem tudja igazolni, hogy „bizonyos időre elégséges élelmi költséggel el van látva”. Az ilyen egyénnel, az őket hosszabb időre elszállásolókkal, illetve az elszállásolást be nem jelentőkkel szemben a koldulás miatt kiszabott büntetésekhöz hasonló intézkedéseket – toloncolás, pénzbírság, elzárás – alkalmaztak.

A pesti kényszerítő dologház 1843-ban kezdte meg működését, amelynek középpontjában az oda bekerült, úgynevezett „kényszerönc”-ök folyamatos munkára szorítása és ezáltal átnevelése állt. A dologházban végzett fizikai munkának ugyanis komoly erkölcsnemesítő hatást tulajdonítottak, úgy gondolták, hogy a szegények morálisan lezüllöttek tekintett csoportjai ennek révén dolgozó életre szoktathatók. Ez a megközelítés a dualizmus korszakában sem változott, a dologház 1868-as házirendje szerint ugyanis az intézmény célja: „a munkakerülő, csavargó, feslett erkölcsű, és közbotrányt okozó egyéneket munkához szoktatni, s ez által őket hasznos állampolgárokká tenni”.⁴⁴ Mindehhez szükségesnek tartották a legalább heti egyszeri vallásos oktatást, az írás, olvasás, számtan oktatását legalább heti két alkalommal, emellett a fogva tartás ideje alatt valamilyen szakma kitanulását és végül a kényszeröncök nem, kor és „erkölcsi fokozat” szerinti szigorú elkülönítését (1. §).

A kényszerdologházba rendszerint csak helyi illetőségű személyek kerülhettek, de ha volt elég hely az intézményben, a városi tanács engedélyezhette nem helyi illetőségűek felvételét is. Ezt leszámítva a házirend igen széles körben határozta meg, hogy kik azok, akik beküldhetők: „csavargók és munkakerülők, szemtelen és álkoldusok, olyanok, kik lakást és becsületes keresetet kimutatni nem tudnak, kicsapongók, vagy saját hibájuk miatt szolgálat nélküliek, erkölestelen viselet által közbotrányt okozó nőszemélyek” (8. §). A 9. § értelmében viszont nem kerülhettek be munkaképtelen személyek, hiszen esetükben a munka erkölcsnemesítő hatása semmiképpen sem érvényesülhetett volna.

Az intézmény felügyeletét az úgynevezett dologházi bizottság látta el, melynek tagjai között egy tanácsnokot, városi előjárókat, valamint választott fővárosi polgárokat találunk. A bizottság amellett, hogy ügyelt az intézmény rendjének betartására, figyelemmel kísérte a rabok viselkedését is. A fegyenceket magaviseletük, munkához való viszonyuk és a léha élet elvetésének jelei alapján különböző csoportokba sorolták. Kedvező megítélés esetén lehetőség volt arra, hogy az érintettet – az egyébként egy hónaptól egy évig tartó elzárás idejét lerövidítve – szabadon bocsássák, vagy próbaidőre valamilyen mesterhez adják munkára.⁴⁵

Azokra a rabokra, akiknek a magaviselete nem volt megfelelő, különböző büntetéseket szabtak ki. Ez lehetett többek között szóbeli figyelmeztetés, ételmegevő, kikötözés, bilincselés. Ellenszegülés, munkamegtagadás vagy ezekre való lázítás miatt a büntetés „24 óráig sötét kamrábani elzárás” volt, vagy „magány fogságra ítélet 24 órától – 8 napig mely böjttel és vassal is nehezíthető”. Ha az illető makacszkodott, szóba jöhetett a megvesszőzés, illetve megkorbácsolás is, a többszöri eredménytelen fenyítés pedig a letartóztatás meghosszabbítását vonhatta maga után (14. §, illetve 35. §).

⁴⁴ Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, Budapest Gyűjtemény, BQ 0910/133.

⁴⁵ Cser Erika: *A pesti kényszerítő dologház történetéből*. In: Bódy Zsombor – Mátay Mónika – Tóth Árpád (szerk.): *A mesterség iskolája. Tanulmányok Bácskai Vera 70. születésnapjára*. Budapest, 2000. 361.

A koldulással és egyéb kisebb kihágásokkal szembeni szigorú szabályok ellenére évente mégis több százan kerültek a kényszerdologházba. A fogva tartott fegyencek számáról csak az 1861 és 1877 közötti időszakból állnak rendelkezésre statisztikák. Ezekből látható, hogy az 1867-es évtől kezdve a létszám az évi 367 és 705 fő között ingadozott. A dologházba zártak döntő többsége férfi volt, arányuk 70–80% körül mozgott. Ha korcsoportonként vesszük szemügyre a fogva tartottakat, akkor elmondható, hogy a 15–20 év közötti korosztály képviselői alkották a legnépesebb csoportot, arányuk az 1870-es évek során 33–38% között mozgott, sok volt ezen kívül a 21–50 év közötti személy is, néha azonban az is előfordult, hogy 11–12 éves gyerekeket tartottak bezárva.⁴⁶ Igen magas volt a „visszaesők” aránya, ugyanis a fegyencek többsége nem először került be a dologházba. 1861 és 1870 között a férfiak 75%-a, a nők 75–80%-a „visszaeső” volt.⁴⁷ A helyzet később sem változott: az 1875-ben dologházba kerültek 28%-a már legalább háromszor volt itt elzárva.⁴⁸

Ez azt mutatja, hogy sokan a fentebb ismertetett kényszerítő intézkedések, szigorú regulák ellenére sem hagytak fel a koldulással, vélhetően azért, mert más lehetőségük nem volt megélhetésük biztosítására. A fővárosi dologházban koldulás és csavargás miatt elzárt néhány száz fő azonban nem ad valós képet a koldulás elterjedtségéről. Ugyanis a hatóságok az említettek miatt előállított egyének nagyobb részét a fog- és toloncházba szállították, ahol a korszakban évente több ezer ember fordult meg.

A FOG- ÉS TOLONCHÁZBA BESZÁLLÍTOTT EGYÉNEK SZÁMA 1893 ÉS 1912 KÖZÖTT⁴⁹

	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900
Csavargás	1326	1611	1871	1711	1377	1535	1384	1717
Ismételt csavargás	1288	1319	1517	1731	1765	1940	1781	2450
Koldulás	1002	1080	1231	1094	1320	1490	1373	1720
Ismételt koldulás	404	370	474	494	480	668	780	936
Minősített koldulás	21	18	18	59	46	44	28	27
Tilos visszatérés	1293	1297	1392	1280	1392	1607	1783	2074
Átkelési tolonc	1053	1058	1196	1218	1494	1634	1429	1489

	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1908	1912
Csavargás	1724	1708	1219	1288	1401	1306	1054	776
Ismételt csavargás	2464	2341	2060	1894	2108	2370	2023	1663
Koldulás	1493	1541	1175	1331	1110	884	605	552
Ismételt koldulás	925	925	853	769	757	609	301	396
Minősített koldulás	27	53	57	52	39	42	59	61
Tilos visszatérés	2342	2894	2519	2311	2330	2082	2374	1915
Átkelési tolonc	2542	2100	1899	1742	1798	1434	1827	2048

Láthattuk, hogy a kényszerdologházba zárt fegyencek száma 1875-ben érte el a maximumot, ekkor 705 fő volt az intézményben. A koldulás miatt ide zártak száma persze ennél ki-

⁴⁶ A budapesti kényszerdologház fegyencei 1876. és 1877. évben. Budapest Fővárosi Statisztikai Hivatalának Havi Füzetei, 57. sz. (1878), 26–27.

⁴⁷ A pesti kényszer dologház fegyenceinek statisztikája 1861-től 1870-ig. Pestvárosi Statisztikai Évkönyv, Első folyam. Budapest, 1873. 88.

⁴⁸ A budapesti kényszerdologház fegyencei 1875-ben. Budapest Fővárosi Statisztikai Hivatalának Havi Kimutatásai, 37. sz. (1876), 91.

⁴⁹ Budapest Székesfővárosi Statisztikai Évkönyve. Szerk.: Thirring Gusztáv. I–XIV. kötet. Budapest, 1896–1914.

sebb, hiszen számos egyéb kisebb kihágást is dologházi elzárással büntettek a hatóságok. Bár az erre vonatkozó adatsor nem teljes, megállapítható, hogy a koldulás különböző formái miatt a fog- és toloncházba beszállított egyének száma minden évben megközelítette, sok esetben pedig meghaladta az ezer főt, sőt 1898 és 1904 között kétezernél is több volt az ilyen esetek száma. Ha ehhez hozzávesszük a csavargáson és az ismételt csavargáson ért személyeket, akik száma általában 3–4000 körül mozgott, de még 1912-ben is több mint 2400-an voltak, akkor megállapíthatjuk, hogy a városi hatóságok tömeges méretekben jelentkező problémával találták magukat szemben.

A jelenség persze nem korlátozódott a fővárosra. Bár az egész országra vonatkozó statisztika nem áll rendelkezésre, annyit mégis tudni lehet, hogy egy korabeli becslés 1885-ben körülbelül 8000 főre tette a csavargók számát Magyarországon, ami a századfordulóra 300%-kal nőtt.⁵⁰ Valószínű, hogy a valóságban ennél még többen voltak, hiszen mind 1901-ben, mind 1902-ben csak a fővárosban több mint 16 000 embert állítottak elő csavargás és koldulás miatt.⁵¹

A dologházban vagy a fog- és toloncházban való elzárás mellett a kolduláson, csavargáson ért szegényekkel szembeni hatósági fellépés másik fontos formája a toloncolás volt. A helyi szegényügyi szabályrendeletek értelmében ugyanis a nem helyi illetőségűek esetében az illetőségi községbe való toloncolást kellett alkalmazni, hogy az illető semmilyen módon ne lehessen az adott község terhére, illetve az illetőségi község gondoskodhasson az ilyen módon odaszállított munkaképes szegények munkába állításáról.

A toloncolás mint megelőző rendőri rendszabály abban az esetben volt alkalmazható többek között a „csavargók, szokásos munkakerülők, engedély nélküli koldulók, a közbiztonságra alaposan gyanús személyek” esetében, „ha ama községben, amelyben találtak, illetőséggel nem bírnak s rendes lakást, foglalkozást vagy életfenntartási jövedelmet kimutatni nem tudnak”. Előállításukat követően eltávolításuk kétféleképpen történhetett: „kényszerűtlevéllel, midőn az illető egyén az útlevélben megszabott úton, de kíséret nélkül, tartozik illetőségi községébe távozni és tulajdonképpen tolonczozás, midőn a tovaszállítás őrizet alatt történik.”⁵²

Gyakran már maga az elszállítás is büntetésszámba ment, hiszen az eltoloncolt szegényeknek meleg ruha és élelem nélkül kellett egyik községből a másikba gyalogolniuk. Arra is volt példa, hogy az évszaknak megfelelő ruházat híján két toloncállomás között megfagyott az a személy, akit az őt kísérő őrök magára hagytak, mivel annyira kimerült a gyaloglástól, hogy nem tudott továbbmenni.⁵³ Hogy nem egyedi esetről volt szó, bizonyítja Esztergom vármegye alispánjának a belügyminiszterhez címzett beadványa, melyben kérte, hogy a hatóságok biztosítsanak az eltoloncoltak számára megfelelő ruházatot, és kocsin vitessék azokat, akik nem képesek gyalogolni.⁵⁴ Ugyanebben az időben a székesfehérvári polgármesternek az igazságügyi minisztériumhoz írt beadványa is szóvá tette, hogy a toloncoltak „élelemmel sehol el nem láttatnak”.⁵⁵

A toloncolás alkalmazása azonban nem jelentette azt, hogy a települések végleg megszabadulhattak a máshol illetőséggel bíró szegényektől, ugyanis az intézmény mindkét formája rengeteg hibával működött. A hatóságok az ellátási költségek csökkentése érdeké-

⁵⁰ Gönczöl Katalin: *A veszélyes bűnöző fogalmának kifejlődése a magyar polgári büntetőjog-tudományban*. In: *Magyar Jog*, 23. évf. (1976) 11. sz. 951.

⁵¹ Kőrösy József: *Budapest székesfőváros szegényügye az 1900–1902. években*. Budapest, 1905. 19.

⁵² Idézi: Pomogyi: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*, 142.

⁵³ MOL K150 1870-III R-15. 957.

⁵⁴ MOL K150 1870-III R-15. 957.

⁵⁵ MOL K150 1870-III R-15. 407.

ben minden esetben igyekeztek gyorsan eltávolítani a kitoloncolandó személyeket, így gyakran nem vizsgálták előzetesen azok illetőségét, vagy egyszerűen a csavargók, koldusok által megadott adatokra hagyatkoztak. Így előfordult, hogy azok olyan községbe kerültek, ahol úgyszintén nem bírtak illetőséggel, minek következtében a procedúra tovább folytatódott.

Sokszor az is megesett, hogy az eltoloncolni kívánt személy nem érkezett meg az illetőségi községébe. A kísérőkkel történő toloncolás esetében is gyakoriak voltak a szökések, nem beszélve a kényszerútlevéllel útnak indított személyekről, akik két toloncállomás között eltűntek a hatóság szeme elől.⁵⁶

A szegények számára tehát adott volt a lehetőség, hogy a hatóságok akarata ellenére visszatérjenek oda, ahonnan kitoloncolták őket. Az adatok tanúsága szerint pedig éltek is ezzel a lehetőséggel, hiszen Budapesten az 1893-tól 1912-ig tartó időszakban évi 1200 és 2900 fő között mozgott a tilos visszatérés miatt a fog- és toloncházba zártak száma. A század eleji budapesti szegényügyről készült összefoglaló is megjegyezte, hogy az eltoloncolt szegények gyakran már másnap visszatértek az adott településre.⁵⁷

A vidéki települések gyakorlata

Ugyanilyen problémákkal néztek szembe és az eddig részletezett gyakorlatnak megfelelő szegénypolitikát folytattak az ország egyéb területein is. Esztergom vármegye 1870-ben született, a koldulás megszüntetését célzó rendszabálya is két kategóriába sorolta a szegényeket, és különböző elbírálásban részesítette őket.

A községek által történő segélyezést csak a munkaképtelen, vagyontalan, eltartásra kötelezhető rokonokkal, hozzátartozókkal nem rendelkező, úgynevezett „valódi” szegények számára tartotta fenn (3. §). Ezek ellátását az egyes települések kötelességévé tette (2. §), amihez a szükséges forrásokat a községi pótagó kivetéséből, a segélyezett munkába állításából, magánadományokból, különböző bírságokból és a községek számára fizetendő díjakból kívánta biztosítani (5. és 6. §).

Ezzel egy időben Esztergom vármegye és a város területén betiltotta a koldulás valamennyi formáját, kivéve a szerzetesrendek vagy más jótékony intézetek engedéllyel történő adománygyűjtését (1. §). A koldulásra ért szegényekkel szemben a helyi hatóságoknak kellett különböző büntetéseket foganatosítani, aszerint, hogy helyi illetőségűek-e vagy sem.

A rendelet kiemelte, hogy a községek által segélyezendő köze „a más községből átbarrangolt koldusok vagy munkakerülő csavargók nem számíthatók”. Ennek megfelelően semmiféle segítségre nem számíhattak. Őket „a tolonczozásra fenálló szabályok legszigorubb és kérlelhetetlen alkalmazása által a községi bírák illetőségök helyére utasítani kötelesek.” (13. §). A koldulási tilalmat megszegő helyi szegényt pedig „kiszabott napi vagy heti illetményének kevesbítése avagy személyének letartóztatása által” (15. §) kellett büntetni.⁵⁸

A levéltári források utalnak rá, hogy az 1870-es években Nógrád vármegye szintén rendeletileg lépett fel a koldulás ellen, azonban maga a rendelet nem lelhető fel a vonatkozó iratok között.⁵⁹ Fennmaradt viszont a Hont vármegyei Bakabánya város rendelete, amit „A Bakabányai szegény és az ezzel kapcsolatban lévő koldulási ügy rendszabályai” címmel terjesztettek fel a belügyminiszterhez 1874-ben. Ez a jogszabály annyiban is érdekes, hogy na-

⁵⁶ Pomogyi: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*, 146–149.

⁵⁷ Kőrösy: *Budapest székesfőváros szegényügye az 1900–1902. években*, 18.

⁵⁸ A koldulás megszüntetését tárgyazó rendszabály. In: *„A tettetésnek minden mesterségeiben járta-sok...”, 100–104.*

⁵⁹ MOL K150 1880-III-1. 445.

gyon nyíltan beszélt a közösség segítségére érdemesnek és az arra érdemtelennek tartott szegények megkülönböztetéséről. A rendelet 2. §-a értelmében szegény az, aki „vagyontalan és ki akár agg koránál akár testi fogyatkozásainál fogva munkaképtelenné válik”. Amennyiben a szegény helyi illetőségű, a város gondoskodik róla (3. §), ezekről a személyekről évente összeírást készítenek (4. §), és a lehetőségekhez, valamint a körülményekhez képest nevedévenként, havonként vagy hetenként segélyt folyósítanak számukra (5. §).

Ezek a rendelkezések azonban nem terjedtek ki a fenti kategóriába tartozó valamennyi szegényre. Az olyan munkaképtelen, helyi illetőségű szegények számára, akik „elfoglalt állásuk, magaviseletük és míveltségük alsó fokánál fogva” a város általi „segélyezésre nem érdemesek”, a város területén való, házról házra történő koldulás engedélyezett (10. §). De csak abban az esetben, ha ezen személyeknek nincsenek tartásra kötelezhető rokonaik (15. §). A koldulási engedély kizárólag a hétfői és csütörtöki napokra vonatkozik, azzal a megkövetéssel, hogy egy házat hetente csak egyszer lehet felkeresni (13. §). Mindez persze nem áll a nem helyi illetőségű koldusokra, akik a rendelet 15. §-a értelmében a rendőri szervek által a városból kiutasítandók és eltoloncolandók.⁶⁰

Fejér, illetve Komárom megyében is születtek a koldulás megszüntetését célzó rendeletek, ugyanis Somogy vármegye törvényhatósági bizottsága ezekre hivatkozott saját hasonló rendelete megalkotásakor. Ezek közül azonban csak az utóbbit sikerült megtalálnom, melyet a somogyi előljárók 1875-ben terjesztettek fel a belügyminiszterhez. A „Szabályrendelet a koldulás megszüntetése iránt” címmel ellátott jogszabály a tiltás mellett szintén teret engedett a koldulás bizonyos formáinak.

Egyrészt kimondta, hogy „Somogyvármegye területén az országutakon, vásárok, bucsuk vagy nyilvános ünnepélyek alkalmával, úgy idegen mint helybeli illetőségű koldusok által eddigelő üzött koldulás, valamint a községbeli szegényeknek koldulás végett más községbe vagy más törvényhatóság területére átbocsátása – szigoruan eltiltatik”. Kivételt képeztek a kolduló szerzetesrendek, az iskolák, jótékony intézetek vagy elemi csapás által sújtott községek számára adományokat gyűjtő személyek, akik erre vonatkozó engedélyüket kötelesek voltak bemutatni az illetékes hatóságoknak.

Ezzel összhangban a rendelet kiemelte, hogy a községek kötelesek évente összeírni a munkaképtelen szegényeket, a közsegélyre szorultakról jegyzéket vezetni és őket az 1871-es községi törvény előírásainak keretei között ellátni. Másrészt a vármegye a koldulás engedélyezésére is lehetőséget adott: „Az előljáróság, a községben illetékes szegények számára – meghatározandó bizonyos napokon – a községben gyakorlandó házankénti koldulást megengedheti; az undorító nyaválával eltelt koldusok számára azonban, nyilvános koldulásra engedély – semmi szín alatt sem adható.”

Az illetőségi helyükön kívül koldulókat le kellett tartóztatni és illetőségi helyükre visszakísérni. Büntetésükről a szolgabíró gondoskodott, ami a tilalmat többször megszegők esetében súlyosabb kellett legyen. Az idegen koldusok szintén letartóztatandók – sőt a rendelet arra is lehetőséget adott, hogy a vásár vagy búcsú idejére elzárják őket – majd eltoloncolandók voltak. A megye preventív módon is fel kívánt lépni a koldulással szemben, ezért a vármegye határán fekvő települések feladatául szabta, hogy azok akadályozzák meg az idegen koldusoknak a megye területére való belépését, és adott esetben toloncolják ki őket.⁶¹

A helyi hatóságok az eddig említetteken kívül egyéb módszereket is alkalmaztak a koldusok és csavargók elleni fellépés jegyében. Nagyváradon például dologház hiányában a

⁶⁰ MOL K150 1880-III-1. 38484.

⁶¹ MOL K150 1875-III-14. 9065.

munka nélkül lévő „helybeli csavargókat” és a bizonytalan illetőségűeket utcseprésre fogták be.⁶²

A korszak második feléből is találunk olyan helyi rendelkezést, ami a koldulás megszüntetését kívánta elérni. Egerben 1905-ben hoztak egy soha végre nem hajtott rendeletet, ami a közsegélyezés és a koldulással szembeni hatósági fellépés módozatait taglalta. Ez a helyi illetőségű szegények számára pénzbeli segélyezést és szegényházi elhelyezést helyezett kilátásba, amit a város költségvetéséből, a szegényalapból, alapítványok kamataiból, valamint rendszeres és alkalmi adományokból finanszíroztak volna.

A rendelet kimondta, hogy tilos az utcán koldulni, a koldulókkal szemben pedig a rendőrségnek kell intézkednie. Emellett a koldulás megelőzésére is gondoltak az illetékesek, ugyanis a rendelkezés azt is előírta, hogy amennyiben a munkakeresés céljából Egerbe érkezők négy napon belül nem találnak munkát, vagy nem képesek önfenntartásukat egyéb módon igazolni, a város elhagyására kényszerítendők.⁶³

A rövid áttekintésből tehát látható, hogy az egyes vidéki települések az egész korszakban a központi jogszabályokban lefektetett elveknek megfelelően és a főváros esetében részletesen tárgyalt módon szervezték szegénygondozási és szegényrendészeti tevékenységüket. A segítségre érdemesnek tartott szegények számára a közsegélyezés révén nyújtottak némi segítséget, míg az úgynevezett érdemtelen szegények esetében a toloncolást, az elzárást és a dolgoztatást alkalmazták, esetleg a koldulás bizonyos formáit intézményesítették.

Záró megjegyzések

Ha történelmi mérleget kívánunk vonni, elmondhatjuk, hogy a dualizmuskori szegénypolitika elemzett gyakorlata számára a Habsburg-birodalom 18. századi modernizációs törekvései és az azokhoz kapcsolódó gyakorlati lépések készítették elő a talajt, amennyiben a szegényügyet és a koldulás problémáját az állami szabályozás körébe vonták. Ezek az intézkedések annyiban is előrevetítették a 19. század második felének magyarországi szegénypolitikáját, hogy a hagyományos foglalkozási struktúrákból kiszakadó munkaerő szabályozására irányultak, méghozzá büntető jellegű eszközök alkalmazásával. Bár már ekkor megjelent a szegénység dinamikus formája és megindult a szegények tömegeinek városokba áramlása, ebben az időszakban a társadalom alapstruktúrái még megőrizték integráló erejük egy részét.

A fokozatos gazdasági és társadalmi átalakulásnak a kései feudalizmus rendszerét fel számoló forradalom adott újabb lökést. Ezzel azonban egy alapvetően új probléma született: az államnak a létrejövő modern munkaerőpiacot, a felszabaduló munkaerő mobilitását kellett szabályoznia és a hagyományos közösségi gondoskodás erőzóját lefékeznie. Mindezt azért, hogy a modernizációval kiéleződő és új formában jelentkező társadalmi feszültségeket valamelyest tompítsa.

A dualizmuskori szegényügy fentiekben vázolt rendszere azonban szükségszerűen képtelen volt a szegénység, ezen belül pedig a koldulás és csavargás problémájának mind érdemi, mind tüneti kezelésére. A korabeli közfelfogásnak és az azt tükröző jogszabályoknak megfelelően a szegénységet létrehozó és azt újratermelő társadalmi–gazdasági folyamatokra egyáltalán nem volt tekintettel, a kiváltó okok kezelésével nem próbálkozott.

A munkanélküliség jelenségéről, ami a fokozatosan kibontakozó tőkés termelés körülményei között a szegénység újratermelődésének meghatározó tényezője volt, csak a kor-

⁶² MOL K150 1870-III R-15. 1096.

⁶³ Csizmadia: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*, 66.

szak utolsó harmadától fogva kezdtek tudomást venni a különböző szakemberek, politikusok. Budapesten ugyan 1899-ben megkezdték a hatósági munkaközvetítés megszervezését, a munkanélküliségi biztosításról azonban még a két világháború közötti időszakban sem rendelkezett az állam.⁶⁴ Emellett a szegénygondozás finanszírozásában, működtetésében sem igazán vállalt szerepet. Nem volt központi, az egész országra kiterjedő intézményrendszer, ami a szegénység problémájával foglalkozott volna. Ezt tetézte, hogy a munkaképes szegények ellátására szinte egyáltalán nem fordítottak gondot, hiszen láthattuk, hogy a közsegélyezés döntően csak a munkaképteleneket érintette. Az állami szegénygondozás kialakítására, illetve a meglévő struktúra fejlesztésére irányuló politikai akarat is hiányzott – az egyes települések közsegélyezési gyakorlata kapcsán az is világossá vált, hogy azok még az erre a célra rendelkezésre álló anyagi forrásokat sem igyekeztek kihasználni.

Másrészről viszont adott volt a magánjótékonyásra és a községek önerejére alapozott helyi szintű szegénygondozás. Az állam tehát erre hárította a tömeges méreteket öltő szegénység kezelését, és a szegényügyre vonatkozó jogszabályalkotás révén igyekezett valamelyest összehangolni, szabályozni annak működését. Így a szegénygondozás általános fejletlensége miatt és a fejlesztésre, állami szerepvállalásra irányuló politikai akarat hiányában a munkaképes szegényekkel szembeni represszív intézkedések adták a korabeli szegénypolitika gerincét.

Az állam és helyi szerveinek ezzel kapcsolatos tevékenysége a koldulás és csavargás jogszabályi korlátozásától, pénzbírságok kiszabásától, a toloncolástól a fog- és dologházi elzárásig, a szegények dolgoztatásáig, valamint testi fenyegetésig terjedt. Mindezzel a hagyományos foglalkozási struktúra kötöttségei alól felszabadult munkaerő mobilitását igyekeztek korlátozni. Az illetőséghez kötött közsegélyezés – ami nem egyszer a koldulás bizonyos formáinak intézményesítésében öltött testet – előtérbe helyezése révén pedig lokalizálni próbálták a problémát, hogy a szegényeket visszatagozzák a helyi szintű, hagyományos szegénygondozás rendszerébe, melyet a modernizációs folyamatok úgyszintén felbomlasztottak. Azonban az erre szolgáló intézményrendszer hiányosságai, rossz működése és nem utolsósorban a probléma tömeges jellege miatt ezek a próbálkozások is kudarcra voltak ítélve.

⁶⁴ Ulicska László: *A munkanélküliség feltalálása Magyarországon*. Korall, 2. évf. (2001) 5–6. sz. 43–47.

ATTILA KOCSIS

The Local Regulation of Begging in the Age of the Dual Monarchy

The paper deals with a period relatively rarely investigated in the history of social policy in Hungary: it looks at anti-poverty policy in the age of the Dual Monarchy. It describes its main characteristics, but as opposed to previous studies, which focused rather on legal history, it primarily concentrates on how the whole system operated in practice. It shows the measures the society of the era took against the problem of poverty, as well as the regulations against some of its manifestations, namely begging and vagrancy. Besides the central anti-poverty legislation and the challenges of financing the system, it describes what part private charity organizations, the central government and the public administration in the communities played in the anti-poverty policy of the age. As it was the individual settlements that constituted the basic units of anti-poverty policy during the Dual Monarchy, the practical activity of these are in the focus of the analysis. Using statistical data, archival materials, poverty policy sources about the anti-policy measures taken in the capital and the country towns, the paper examines the operation of public benefits on a local basis, the functioning of indoor poor relief and the main objectives of the regulations against beggars and vagrants, the role of the workhouse and banishment. Finally, it discusses those institutional deficiencies of anti-poverty policy that made these measures, aimed at managing the social tensions that accompanied the dissolution of traditional employment structures, ineffective.