

Oktatásügyi törvényhozásunk fordulópontjai a 19–20. században

Az elmúlt két évszázad egyik legjelentősebb társadalmi változása Európában a modern – nemzeti vagy országos – oktatási rendszerek kialakulása és megerősödése. Ennek a folyamatnak legfontosabb ismérvei az iskoláztatásnak a népesség mind nagyobb hányadát érintő expanziója; a különböző oktatási formák és képzési szintek, a követelmények és a végzettségi struktúra egymásra épülése; az oktatás tartalmi egyégesülése, központi tantervi szabályozása, elsősorban az oktatás alsóbb szintjein; az erősödő állami befolyás és szerepvállalás, ami az alábbiakban mutatkozik meg: a rendszert országos érvényű törvények és a hozzájuk kapcsolódó alacsonyabb szintű jogalkotás szabályozzák; a finanszírozás döntően közpénzekből történik; mindinkább állami ellenőrzés, felügyelet alá kerül.

Az oktatás jogi szabályozását illetően a nemzetközi gyakorlatban a jogalkotásnak három jellegzetes modellje alakult ki: az angol, az amerikai és a kontinentális. A negyedik, azaz a szovjet (államszocialista) modell ma már történeti rekvizitumnak minősíthető.

Az angol oktatási jogalkotást az alkotmány hiánya, a parlament óvatos jogalkotási tevékenysége, az egyre növekvő méretű közigazgatási és helyi (önkormányzati) jogalkotás jellemzi, valamint a döntésekhez kapcsolódó jogviták rendezése a rendes bíróságokra épülő közigazgatási jogszolgáltatás keretei között.

Az amerikai modell a szövetségi, illetve az egyes állami alkotmányok kiemelt szerepét párosítja a speciális jogforrásként működő polgári bíróságok kulcsfontosságú szerepével. A bírósági határozatok ugyanis elvi iránymutatást jelentenek, gyakorlatilag jogi előírásaként funkcionálnak az iskolai szolgáltatások és az iskolával kapcsolatos állampolgári (szülői, tanulói) jogok tekintetében. Ezt egészítik ki a szövetségi és a tagállami törvényhozás által alkotott oktatási törvények.

A kontinentális modell a rousseau-i államelméletre, a „társadalmi szerződés” elvére épült, amely az államot az egyénektől idegen, korlátozásra szoruló intézményként kezeli. Ezt a célt – különösen az erős helyi autonómiák hiánya esetén – az alkotmányban rögzített alapjogok, a parlament erőteljes törvényhozási tevékenysége, valamint az úgynevezett közigazgatási bírósági jogalkotás egészíti ki.

A nemzetközi gyakorlatot az utóbbi évtizedekben egyfajta kiegyenlítődés jellemzi. Az angol oktatásügy (ld. az 1988-as oktatási törvény) jelentősen közelített a kontinentális modellhez. Európában viszont erőteljes a törekvés az állami beavatkozás mértékének csökkentésére, a helyi közösségek döntéshozó erejének növelésére, az iskolák társadalmasítására. A magyar gyakorlat – összetett hatások eredményeképpen – kezdetől sok hasonlóságot mutat a kontinentális modell közép-európai változatával, bár némely eleme erős angolszász hatást is tükröz, amit egyfelől a fejlesztési célokat is kitűző voluntarizmus, másfelől a kialakult viszonyokat befolyásoló pragmatizmus jellemez.

Az iskolaügy fejlesztése és szabályozása Magyarországon – az európai gyakorlathoz hasonlóan – évszázadokon át a katolikus egyházi igazgatás keretei között történt. A 16. századi reformáció eredményeképpen létrejövő protestáns iskola úgyszintén egyházi intézmény, ám nem a hierarchikus egyházi szervezetbe tagolódik, hanem a helyi egyházi közösségek (gyülekezetek) tulajdona, azok irányítása alatt áll, amelyek maguk kívánják szabályozni az iskolák szervezetét, működésük körét és tartalmát, és következetesen elutasítanak minden külső beavatkozási szándékot. Az autonóm protestáns iskola tehát az iskolafejlődés és a tanügyi szabályozás merőben új, az angolszász gyakorlatban kiteljesedő alternatíváját – a modern polgári viszonyok sajátos előképét – jelentette az oktatás történetében.

Az állami, illetve az uralkodói hatalom évszázadokon át távol tartotta magát az egyházi belügynek tekintett iskola, az oktatás közvetlen dolgaitól. Az első hazai beavatkozási kísérletek – a 16. század derekán – a mohácsi katasztrófa és a reformáció által megrendített katolikus egyházi iskolák helyzetének rendezését, valamint a tömegbefolyást segítő, erősítő iskolahálózat kiépítését célozták (ld. az 1548. évi és az 1550. évi országgyűlés törvényei). Ezt a célt, azaz lényegében a protestantizmus visszaszorítását szolgálták a 17. század végén hozott soproni (1681) és pozsonyi (1687) törvények, valamint *Lipót* császár rendelete is (Explanatio Leopoldina, 1791.).

A kiegyezést követő évtizedek oktatásügyi törvényhozása az etalont jelentő népoktatási törvényre alapozottan megteremtette a modern polgári közoktatási rendszer alapintézményeit, és kialakította a tanügyigazgatás új szervezetét. Bár a korszak oktatási tárgyú törvényei – a 19. század uralkodó eszméinek jegyében – alapvetően liberális szelleműek voltak, már az 1870-es évektől felfigyelhetünk a liberális elvek nyomán kibontakozó gyakorlat korlátozására irányuló állami törekvésekre.

Az első közvetlen állami (királyi) beavatkozás az iskolaügybe – *III. Károly* nevéhez fűződően – a *Rákóczi*-szabadságharc leverése után következett be. A megfélemlített magyar rendi országgyűlés által elfogadott és a király által szentesített új törvények (1715, 1723), majd az 1731. évi Carolina resolutio változást hoztak a király és az egyházi hatalom hagyományos viszonyában. Az uralkodó ugyanis – a mindaddig többnyire formálisan gyakorolt – főkegyúri jogát mint a királyi felségjogból eredeztetett állami (fő-) felügyeletet valamennyi, tehát a katolikus egyház által fenntartott tanintézetre és iskolai alapítványra is kiterjesztette.

Ezek a törvények készítették elő a talajt az egyházi és a nemzeti szempontokon egyaránt túltekintő és a Habsburg birodalmi érdekeket minden területen, így az iskolaügy terén is érvényesíteni kívánó abszolutista törekvések számára. Ezt a gyakorlatot fejlesztette tovább *Mária Terézia*, aki először 1776-ban létrehozta a deklarált királyi főfelügyeleti jogot hatósági eszközökkel is érvényesíteni képes állami hivatali szervezetet, a tankerületi főigazgatóságok rendszerét, majd kiadta a magyarországi iskolarendszert átfogóan szabályozó királyi rendeletét, az 1777. évi Ratio Educationist.

A magyarországi katolikus iskolaügyet ezt követően még csaknem egy évszázadon át uralkodói rendeletek (az 1806. évi II. Ratio Educationis, majd az 1845. évi népiskolai szabályzat), illetve az 1791. évi XXVI. tc. nyomán autonómmá vált protestáns egyházaknak – lényegileg a fentiekhez igazodó – saját előírásai szabályozták, utat nyitva a 19. századi magyar iskolafejlődés számára.

A magyarországi iskolarendszerben végbemenő korszakos változások, valamint a reformkor nemzeti és polgári célokat ötvöző művelődéspolitikai elvei és gyakorlatias köznevelési programjai – a létszámában és szerveztségében megerősödő hazai pedagógusársadalom szakmai és érdekvédelmi törekvései, mozgalmi által is felerősítetten – elő-

készítették és megalapozták az egyház- és iskolaügy szétválását is zászlajára tűző, radikális nemzeti és polgári iskolareform társadalmi-politikai programját.

Ezek az igények öltöttek testet *Eötvös József* 1848. évi népoktatási törvénytervezetében, amely az iskolaállítás állami kötelezettségét, a községek által fenntartott iskolák közös jellegét és a szülői felelősséggel összekapcsolt tankötelezettség modern, polgári elvét foglalta egységes keretbe, és – alkotója szándéka szerint – alapjául szolgált volna a modern magyarországi iskolarendszer kiépítésének. A törvénytervezet történelmünk folyamán első ízben képezte a független magyar állam szuverenitását megtestesítő országgyűlés által tárgyalt oktatási törvény alapját; elfogadását azonban a súlyos politikai helyzet megakadályozta.

A forradalom bukását követően ez az átalakulási folyamat külső, bécsi hatás alatt az önkényuralmi rendszer által diktált modernizációs kényszer formájában, rendeletek által szabályozottan indult meg, elsőként a középiskolai oktatás terén (1849, Entwurf), majd az iskolaügy más területein.

*

A kiegyezés után bekövetkező polgári fejlődés együtt járt az állam fokozódó oktatásügyi szerepvállalásával. Az *Eötvös* által elgondolt oktatásügyi modernizáció első lépését – 1848-hoz hasonlóan – a népiskolai oktatásról szóló 1868. évi XXXVIII. törvény megalkotása jelentette. Az első – modern értelemben vett, polgári jellegű – magyarországi oktatási törvény 6–12 éves korig tette kötelezővé és szankcionálta, azaz büntető rendelkezésekkel is erősítette a mindennapi iskolalátogatást. A tankötelezettség ellensúlyát az iskolalétesítés és az iskolaválasztás szabadsága, illetve az anyanyelvű oktatás törvény biztosította lehetősége képezte. A törvény rendelkezései az újonnan szervezhető községi és állami iskolákra kötelező érvényűek voltak, a változatlan jogosítványokkal rendelkező felekezeti iskolái számára – néhány szigorú alapintézkedéstől eltekintve – iránymutatásul szolgáltak. A törvény megteremtette a népoktatás intézményeinek egységes rendszerét (elemi és felsőbb népiskola, polgári iskola, népiskolai tanítóképzés); előírta a népoktatási tanintézetekben tanítandó tárgyakat; megszabta az iskolák működésének tárgyi és személyi feltételeit, a tanítók képesítési követelményeit és a tanítóképzés új rendjét. A népiskolai törvény – az előírásait némileg módosító, finomító 1876. évi XXVIII. törvénnyel együtt – a tanügyigazgatásban az egyensúly elvét, azaz az érdekeltek (szülők, iskolafenntartók, állam) pontosan meghatározott jogokon és köteleességeken alapuló részvételét érvényesítette és szabályozta, megteremtette a népoktatás egységes állami főfelügyeletét, kialakította a népiskolai tankerületek, illetve a tanfelügyelet intézményrendszerét és szabályozta azok működési elveit.

A korszak következő – az oktatásügyet is érintő – alaptörvénye, az 1872. évi VIII. törvény (ipartörvény) előírta a tanonciskolák létrehozását. A szervezett iparoktatást azután az 1884. évi XVII. törvény (a második ipartörvény) alapozta meg.

A középiskolákról és a középiskolai tanárképzésről az 1883. évi XXX. törvény rendelkezett: a polgári fejlődés aktuális igényeihez – a népoktatás kiterjesztéséhez, a felsőoktatás és a társadalmi-termelési gyakorlat növekvő követelményeihez – igazította a középfokú oktatás rendszerét. A középiskola két típusa a humanisztikus-elméleti gimnázium és a gyakorlatias irányultságú reáliskola lett; mindkettő nyolc évfolyamos volt és érettségivel zárult. A középiskolai törvény az egyházi iskolafenntartók jogait elismerve kiterjesztette az iskolalétesítés és -fenntartás jogát (állami, törvényhatósági, községi iskolák), ugyanakkor egységes és korszerű tartalmi és képesítési előírásokat tartalmazott, s a népoktatási intézményekéhez hasonlóan, bár attól elkülönülő szervezetben szabályozta a középiskolák irányítását és felügyeletét, továbbá rendezte a középiskolai tanárok képzését is.

A következő évtizedek szakmai és politikai vitái a modern és egységes középiskola megteremtését tűzték zászlajukra. Ezt a törekvést jelzik a görög nyelv kötelező gimnáziumi oktatását korlátozó 1890. évi XX. tc. intézkedései, valamint az 1899-es új középiskolai tantervek. A kérdés ellentmondásos rendezése azonban áthúzódik az első világháborút követő időszakra.

Az 1891. évi XV. törvény a kisdedovás intézményeit (óvoda, állandó és ideiglenes gyermekmenhely) is beillesztette a közművelődés, illetve a tanügyi közigazgatás egységes rendszerébe, megszabta az azokban dolgozók képesítési követelményeit és a kisdedovók képzésének módját.

Az 1893. évi XXVI. törvény a községek és a hitfelekezetek által fenntartott népiskolák tanítóinak fizetésrendezéséről döntött; hatályát az 1907. évi XXVII. törvény bővítette tovább. Ez utóbbi törvény ugyanakkor – az államsegély feltételeinek szigorú meghatározásával – lényegében újrászabályozta a nem állami elemi népiskolák jogi helyzetét, tág teret engedett az állami befolyás növekedésének. Ennek a századfordulón felerősödő folyamatnak a kiteljesítését jelentette az elemi népiskolai oktatás – már Eötvös által is tervezett – ingyenességét kimondó 1908. évi XLVI. törvény, amely teljes körűvé tette a korábban csak a „szegény” gyermekekre korlátozott kedvezményt. A nemzetiségi népiskolák feletti állami befolyást növelte az 1913. évi XXVII. törvény az elemi népiskolai záróvizsga és a tanítók magyar nyelvtudásának ellenőrzéséről.

Ezt a folyamatot egyébként – az anyanyelven oktató népiskolákat létrehozó 1868. évi népiskolai törvénynek és az ugyancsak 1868-ban elfogadott nemzetiségi törvénynek az egyéni szabadság és a nemzeti önrendelkezés liberális elvét követő szellemiségével szemben – a magyar nyelv népiskolai tanításáról szóló 1879. évi XVIII. törvény indította el, amely a magyar nyelv elsajátítását a tanítói képesítés elnyerésének szigorú feltételül szabta és elrendelte a magyar nyelv kötelező felvételét a népiskolai tantárgyak közé. Ez a kezdetben szelídnek tűnő, majd egyre erőszakosabb nyelvterjesztési szándék, illetve a nemzetiségi népiskolák közigazgatási eszközökkel történő bekebelezése, magyarosítása nyilvánvaló asszimilációs szándékkal – és mind súlyosabb konfliktusokat előidézve – vörös fonalként húzódik végig a korszak iskola- és politikatörténetén.

A kiegyezést követő évtizedek oktatásügyi törvényhozása az etalont jelentő népoktatási törvényre alapozottan megteremtette a modern polgári közoktatási rendszer alapintézményeit, és kialakította a tanügyigazgatás új szervezetét. Bár a korszak oktatási tárgyú törvényei – a 19. század uralkodó eszméinek jegyében – alapvetően liberális szelleműek voltak, már az 1870-es évektől felfigyelhetünk a liberális elvek nyomán kibontakozó gyakorlat korlátozására irányuló állami törekvésekre, elsősorban a nemzeti szempontok túlhangsúlyozására, a nemzetiségi érdekek és mozgalmak – fentebb már jelzett – korlátozására visszaszorítására mind a közoktatás tartalmát, mind pedig az iskolák szigorodó felügyeletét illetően.

A liberális tanügyi szabályozás egyik kritériuma és próbaköve ebben a korszakban a deklarált autonómiák tiszteletben tartása, érvényesülése volt. A másik: az állam sajátos szerepének értelmezése és alakulása. Ez utóbbit éles politikai viták kísérték. Egyfelől a kezdettől érzékeny egyházi autonómiák és az erősödő nemzetiségi igények tartották túlságosnak; másfelől az egyre erőteljesebben, olykor erőszakosan megjelenő nemzeti szempontok képviselői ítélték erélytelennek, elégtelennek az állam befolyását a közoktatási rendszer működésére és az iskolák életére. Ez utóbbi szándék egyre erőteljesebben jelentkezett a jogi szabályozás alacsonyabb szintjein (miniszteri, helyhatósági rendeletek, utasítások), olykor a hatályos törvények szellemével szemben.

A korszak másik súlyos ellentmondása a magyarországi iskolarendszernek a kezdeti demokratikus, eötvösi szándékoktól és a törvények által kijelölt fejlesztési irányoktól mindinkább eltérő, az átrendeződő társadalmi viszonyokat leképező és azokhoz igazodó, divergens fejlődése volt. Ez tükröződött a népiskolai hálózat jelentős szervezeti és területi kü-

lönbségeiben (az egytanítós, összevont tanulócsoportos kisiskolák aránya a századforduló után is meghaladta a 60 százalékot), valamint az oktatás eredményességének, hatékonyságának szembeötlő eltéréseiben, az iskolai továbbtanulás nehézségeiben, a középfokú oktatás, mindenekelőtt a gimnázium zártságának, elitjellegének megerősödésében.

*

Az első világháborút követő forradalmak jó szándékú, de utópikus oktatáspolitikai programjai erőszakos, voluntarista végrehajtással társultak (ld. a polgári forradalom úgynevezett néptörvényeit és a Forradalmi Kormányzótanács rendeleteit a közköztudás körüli és radikális átalakítására), és a megoldás valóságos esélye nélkül teremtettek zűrzavaros állapotokat. A helyzetet Trianon nyomasztó gazdasági, társadalmi, politikai és eszmei következményei és az ellenforradalom ugyancsak erőszakos fellépése tovább súlyosbították.

A közoktatás fejlesztésének alternatíváit ebben a nehéz történelmi helyzetben – legalábbis elvileg – a liberális és demokratikus eötvösi hagyományok folytatása, illetve az eötvösi hatás korlátozását, visszavonását célzó konzervatív és etatista, az állami befolyás kiterjesztését célzó oktatáspolitikai felfogás érvényesülése jelentették, jelenthették volna. A háború utáni körülmények azonban – nyilvánvalóan – egyre kevésbé kedveztek az első, sokkal inkább a második alternatíva megvalósulásának.

A *Klebensberg Kuno* vallás- és közoktatásügyi miniszter nevéhez fűződő kultúrpolitika fő törekvése az 1920-as években az oktatási és művelődési intézményrendszer elkerülhetetlennek tűnő modernizációja volt, aminek egyik tartópillérét a kor követelményeitől elmaradó népoktatás hiányzó feltételeinek pótlása, a népiskolai intézményhálózat bővítése, az elemi népoktatás kiterjesztése jelentette. A program – a korábbi liberális gyakorlatnak megfelelően – változatlanul feltételezte és elősegítette a társadalmi érdekelttség erősítését, az érdekeltek szabályozott részvételét az intézményrendszer fenntartásában és működtetésében. Ez a szervezési elv egyaránt érvényes volt a népoktatásra, a tanoncoktatásra és a középfokú iskoláztatás polgári iskolával gyarapodó, differenciálódó szervezetére.

Már az 1922. évi XXX. törvény szigorította az iskoláztatási kötelezettségre vonatkozó előírásokat és szankciókat. A hiányos iskoláztatási feltételek megteremtéséről végül az 1926. évi VII. törvény rendelkezett, amely előírta „a mezőgazdasági népesség érdekeit szolgáló népiskolák létesítését és fenntartását”. Az akció, amelynek eredményeképpen a következő években mintegy 5000 tanterem és tanítói lakás épült fel az országban, elsősorban az iskola nélküli alföldi tanyák és az aprófalvas térségek felzárkózását segítette elő.

Az 1922. évi XII. törvény megnövelte az elégtelen és korszerűtlen tanoncoktatás időtartamát, szabályozta, növelte a tartalmi követelményeket. Az előképzettség minimumára vonatkozóan (6 elemi) azonban csak az 1936. évi VII. törvény intézkedett.

A középiskoláról szóló 1924. évi XI. törvény a két korábbi intézménytípus, a klasszikus gimnázium és a reáliskola közé beiktatta az előbbinél gyakorlatiasabb, az utóbbinál rangosabbnak tűnő reálgimnáziumot. A differenciálódó középiskola egységét a nemzeti tárgyak (magyar nyelv és irodalom, történelem) azonos műveltség tartalma, az átlépés szabályozott lehetősége és az érettségi vizsga egyenértékűsége volt hivatva biztosítani. Az 1924. évi XXVII. törvény korszerűsítette a középiskolai tanárképzést. Az 1926. évi XXIV. törvény hasonló elvek szerint rendelkezett a leányközépiskolákról; a fiú-középiskolákkal egyenértékű leánygimnázium és a leánylíceum mellett létrehozta az úgynevezett leánykollégiumokat.

Az 1927. évi XII. törvény a polgári iskolát kiemelte a népoktatási intézmények köréből és önálló iskolatípussá tette. A négy évfolyamos fiú- és leánypolgári egyrészt a gyakorlati életre, másrészt a középfokú szakiskolákra készített elő, s a korszak mind népszerűbb iskolatípusává vált.

Mindezen lépések – elvitathatatlanul – a magyarországi oktatási rendszer konzervatív jellegű megújítását és sajátos irányú továbbfejlesztését jelentették.

Az 1930-as évek iskolapolitikája, amelyet *Hóman Bálint* vallás- és közoktatásügyi miniszter neve fémjelez, elsősorban a tanügyigazgatás átalakításában látta a leghathatósabb eszközt a húszas évek konzervatív iskolareformjának meghatározott irányú kiteljesítése, a „nemzetnevelés” gyanánt felfogott közoktatás állami érdekeknek alárendelt korszerűsítésére.

Ezen az úton az első lépést az 1934. évi XI. törvény jelentette, amely gimnázium néven egységesítette a középiskolákat (egységes alsó tagozat, a felső tagozatra korlátozott fakultációs lehetőség). A növekvő követelmények és a szigorúan meghatározott működési feltételek megteremtése érdekében előírt államsegély révén az állam közvetlen beleszólást nyert a különböző fenntartású intézmények szervezeti és működési rendjébe, tartalmi munkájába. Az 1938. évi XIII. törvény az „elméleti irányú” gimnázium mellé

Az előzetes vitákat lezáró alkotmánybírói döntés hatására a törvény semlegesnek ismerte el az állami oktatást. A magyar oktatásügy klasszikus hagyományaihoz való visszatérést jelentette a tanügyigazgatás új rendszerében az iskolaszékek felállítása. Új mozzanat volt viszont a területi oktatási központok megszervezése, illetve törvényi legitimitációja. Ezek a csupán hatósági és nem szakmai felhatalmazással rendelkező regionális intézmények – a központi irányítás dekoncentrált intézményei – nehezen illeszkedtek az átalakuló magyar közigazgatásnak az önkormányzatiság elvére alapozott rendszerébe.

életre hívta a „gyakorlati irányú” líceumot és a hármas tagozódású – mezőgazdasági, ipari és kereskedelmi – gazdasági iskolát. Mindkét iskolatípus négy évfolyamos volt. Az 1938. évi VI. törvény pedig létrehozta a líceumra épülő két évfolyamos tanítóképző akadémiát.

A közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. törvény – a kor politikai viszonyainak megfelelően – kiépítette az egységes állami „nevelési felügyeletet”. Az 1941. évi XII. törvény tovább erősítette a tanügyigazgatás bürokratikus-központosító jellegét és a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium egységes vezetése alá helyezte az ifjúság honvédelmi nevelését és a testnevelést is.

Az 1940. évi XX. törvény újra szabályozta a tankötelezettséget és törvénybe iktatta a nyolcosztályos népiskolát. A felső tagozat műveltségtartalma és iskolaszervezési előírásai azonban csupán korlátozott érvényesülési, továbbtanulási lehetőséget teremtettek az itt tanulók számára.

Az átfogó, konzervatív iskolareform maradéktalan végrehajtásának jogi feltételeit és tanügyigazgatási kereteit a közoktatási igazgatásról szóló – korábban már említett – 1935-ös törvény teremtette meg. A harmincas évek középiskolai törvényei a középfokú oktatás osztályérdekek alapján szétválasztott – hármas osztatú – rendszerét alapozták meg. A nyolcosztályos népiskola pedig – a tanoncoktatás felemás rendszerével együtt – az alsóbb néprétegek hatékonyabb szocializációjának funkcióját volt hivatva szolgálni, a korszak művelődéspolitikájának szellemében. Ez a reform tehát hátat fordított a magyar iskolaügy liberális és demokratikus hagyományainak, anakronisztikus, konzervatív választ adott a 20. századi gazdasági, társadalmi kihívásokra, s eltért az egyetemes iskolafejlődés irányaitól, követhető és követendő európai modelljeitől. És még egy – további – tanulság: a hómani tanügyigazgatási reform követendő mintául szolgálhatott egy későbbi korszak más ideológiai-politikai megalapozottságú, de hasonlóan központosító közoktatási gyakorlata számára.

*

Oktatásügyünk történetének a második világháborút követő periódusában a korábbi hazai gyakorlattól és az általános európai szokásoktól merőben eltérő, sajátos – szovjet típusú – szabályozási elvek és jogalkotási eljárások érvényesültek. A törvényi szabályozás az állampolgárok széles körét, illetve az alapvető jogaikat és kötelességeiket érintő kérdésekben háttérbe szorult, évtizedeken át szünetelt (az általános iskolát például rendelet hozta létre 1945-ben); az oktatási törvényeket valójában a párthatározatok helyettesítették.

Az új korszak nyitányát az iskolák államosítását kimondó 1948. évi XXXIII. törvény jelentette, amely – miközben az iskolaszekularizáció évszázados programját valósította meg – előrevetítette az oktatásügy nemzeti hagyományai – a sokszínűség és az alternatívák – felszámolásának a következő években megvalósuló, erőszakos művelődéspolitikai programját.

A Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény az 1956 után kialakult új viszonyokat erősítő legitimációs kísérletnek minősíthető, amely az iskola és az élet szorosabb kapcsolatát, a műveltség magasabb színvonalát, valamint a szocialista világnézeti és erkölcsi nevelés igényét nyilvánította ki, és „az általános és kötelező középfokú oktatás” megvalósítását írta elő. Felemelte a tankötelezettség korhatárát (16. év), létrehozta a hároméves szakmunkásképzőt, kijelölte a középfokú oktatás hármast irányát (gimnázium, szakközépiskola, technikum) és egységesen kiterjesztette a politéchnikai képzést. A törvény 1965-ben bekövetkezett korrekciója a sok tekintetben utópikus és voluntarista program kudarcának hallgatólagos beismerése volt.

A következő negyedszázadban az oktatási törvények helyett ismét párthatározatok szabták meg a közoktatási rendszer tartalmi célját és működési elveit (pl. az MSZMP Központi Bizottsága 1972. évi júniusi határozata, illetve az 1982. évi „állásfoglalás”).

Az 1980-as évek változó viszonyai között megszületett 1985. évi oktatási törvény (I.) elvi kinyilatkoztatásai és nyelvezete lényegében még a kor szellemiségét tükrözték. A törvény érintetlenül hagyta az iskolafenntartás szinte korlátlan állami monopóliumát és a monolit jellegű, merev iskolarendszert. Az iskolák szakmai önállóságának és a pedagógusok szakmai szuverenitásának kinyilvánításával, valamint az oktatásban érdekelt csoportok (tanulók, pedagógusok, szülők, helyi társadalom) jogainak és kötelességeinek meghatározásával azonban rést ütött a közoktatás irányításának bürokratikus-centralisztikus rendszerén, illetve a közvetlen pártirányítás évtizedes gyakorlatán.

Az 1985-ös oktatási törvényt módosító 1990. évi XXIII. törvény – a rendszerváltás küszöbén – visszaállította az iskolaelétesítés és az iskolaválasztás szabadságát és oldotta az oktatási rendszer merev szerkezetét.

*

A magyar oktatásügyet jelenleg a többször – 1995-ben, 1996-ban, 1999-ben, 2000-ben, majd 2002-ben is, a politikai kurzusváltásokhoz igazodóan – módosított 1993. évi LXXIX. törvény (közoktatási törvény) szabályozza. A törvény, amely 1993. szeptember 1-jén lépett hatályba, a rendszerváltozást követően egységes keretbe foglalta a közoktatás több jogforrásból eredő szabályozását. A tanszabadság elvét érvényesítve véglegesen leszámolt az iskolafenntartás több évtizedes állami monopóliumával és kísérletet tett az iskolarendszer korábbi merev szerkezetének szabályozott feloldására.

A törvény – meghatározott feltételek teljesítése esetén – minden természetes és jogi személy számára biztosította az iskolaelétesítés és -fenntartás jogát. A fenntartás feladatai és terhei túlnyomórészt a lakossági szükségleteket kielégítő helyi, illetve – részben – a területi önkormányzatokra hárultak. Az önkormányzatok korlátozott (és eltérő) anyagi lehetőségeit az állami költségvetés pótolta, közvetlenül biztosította a pedagógusok munkabéret s közvetett módon, azaz a költségvetési bevétel meghatározott hányadának fejkvótászerű visszaosztásával („tanulói normatíva”) hozzájárult az oktatási-nevelési intézmé-

nyek fenntartásához, működéséhez. A támogatás kiterjedt az állami feladatot magukra vállaló más iskolafenntartókra is.

A törvény megerősítette az iskoláztatáshoz való jogot és a tanulás szabadságát, a szabad iskolaválasztás lehetőségét. A tankötelezettséget – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – tíz évre szólóan írta elő, teljesítését azonban – általában – a tízéves tanulmányi időt lezáró társadalmi minimumvizsga letételéhez kötötte. Ez alól az iskolarendszerben továbbhaladók értelemszerűen felmentést kaptak.

A közoktatási törvényből egy, a korábinál rugalmasabb iskolarendszer képe bontakozott ki, amelynek pontos értelmezése és szabályozása csak a később elfogadott – és máig sok vitát gerjesztő – Nemzeti Alaptanterv és a hozzá kapcsolódó vizsgarendszer ismeretében történhetett meg. (A Nemzeti Alaptanterv kiadásának jogát a törvény – sokak által vitatott módon – a művelődési és közoktatási miniszterre ruházta.) Az iskolarendszer alapja a tízosztályos általános iskola, amelyből azonban a negyedik, a hatodik és a nyolcadik osztály elvégzése után is át lehet lépni a nyolc-, a hat- és a négyosztályos középiskolába. Az általános iskolában maradók a záróvizsga letételével a tizedik évfolyam elvégzését követően fejezik be kötelező tanulmányaikat. Az általános képzés bármelyik intézményéből egyébként a tizedik évfolyam elvégzése után, tehát – elvileg – 16 éves korban vezet út a szakoktatás átalakuló intézményrendszerébe. A szakképzést a közoktatási törvénnyel egyidejűleg hozott 1993. évi LXXVI. törvény szabályozta, amely – perspektivikusan – az első két évfolyamban általános képzést nyújtó négy vagy több évfolyamos szakközépiskolát tette a szakképzés alapintézményévé a folyamatosan leépülő három évfolyamos szakmunkásképző iskolákkal és az „ismétlő jellegű” szakiskolákkal szemben.

A közoktatási törvény az oktatási rendszer fontos elemének tekintette az iskoláskor előtti nevelési intézményét, az óvodát; ennek utolsó évfolyamát – az iskola-előkészítés érdekében – általánosan kötelezővé tette. Fenntartotta a gyermekek fejlettségéhez igazodó, úgynevezett rugalmas iskolakezdés korábbi, jól bevált gyakorlatát és a kötetlenebb iskolai előrehaladás lehetőségét. Nagy figyelmet fordított a nemzeti-etnikai kisebbségek oktatásügyére, a fogyatékos gyermekek differenciált, képességeikhez igazodó nevelésére, oktatására. Változatlan hangsúllyal, bár – bírálói szerint – elégtelen garanciákkal jelentek meg benne az oktatásban érdekelték – a tanulók, a szülők és a pedagógusok – jogai és kötelességei.

Az előzetes vitákat lezáró alkotmánybírói döntés hatására a törvény semlegesnek ismerte el az állami oktatást. A magyar oktatásügy klasszikus hagyományaihoz való visszatérést jelentette a tanügyigazgatás új rendszerében az iskolaszékek felállítása. Új mozzanat volt viszont a területi oktatási központok megszervezése, illetve törvényi legitimációja. Ezek a csupán hatósági és nem szakmai felhatalmazással rendelkező regionális intézmények – a központi irányítás dekoncentrált intézményei – nehezen illeszkedtek az átalakuló magyar közigazgatásnak az önkormányzatiság elvére alapozott rendszerébe. Aggályok kísérték az oktatásfinanszírozás – különösen – a közalkalmazotti jogviszonyba sorolt pedagógusok bérezésének központosító gyakorlatát. A törvény ezen rendelkezései a túlzott mértékű állami befolyás, a recentralizáció történeti emlékeit idézték fel. Viták forrása volt az iskolarendszer áttekinthetatlensége, ellentmondásossága (például a korai iskolaválasztás kényszerének kiterjedése, a tízosztályos általános iskola zsákutcajellege, a szakképzés új, nehezen adaptálható rendszere stb.).

Az 1993. évi közoktatási törvényt tehát sajátos kettősség jellemezte: időtálló, korszerű elemek keveredtek benne anakronisztikus és problematikus mozzanatokkal.

*

A közoktatási törvény 1995. évi módosítása – az 1995. évi CXXI. törvény átmeneti rendelkezéseivel – megszüntette a tankertületi oktatási központokat, és a kormány felada-

tává tette az egységes Nemzeti alaptanterv kiadását, amely – az intézményi pedagógiai programok, illetve a helyi tantervek kidolgozását, elfogadását követően – 1998. szeptember 1-jétől került volna bevezetésre, a törvény számos más rendelkezésével (mint pl. a tanítási év időtartama, a tanuló részére előírható kötelező óraszámok maximálása stb.) együtt. A törvény módosítása rögzítette, hogy az oktatási rendszer alapintézménye a nyolc évfolyamos általános iskola és a négy évfolyamos középiskola. Ettől eltérni csak kivételes esetben, meghatározott feltételek esetén lehet.

A közoktatási törvény 1996. évi módosítása (az 1996. évi LXII. törvény) további változtatásokat hozott elsősorban az irányítás rendszerét, az egyes intézménytípusok feladatait és felépítését, a miniszteri jogosítványokat, valamint a tartalmi szabályozást illetően. Finomította a lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozó előírásokat, a tanulói jogot szabályzó rendelkezéseket, a fogyatékos gyermekek ellátásáról szóló szabályokat. Szakmai követelményekkel alátámasztott normatív finanszírozási rendszert vezetett be, amely tekintettel van a speciális képzési feladatokra is (nemzetiségi oktatás, szakképzés, fogyatékosok nevelése-oktatása) és hatékonyabban segítette az esélyegyenlőség iskolai érvényesülését.

A közoktatási törvénynek az 1998-as kormányzati változást követő korrekciói (az 1999. évi LXVIII. és a 2000. évi XCVII. törvény) ismételten felerősödő centralizációs politikai szándékot tükröztek. Ez nyilvánult meg az ún. kerettantervek törvényi előírásában, amelyek intézménytípusonként és -fokozatonként megszabott, merev előírásokat tartalmaztak és korlátozták a nevelési-oktatási intézményeknek a helyi tantervekben megtestesülő – a Nemzeti alaptanterv által meghatározott – korábbi önállóságát, továbbá a központi irányítás – a kormányzati szervek és az Oktatási Minisztérium, valamint a miniszter – oktatásügyi jogosítványainak kiterjesztésében, így például az Országos Köznevelési Tanács jog- és hatáskörének korlátozásában is.

A 2002-es kormányváltást követő – szükségszerű – módosítások elsősorban a fentiek korrekcióját, azaz az OKNT korábbi funkciójának visszaállítását, sőt bővítését, valamint a kerettantervek kötelező jellegének feloldását és a Nemzeti alaptanterv érvényességének a visszaállítását jelentették.

Az elmúlt évtized oktatásügyünket szabályozó jogi lépéseiről összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy alapvetően jó, a modern magyarországi közoktatás liberális és demokratikus hagyományait őrző és folytató törvények születtek, amelyek szükségszerű korrekciói során alapvető célnak tekinthető az oktatásügy nemzetközi tendenciáival is összhangban lévő, értékes elemek – a politikai kurzusváltásoktól független – megőrzése, a jogi szabályozás stabilitása. Mindez természetesen nem mentesít az oktatás fejlesztését szolgáló szakmai és politikai viták felelőssége alól, amelyek szükségképpen érinthetik az oktatási rendszer egyes elemeinek vagy egészének jogi újraszabályozását is, annak érdekében, hogy például a tankötelezettségi előírások vagy a művelődéshez való alkotmányos alapjogok – a társadalmi és oktatási egyenlőtlenségeken és esélykülönbségeken túllepve – maradéktalanul érvényesülhessenek Magyarországon.

Irodalom

- Báthory Zoltán (2001): *Maratoni reform*. Budapest.
 Felkai László (1979): *Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége*. Budapest.
 Halász Gábor (2001): *Az oktatási rendszer*. Budapest.
 Halász Gábor – Lannert Judit (2000, szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Budapest.
 Kelemen Elemér – Setényi János (1994): *Az oktatási törvénykezés változásai. Hazai és nemzetközi áttekintés*. Szerk.: Balogh László. Bibliogr.: Jáki László, Csik Tibor. Budapest. (Bárczy István Könyvtár, 1.)
 Kelemen Elemér (2002): *Hagyomány és korszerűség. Oktatáspolitikai a 19–20. századi Magyarországon*. Budapest.
 Horváth Márton (1988, 1993, szerk.): *A magyar nevelés története. I–II*. Budapest.
 Mann Miklós (1993): *Kulturpolitikusok a dualizmus korában*. Budapest.

Mann Miklós (1997): *Oktatáspolitikusok és koncepciók a két világháború között*. Budapest.

Nagy Péter Tibor (1992): *A magyar oktatás második államosítása*. Budapest.

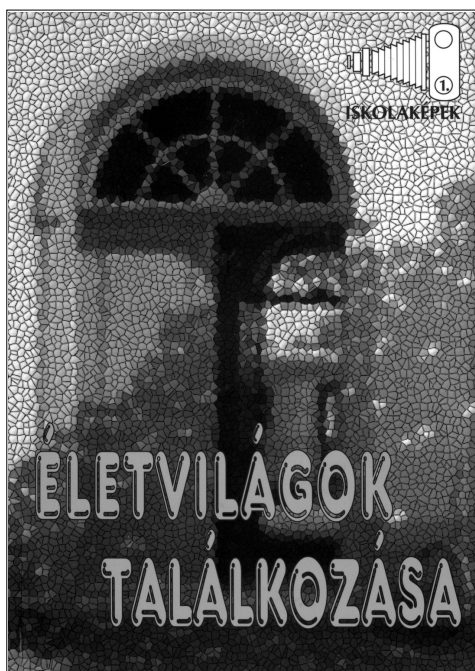
Nagy Péter Tibor (2002): *Hajszálcsovek és nyomáscsoportok. Oktatáspolitikai a 19–20. századi Magyarországon*. Budapest.

Szüdi János (1994): *A közoktatási törvény kézikönyve*. Budapest.

Szüdi János (1995): *Közoktatási tanulmányok*. Budapest.

Gaszó Ferenc – Halász Gábor – Mihály Ottó (1992, szerk.): *Törvény és iskola. Javaslat a közoktatás törvényi szabályozására*. Budapest.

Írásunk 'Az oktatási rendszer jogi szabályozása Magyarországon a 19–20. században / Országos törvényektől a helyi szabályozásokig' címen 2002. október 11-én, Tatabányán rendezett országos konferencia bevezető előadásának szerkesztett változata.



Az Aula Kiadó könyveiből