

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Az állami irányításnak és az oktatás szabadságának
a története az alapfokú oktatásban**

Szerző:

Vámosiné dr. Marunák Ágnes

2014. július 10.

1. Tanszabadság és állami irányítás

Az alapvető emberi jogok második generációjának nevezzük a gazdasági, szociális, kulturális jogokat. Ezek gyűjtőfogalmak, amelyekben belül jelenik meg a jelen tanulmány szempontjából lényeges művelődési jog. A művelődési jog az oktatás, a tudomány és a művészetek szabadságát foglalja magában. A második generációs jogok érvényesüléséhez az állam aktív szerepvállalására van szükség. Az állam feladata, hogy biztosítsa az intézményi, jogi bázisát e jogok érvényesülésének. Korábban ezt a liberalizmus jegyében kifejezetten elutasították. Az államtól tartózkodást, be nem avatkozást vártak el.

A második generációs jogok kezdetben a törvényekben jelentek meg, majd a XX. században megszülető új alkotmányokkal alkotmányos jogokká váltak. A művelődéshez való jog a tanszabadság megjelenésében öltött először testet. Ennek az alapjognak a szabadságjellege hosszú ideig nem érvényesülhetett, mivel kötelezettségként jelent meg. A tankötelezettség bevezetésére és érvényre juttatására volt szükség ahhoz, hogy a tanulás és a tanítás szabadsága valóban szabadságjogként jelenhessen meg az állampolgárok körében. A tankötelezettség kimondására hazánkban már az első népoktatási törvényben sor került. Hosszú időre volt azonban szükség ahhoz, hogy valóban érvényesülhessen. Nagy volt az ellenállás. Ezt bizonyítják azok a törvények, rendeletek még a XX. század első felében is, amelyek egyre szigorúbb szankciót helyeznek kilátásba az iskolába nem járó gyermek szüleinek, gondozóira nézve.¹

A tankötelezettség érvényre juttatása ellenére Magyarországon az oktatás szabadsága a szocializmus eszmerendszere miatt még sokáig nem valósulhatott meg. A szocializmus éppen az oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében zárta ki a tanszabadságot. Ebben az időszakban úgy gondolták, hogy csak a teljes állami beavatkozás, ellenőrzés az, ami az oktatáshoz való alapvető jog érvényesülését biztosíthatja.

¹ SÁRI János: Alapjogok: Alkotmánytan II., Budapest, Osiris Kiadó 2000.

A tanszabadság és a tanítás szabadsága csak az 1989-es alkotmánymódosításokkal jelent meg hazánkban alkotmányos jogként. Ekkortól a jogalkotó dolga, hogy korlátozza az intézményfenntartókat a szakmai tevékenységbe való beavatkozásban.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy az első népoktatási törvényüinktől vizsgálja meg az oktatás szabadságának és az állami beavatkozásnak az egymáshoz való viszonyát egészen a rendszerváltásig.

2. Az első népoktatási törvény

„Az 1867-es kiegyezés és az ezzel járó önálló magyar államiság lehetővé tette, hogy a társadalmi élet minden területén létrejövő nemzeti intézmények mellett az oktatáspolitikai is sajátos módon, a polgári állam érdekeinek megfelelően szerveződjék.”² 1867. február 17-én nevezte ki az uralkodó a felelős magyar kormányt. A vallás- és közoktatásügyi miniszter 1868. június 23-án nyújtotta be törvényjavaslatát a képviselőháznak. „A javaslat tankötelezettséggel és a tanítás szabadságával feltétlenül élen járt az akkori európai országok között. Anglia is csak 1870-ben, Olaszország pedig 1871-ben alkotta meg a maga népiskolai törvényét. Sőt az 1833. évi Guizot-féle törvényt alkotó Franciaország csak 1882-ben fogadta el a tankötelezettség elvét. Helyesen mondotta a törvény egyik bírálója: „Talán egy sincs a kiegyezés után megalkotott törvények között, amely oly mélyreható és messzire mutató lenne - még korlátaival és a megvalósulás nehézségeivel együtt is - mint ez a törvény”.³ Ennek ellenére a javaslatot sokan támadták, eredeti szövegét nem is fogadták el. Trefort Ágoston indítványára 1868. október 7-én állították fel azt a 25 tagú országgyűlési bizottságot, amelyik azt a feladatot kapta, hogy készítse elő a népoktatási törvényjavaslatot. „Az eredeti javaslaton a bizottság olyan változtatásokat eszközölt, hogy a javaslat legyen tekintettel a felekezetek autonómiájára, s az állami felügyeletet pontosabban fogalmazzák meg. Közös iskolák csak ott legyenek kötelezők, ahol nincs iskola, vagy a felekezetek képtelenek ilyet fenntartani.”⁴ Miután Eötvös beleegyezett a változtatásokba, a képviselőház ezt a javaslatot november 19-21. között tárgyalta, és az uralkodó december 5-én szentesítette. A képviselőházban 1868. december 5-én, a főrendek házában 1868. december 6-án hirdették ki az 1868: XXXVIII. törvénycikket a népiskolai közoktatás tárgyában. Ennek a törvénynek a megalkotása Eötvös József nevéhez fűződik. Eötvös már 1848-ban az első felelős kormány vallás- és közoktatásügyi minisztere, majd a kiegyezés után megalakult kormányban is ő áll ennek a minisztériumnak az élén. „Átfogó művelődéspolitikai programja a közoktatás polgári és nemzeti jellegű megújítása volt; ennek első lépéseként alkotta meg a népiskolai oktatásról szóló 1868. évi

² MOLNÁR Károly: Dolgozatok az 1867-1967 közötti idők magyar neveléstörténetéből; Szombathely 1998. 6. o.

³ CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig; Budapest, Akadémiai Kiadó 1976. 210. o.

⁴ CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig; Budapest, Akadémiai Kiadó 1976. 211. o.

XXXVIII. törvénycikket.”⁵ A későbbi miniszter már 1867. júniusában népnevelési egyletek alakítását szorgalmazta. Eötvös szerint „Nagyobb fontosságú közügyeink között nincsen tán egy sem, melyre nézve a reformok szüksége oly általánosan elismertetnék, mint a közoktatás. És ha meggondoljuk, hogy századunkban, midőn a nyers erő nagy részben gépek által pótoltatik, s az emberi munkának becsé minden téren a munkás értelmességétől s ügyességétől függ, az iparnak kifejlődése is az iparos osztályok műveltségétől feltételeztetik; ha meggondoljuk, hogy a jogegyenlőség elve, melyet utolsó törvényeink kimondottak, mindaddig puszta szó, sőt bizonyos körülmények között csak egy nagy veszély marad, mely az államot fenyegeti, míg a nemzet azon osztályai, melyek politikai jogokkal ruháztattak fel, az azoknak gyakorlására megkívántató műveltséggel nem bírnak; ha tekintetbe vesszük jelen állapotainkat, s azt, mily hosszú idő szükséges arra, míg ezen ügyre fordított törekvéseinknek eredményét láthatjuk; igen természetesnek kell találnunk a türelmetlenséget, mellyel a népnevelés ügye minden alkalommal szóba jön.”⁶

Az Eötvös által említett jogegyenlőség elve a népoktatási törvényben is megjelenik. A törvény első szakasza minden 6-12 éves gyermek számára kötelezővé teszi az iskolába járást. Minden szülőnek, gyámnak, továbbá mindenkinek, „kiknek házában gyermekek mint mestertanítványok vagy házi szolgák tartatnak” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 1. §.) kötelezettségévé teszi a törvénycikk, hogy a gyermekek taníttatásáról gondoskodjanak. A törvényalkotó szigorú szankciók alkalmazását helyezi kilátásba arra az esetre, ha ennek a kötelezettségnek nem tennének eleget a címzettek. Ez azonban nem jelenti feltétlenül a nyilvános iskolába járatást, mivel lehetősége van rá a szülőknek és a gyámoknak, hogy „háznál vagy bármely vallású magán és nyilvános intézetekben, úgyszintén más helységben levő tanintézetben” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 6.§.) neveltessék gyermeküket. Utóbbi esetekben azonban az iskolai székeknek, mint az állam képviselőinek bizonyítványt kötelesek bemutatni a szülők, mellyel igazolják, hogy a felügyeletük alatt álló gyermek olyan oktatásban részesül, mintha nyilvános iskolába járna. Továbbá a törvénycikk az iskolai hatóságoknak kifejezett feladatává is teszi, hogy hivatalból figyeljék az ilyen gyermekek megfelelő taníttatását. A pontos és szigorú szabályozásra azért is szükség volt, mert a kialakuló iskolarendszer „felépítése a vagyonosabb rétegeknek kedvezett, előnytelen

⁵ KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 56. o.

⁶ Forrás: KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 56. o.

helyzetbe hozta viszont a szegényebb néprétegeket.”⁷ A törvény végrehajtásának nehézségei gyorsan kiütköztek. Még 1874-ben sem tettek eleget a szülők, gondviselők a törvényi kötelezettségüknek. Trefort Ágostonnak, az akkori miniszternek 1874. július 15-én 19.424. szám alatt a tanfelügyelőkhöz intézett szabályrendelete tanúskodik erről a sajnálatos tényről, amely rendelet a tanköteles gyermekeknek elemi és ismétlő iskolába járatása tárgyában született.

A törvény egy országos iskolarendszer kiépítését és egységessé tételét célozza. Az ország területét tankerületekre osztja. A tankerületek alapvetően a vármegyékhez igazodnak. „Az állami irányítás növekedésével áttekinthetőbbé, egyenletesebbé, szervezetileg és tartalmilag, de módszertanilag is korszerűbbé vált a közoktatás, amelynek élén a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium állt. Mellette működött az Országos Közoktatási Tanács (1871-ben alakult), amely tudományos és pedagógiai szempontból figyelemmel kísérte az ország közoktatásügyét, javaslatokkal élt, és véleményt nyilvánított minden iskolaügyi elvi kérdésben. Kezdeményezésére vagy jóváhagyásával egymás után születtek meg az egyes iskolatípusokat szabályozó rendelkezések, törvények.”⁸ Az Országos Közoktatási Tanács, melynek első elnöke Horváth Mihály volt, 1872-ben kezdte meg működését. Ekkor már Trefort Ágoston a vallás- és közoktatásügyi miniszter. A „tudományos tanácsadó testület” hatáskörét, mely átfogta a teljes köz- és felsőoktatást, 1890-ben a nép- és közoktatásra, valamint az alsó és középfokú szakoktatásra szűkítették.⁹

Az 1868. évi XXXVIII. törvénycikk II. fejezete felsorolja a lehetséges fenntartók körét. „Népoktatási nyilvános tanintézeteket a törvény által megszabott módon állíthatnak és fenttarthatnak a hazában létező hitfelekezetek, társulatok és egyesek, községek, és az állam.” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 10.§.) Jelen törvény a lehetséges fenntartókra nézve külön fejezetekben különböző szabályokat állapít meg. A törvény egyfajta sorrendiséget tart a fenntartók körét illetően. A szabályozásra az a jellemző, hogy elsősorban a hitfelekezeteknek tartja fenn a törvényalkotó iskola állításának és fenntartásának a jogát. „Eötvös ezzel nagy engedményt tett a hitfelekezeteknek, de csak így várhatta a törvény megszavazását. Viszont ugyanakkor kiterjesztette

⁷ FELKAI László - ZIBOLEN Endre: A magyar nevelés története II. kötet; Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1993. 73. o.

⁸ MOLNÁR Károly: Dolgozatok az 1867-1967 közötti idők magyar neveléstörténetéből; Szombathely 1998. 7.o.

⁹ Forrás: KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 60. o.

az állami felügyeletet a felekezeti iskolákra is, és előírta a felekezeti iskolák fenntartásának feltételeit.”¹⁰ A hitfelekezeteken túl bizonyos feltételek megléte esetén magán egyének és társulatok is állíthatnak iskolát. A törvény a községeknek kötelességévé teszi népoktatási tanintézetek felállítását minden olyan esetben, amikor a hitfelekezetek egyáltalán nem vagy nem a törvénynek megfelelő népiskolát tartanak fenn.

- *A hitfelekezetek által felállított népoktatási tanintézetek.*

Mária Terézia 1777-ben egységes szervezetbe próbálta meg összefoglalni az állami iskolarendszert. Eltérően az addigi gyakorlattól, ő nem tekintette az oktatást egyes felekezetek belügyének, hanem fontos politikai kérdésként kezelte, amelyről az állami hatalom köteles rendelkezni. Az egyházat nem szorítja ki az iskolaügyből, de államilag felügyeleti, irányítja az egyházak oktatással kapcsolatos tevékenységét. Fia, II. József is a népoktatás államivá tételét szorgalmazta, de ennek végrehajtása mindegyik egyháznál nagy ellenállásba ütközött. II. József halála után visszaállt az egyházak teljes autonómiája az oktatás területén.¹¹ A 1868. évi XXXVIII. törvény feltehetően ezt tekintette alaptípusnak, hiszen az egyház korábban is látott el hasonló feladatokat, mivel az abszolutizmus idején a bécsi kormány „az egyházak belső ügyének tekintette”¹² a népoktatást.

Az egyes hitfelekezetek a népoktatási törvény értelmében csak olyan községekben állíthatnak és tarthatnak fenn nyilvános népiskolát, ahol híveik laktak. Ezeket a népiskolákat sajátosan elkülönítették az államtól. Saját erőből kellett fenntartaniuk magukat, a munkáltatói jogok nagy részét az egyházi hatóságoknál hagyta a törvény, valamint az iskola vezetésének szervezetébe sem avatkozik bele. Bár ezeknél az iskoláknál is megvolt az állami felügyelet, de az sokkal szűkebb körű volt, mint az egyéb oktatási intézetek viszonyában. Ennek ellenére az egyházak részéről nagy volt az ellenállás a törvény végrehajtása tekintetében. Félttek, hogy az egyházi iskoláknak biztosított szabadság csak ideiglenes, és idővel községi közös iskolákká kívánja majd a törvényalkotó átalakítani a felekezeti iskolákat. A vallás- és közoktatásügyi miniszter - Pauler

¹⁰ CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig; Budapest, Akadémiai Kiadó 1976. 210. o.

¹¹ Felhasznált könyvek: Dr. TÓTH Gábor: A nevelés története III.; Tankönyvkiadó, Budapest 1984. BAJKÓ M.-KOMLÓSI S.-KOSÁRY D.-KÖPECZI B.-MÉSZÁROS I.-OROSZ L.: A magyar nevelés története I.; Tankönyvkiadó, Budapest 1988.

¹² FELKAI László - ZIBOLEN Endre: A magyar nevelés története II. kötet; Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1993. 16. o.

Tivadar - éppen ezért bocsátotta ki 1873. évi 1. sz. körrendeletét a felekezeti iskolák rendezése tárgyában. Ebben a miniszter kijelenti, hogy „a közoktatásügyi ministeriumnak nem volt akarata, nekem nem szándékom a hitfelekezetek által fenntartani óhajtott s a népoktatási törvény értelmében már rendezett vagy a közel jövőben kifejleszthető népiskoláikat községi iskolákká átalakítani.”¹³

- *A magánosok és társulatok által felállított népoktatási tanintézetek.*

A törvény magán egyéneknek és társulatoknak ugyan lehetővé teszi népiskola felállítását, de ezt külön feltételekhez köti. Ennek a fenntartói körnek lehetősége van a törvény értelmében arra is, hogy ne nyilvános népiskolát, hanem magán tanintézeteket állítsanak fel.

- *A községi népoktatási tanintézetek.*

A község által állított népiskolák „közös tanintézetek, a községi lakosok gyermekei részére, hitfelekezeti különbség nélkül.” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 24.§.) A községi és a hitfelekezeti népiskolák között a törvény azon az alapon tesz különbséget, hogy a községi vagyomból vagy a hitfelekezet saját vagyonából tartják-e fenn, valamint elhatárolja a két fenntartót az is, hogy itt nincs felekezeti különbség. Erre az elhatárolásra azért volt szükség, mert korábban sok hitfelekezeti iskola a község vagyonából és jövedelméből tartotta fenn magát. A törvényalkotó lehetővé tette, hogy az ilyen intézmények továbbra is fenntartsák ezt a gyakorlatot. Ennek következtében vált szükségessé a két fenntartó általi iskolatípus egymástól való elhatárolása. A népiskolai törvényen túl a községek közoktatással kapcsolatos kötelezettségét a községekről szóló 1871. évi XVIII. törvény 22. §. f) pontja is rögzíti, amikor kimondja, hogy a község köteles gondoskodni iskoláiról és más rokon intézeteiről.

¹³ A vallás- és közokt. m. kir. miniszternek 1873-ik évi február 22-én 1. sz. a. kelt s valamennyi hitfelekezet egyházi főhatóságához menesztett körrendelete, a felekezeti iskolák rendezése tárgyában.

- *Az állam által állított népoktatási tanintézetek.*

A törvényalkotó kiegészítő szabályként fenntartja az állam jogát népoktatási intézmény felállítására és fenntartására. Az állam természetesen nem közvetlenül, hanem a közoktatási miniszteren keresztül gyakorolhatja ezt a jogát. A miniszter a törvény értelmében minden olyan esetben köteles népoktatási tanintézeteket állítani, ahol „a körülmények által igényelt” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 80.§.) népiskola felállítását szükségesnek látja.

2.1. Iskolák létesítése, megszüntetése

A XIX. század végén alig voltak iskolák az országban. A népoktatási törvény egyik alapvető célja az iskolarendszer kiépítése volt hazánkban. Éppen ezért nem támaszt a törvény szigorú feltételeket népiskola létesítéséhez. Egy 1869-ben kelt miniszteri utasítás a tankerületi iskolatanács feladatává teszi, hogy tanácskozzon arról, hogy a tankerület tanügyi viszonyai milyenek, és arról, hogy szükséges-e bizonyos „fontos okoknál fogva” állami erővel létesíteni iskolát. Egy másik 1869-es utasítás a tanfelügyelők kötelezettségévé teszi, intézkedjen iskola állításáról mindenhol, ahol nincs egyáltalán iskola, továbbá ott is, ahol ugyan van iskola, de a törvény értelmében községi iskolát is állítani kell. Nem tartalmaz a törvény egy egységes szabályt arra nézve, hogy hogyan, milyen feltételek megléte esetén jöhet létre valamely népiskola. Mint már említettem, elkülöníti egymástól az egyes fenntartókra vonatkozó külön szabályokat. Ezt a szerkezetet követve a létesítést is külön, fenntartónként szabályozza.

- A hitfelekezetek esetében annyi feltételt támaszt csupán a törvény, hogy azon községekben állíthatnak csak nyilvános népiskolát, ahol híveik laknak.
- A magán egyéneknek oklevéllel kell képesítést szerezniük, vagy a tankerületi iskolai tanács, valamint a kormány tudomása szerinti közelismeréssel kell rendelkezniük.
- A társulatok közül csak azok alapíthatnak nyilvános néposkolát, amelyeknek a kormánytól bejelentett alapszabályában ez a cél van megjelölve.

- A magánosok és a társulatok által felállított nyilvános népiskolák a felállítandó tanintézet szerkezetét és tantervét „a megnyitás előtt legalább egy hónappal a tankerületi iskolai tanács útján a kormánynak bemutatni tartoznak” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 17.§.). Ezek a fenntartók magán tanintézetek felállítására is felhatalmazást kaptak. Ilyen esetben a létesítés feltételei eltérőek, ugyanis erről a „szándékukról a kormányt, az intézet szervezetének és tantervének bemutatása mellett, a tankerületi iskolai tanács útján legalább egy hónappal előbb értesíteni tartoznak.” (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 18.§.)

- A községek esetében nem köti külön feltételhez a jogalkotó az iskola létesítését, hiszen kötelezettségévé teszi minden községnek, hogy ha a hitfelekezetek nem tartanak fenn a törvénynek megfelelő népiskolát, akkor ez az adott község feladata.

- Az állam általi alakítás esetén is csak a szükségszerűség megléte a feltétel. Átszervezés és megszüntetés esetén a törvény alapvetően azt tartja fontosnak, hogy az adott községben mindenképpen működjön továbbra is népiskola. A községi, valamint a hitfelekezetek által fenntartott elemi iskolákban működő tanítók és tanítónők fizetésének rendezéséről szóló 1893. évi XXVI. törvénycikk 12. §.-a állami iskolák létrehozására jogosítja fel a vallás- és közoktatásügyi minisztert minden olyan esetben, ha egy községben több felekezet is tart fenn népiskolát, s ezek mindegyike igénybe vesz állami segítyt, valamint fontos állami érdek esetén akkor is, ha csak egy községi vagy felekezeti iskola van ugyan, de az segítyezésre szorul. Ilyen esetekben a miniszter mérlegelési jogkörétől függ csupán, hogy segítyt nyújt a rászoruló iskoláknak, vagy megszünteti azokat, és helyette állami iskolát állít. Ugyanez a törvény olyan esetben is lehetővé teszi a miniszternek valamely hitfelekezeti iskola megszüntetését, ha annak egymás után két tanítóját is azért mozdították el fegyelmi ítélettel, mert államellenes irány követésével volt vádolható. Ilyen esetekben is a megszüntetett hitfelekezeti iskolák helyébe állami iskolát köteles állítani a miniszter.

Mindebből az látszik, hogy nyíltan ugyan nem kívánták megszüntetni a községi és a felekezeti iskolákat, de a fő irány az állami iskolákká való átszervezés volt. Wlassics Gyula, aki 1895. január 15-től a vallás-és közoktatásügyi miniszter, 1896-ban képviselőházi beszédében a következőket mondta ezzel kapcsolatban: „Szabad államhoz szabad állam intézményeihez nem

tartom méltónak, hogy oly álláspontra helyezkedjék, hogy ezentúl senki sem állíthasson fel iskolát, és kizárólagos iskolafenntartó csak az állam legyen. Ezt elvi szempontból nem tartom helyesnek. De nem tartom egyszerűen célszerűnek sem azokat a nagy iskolafenntartó elemeket, a felekezeti és községeket egyszerre megsemmisíteni akarni, melyek annyira ragaszkodnak iskolájukhoz, szeretettel veszik körül, versenyre kelnek ép az állami iskolákkal is, a szabad verseny üdvös hatását az iskolafenntartók között biztosítják.”¹⁴

1908-ban Apponyi Albert nevéhez fűződik az ingyenes népoktatás bevezetése. Az elemi népiskolai oktatás ingyenességéről szóló 1908. évi XLVI. törvénycikk „kettős hatású volt: egyrészt segítette a szegény sorsú gyermekeket, illetve szüleiket az ingyenes iskoláztatás bevezetésével, másrészt a hitfelekezeti iskolákat, iskolafenntartókat - a tandíj megszünte miatt - államsegély kérésére kényszerítette,”¹⁵ de az ezzel járó következményeken nem módosított. A községi és hitfelekezeti népiskolák megszűnését helyezte kilátásba abban az esetben, ha a törvény 1910. szeptember 1-jei hatálybalépését követően az 50 filléres beiratkozási díjon felül bármilyen más iskolai illetéket szednek. Ugyanebben az évben a 99.000. számú rendeletben a magánegyének és társulatok iskola létesítési jogát is szigorú feltételekhez kötötték, de rájuk nem vonatkozott az ingyenes iskoláztatás, ők továbbra is tandíjból tarthatták fenn magukat.

2.2. A munkáltatói jogok

A hitfelekezetek által fenntartott népiskolák esetében a munkáltatói jogokat a törvény értelmében maguk a hitfelekezetek gyakorolják. Azonban közvetlenül a község hatósága alatt áll mindennemű községi népoktatási intézet. A község az általa választott 9 tagú iskolai szék által gyakorolja ezt a jogát. (1868. évi XXXVIII. törvénycikk 116.§.) Az iskolai szék tehát az az intézmény, amely közvetlenül gyakorolja a munkáltatói jogokat. Az 1876. évi XXVIII. törvénycikk újraszabályozza a népoktatási hatóságokat. Az iskolaszékeket, mint a munkáltatói jogok gyakorlóját ez a törvény is fenntartja.

¹⁴ Forrás: KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 68. o.

¹⁵ KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 74. o.

A községi, valamint a hitfelekezetek által fenntartott elemi iskolákban működő tanítók és tanítónők fizetésének rendezéséről szóló 1893. évi XXVI. törvénycikk úgy emeli meg a tanítók fizetését, hogy a fenntartókat kötelezi a szükséges összeg előteremtésére. Azoknak a fenntartóknak, amelyek nem tudják előteremteni az ehhez szükséges összeget, állami segély igénybevételét teszi lehetővé a törvény. Azonban, ha valamely fenntartó 60 forintot meghaladó segélyt vesz fel, a vallás- és közoktatásügyi miniszternek jóváhagyásától függ valamely tanító alkalmazása. Ezt a rendelkezést az 1907. évi XXVII. törvény is fenntartja. Az 1907. évi XXVI. törvénycikk 20. §-a, valamint a vallás- és közoktatásügyi miniszter 1907. évi 73.776. sz. körrendelete, amely az állami elemi népiskolai tanítók illetményeinek szabályozásáról és az állami népiskolák helyi felügyeletéről szóló 1907. évi XXVI. törvénycikk életbelépése alkalmából született, az állami elemi népiskolai tanítói állások betöltését pályázathoz köti. A pályázatot rendszerint a szakminiszter hirdeti ki, és ő jogosult elbírálni is.

2.3. A költségvetés

Ekkor még nem jelent meg alapvető jogként az ingyenes oktatás. A törvény alapformaként a költségtérítéssel szabályozza, és csak a szegények esetében enged kivételt ez alól. A következő években többen is (pl.: Kossuth Lajos, Schvarcz Gyula, Táncsics Mihály) követelték az ingyenes oktatás biztosítását.

A hitfelekezetek által fenntartott iskolák többségét saját erőből, vagyis a hívek anyagi hozzájárulásából kell fenntartani. A törvényalkotó ez alól olyan népiskolák esetében enged kivételt, amely bár valamely hitfelekezet fenntartása alatt áll, de már korábban is a község vagyonából és jövedelméből tartotta fenn magát. A törvény alapvetően a községek feladatává teszi a népoktatási tanintézetek költségvetéséről való gondoskodást. Éppen ezért községi iskola felállításakor minden község köteles „iskolai alapot”, alapvagyonot képezni, és azt minden évben lehetőleg gyarapítani. A községet a jogalkotó felhatalmazza arra, hogy a népiskolák terheinek fedezésére külön adót vessen ki. Az így befolyó összeget azonban nem lehet más célra felhasználni.

A közoktatás természetesen az éves költségvetési törvényben is szerepelt. Bár a kiegyezést követően a közoktatásra nagyobb összegeket fordítottak, mint korábban, ez még mindig kevésnek és a többi kiadáshoz képest is meglehetősen csekélynek tűnt. „A korszak elején Magyarország a költségvetésből a közoktatásra eső 1,87%-kal nemzetközi viszonylatban messze hátul kullogott. (...) A parlament többsége hosszú évekig nem változtatott a költségvetés arányain, noha az ellenzéki képviselők éppen a költségvetési vitákat használták fel a közoktatásügy visszasságainak kitergetésére, a szükséges reformok sürgetésére.”¹⁶ Egyre többen vádolták az államot azért, „mert inkább költött a balkáni terjeszkedő politikájából fakadó célokra, lóversenyekre, lótenyésztésre, haszontalan beruházásokra, kaszárnyák, börtönök építésére, mintsem az oktatásügyre, az iskolák támogatására. A részletkérdésekre sokszor nagyobb figyelmet fordító bírálatok ugyanakkor nem szóltak kellő hangsúllyal arról, hogy a kiegyezéssel kezdődő időszakban az oktatásügy jelentős fejlődésen ment keresztül. Különösen a későbbi évtizedekben nőtt a közoktatásügy részesedése a költségvetésből. 1890-ben az összes állami kiadások 2,4%-a (koronában számolva 13,9 millió), 1900-ban 4,5 (34,4 millió), 1910-ben 7,4 (80,7 millió), 1913-ban 9,4%-a (123,3millió) jutott az oktatásra és a kultúrára. (...) A költségvetési részesedés viszonylagos növekedésével lehetővé vált a társadalmi szükségletek hozzávetőleges kielégítését szolgáló iskolahálózat jelentős kiszélesítése.”¹⁷

2.4. A szabályozás joga

A kialakítandó közoktatási rendszer működésének kereteit az 1868. évi XXXVIII. törvénycikk adja meg. A szabályozás joga a törvény keretein belül elsősorban a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumot illeti meg. A vallás- és közoktatásügyi miniszter konkrét feladatait a törvény nem határozza meg. Csak egy későbbi törvény, a népiskolai hatóságokról szóló 1876. évi XXVIII. törvénycikk mondta ki tételesen azt, hogy a népiskolai közigazgatás a vallás- és közoktatásügyi miniszter feladata, illetve az ő vezetése alatt álló egyéb szerveké. De a konkrét feladatok felsorolását ez a későbbi törvény sem tartalmazza. A miniszteri rendeletekből, valamint a

¹⁶ FELKAI László - ZIBOLEN Endre: A magyar nevelés története II. kötet; Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1993. 71. o.

¹⁷ FELKAI László - ZIBOLEN Endre: A magyar nevelés története II. kötet; Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1993. 72. o.

törvények által létrehozott intézmények feladataiból lehet következtetni a miniszter konkrét feladataira. Ezekből látható, hogy a miniszter alapvetően közvetett irányítói tevékenységgel rendelkezik. Ő határozza meg a közoktatás működését többnyire rendeletek útján. A minisztert illeti meg az országos tanterv elkészítésének joga is. Az első állami népiskolai tanterv 1869-ben jelent meg. A négy osztályos polgári iskola tanterve 1918 áprilisában jelent meg.¹⁸

A községek számára kiadott miniszteri utasítást a tanfelügyelők kapják kézhez, és ők küldik szét a tankerületben a tanfelügyelők feladatairól szóló 1869-es miniszteri utasítás értelmében. Ugyanez az utasítás jogosítja fel a tanfelügyelőket arra is, hogy a községi hatóságoknak minden olyan ügyben rendeleteket és utasításokat adjanak, melyekben a törvény illetve jelen utasítás értelmében jogosítva vannak és amelyben a községi hatóságnak kell közvetlenül eljárni. A törvény keretein belül, törvényi, vagy miniszteri rendelet útján kapott felhatalmazással a községek is megkapták a jogot, hogy szabályozzák a területükön működő népiskolák működésének egyes kérdéseit. Így például a község vetheti ki az iskolai adót, minden évben el kell rendelnie a gyermekek iskolába járatását.

Az 1876. évi XXVIII. törvénycikk rendelkezik a 8. §.-ában népnevelési bizottságok alakításáról. Ezeknek véleményezési és indítványozási jogot biztosít a törvényhatóságok összes népiskolai ügyeire nézve.

2.5. Ellenőrzési jog

A törvény a törvényességi ellenőrzés jogát nem a fenntartóra ruházza, hanem külön intézményeket hoz létre az ellenőrzési feladatok ellátására. Iskolai szék létrehozására kötelezi a községeket a törvényalkotó, amely szervek elsősorban az oktatási intézmény működésének törvényességére, a szakmai munka eredményességére felügyelnek, népiskolák gazdasági ügyeit intéző gondnokokat ellenőrzik. Továbbá a tanítók és a szülők, gondviselők közötti panaszokban, valamint a fegyelmi eljárásokban elsőfokú hatóságként járnak el. Másodfokú hatóságként az iskolai

¹⁸ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 55-76. o.

tanács jár el, amely az oktatásügyi miniszter által kinevezett tanfelügyelő vezetése alatt áll. A tankerületi iskolatanács egy 1869-es miniszteri utasítás értelmében látja el a bíraskodási feladatokat. A tanfelügyelő felügyel és intézkedik a tanköteles gyermekek iskolába járatása, a szükséges községi népiskolák felállítása és a létező községi népiskolák fenntartása tárgyában(1869-es miniszteri utasítás az 1868. évi XXXVIII. törvénycikk értelmében a megyei tanfelügyelők számára), valamint valamennyi hatóság, illetve fenntartó felett ellenőrzési jogokat gyakorol. Eltérés a hitfelekezeti iskolák tekintetében tapasztalható, mivel ezeknél a tanfelügyelő közvetlenül gyakorolja az ellenőréssel kapcsolatos feladatokat, kiiktatva a többi hatóságokat a rendszerből.

Az ellenőrzési jogok gyakorlását a már említett 1876. évi XXVIII. törvénycikk más hatóságokra bízta. Hatályon kívül helyezi a régi törvény vonatkozó szabályait, és népiskolai hatóságként a vallás- és közoktatásügyi miniszteren túl az ő vezetése alatt álló törvényhatóságokat és azoknak közigazgatási bizottságait, a tanfelügyelőket, a községi hatóságokat és az iskolaszékeket nevezi meg az 1. §. Az ellenőrzési feladatokat megosztja a tanfelügyelők, a közigazgatási bizottságok és az iskolaszékek között.

1912 július 16-án „miniszteri körrendelet írta elő, hogy a tanfelügyelet eredményeinek fokozása, túlterhelésének csökkentése érdekében iskolalátogatók beállításáról szükséges gondoskodni.”¹⁹ Az iskolalátogatókat a tanfelügyelők bízzák meg, és a tanfelügyelő az ő jelentésüket tanulmányozza át, s ennek alapján dönt arról, hogy szükséges-e a személyes ellenőrzés.

2.6. A népiskolai törvény végrehajtásának problémái

A népiskolai törvény annak ellenére, hogy korszerűsége nemzetközi viszonylatban is elismerhető, végrehajtását tekintve igen nehézkesnek bizonyult. Nagy volt az ellenállás a törvénnyel szemben. A Magyar Szociáldemokrata Párt 1890-ben tartott alakuló kongresszusán a következő határozati javaslat született: „... a mai pártgyűlés egyes egyedül az uralkodó osztályt

¹⁹ KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 76. o.

teszi felelőssé a népiskolai törvény hiányos végrehajtásáért, éppúgy a nép hiányos műveltségének minden következményéért, s követeli:

- I. A népoktatásnak államkezelés alá vételét s teljes elkülönítését a felekezettől.
- II. Felekezet nélküli népiskolák alapítását minden községben.
- III. A tankötelezettségnek végrehajtását azon szigorral, mely a sorozásnál, adóbehajtásnál stb. szokásos.
- IV. A tankötelezettség kiterjesztését minden gyermekre a 6. évtől kezdve a 14. év teljes betöltéséig, ingyenes iskoláztatást az egész nép számára az oktatás minden fokán.
- V. A vagyontalan, tankötelezett gyermekeknek az állam által való tanszerekkeli ellátását.
- VI. Azon szülőknek s gyámoknak elzárással való büntetését, kik a rájuk bízott gyermekeket az iskoláztatástól visszatartják.”²⁰

A m. kir. vallás és- közoktatásügyi miniszter 1895. évi 45.254. sz. rendelete arról tanúskodik, hogy a tankötelezettség még mindig a sarkalatos kérdések közé tartozik. A miniszter ebben a rendeletben a tanfelügyelők kötelezettségévé teszi az ezzel kapcsolatos ellenőrzés végrehajtását, bár elismeri, hogy ez első sorban a „politikai közigazgatás” feladata lenne. 1901. évi 32.055. számú körrendelete, az állami elemi népiskolai gondnokság szervezetére és ügyrendjére vonatkozó utasítás tárgyában is ezt a problémát próbálja megoldani. Ez a rendelet a gondnok feladatává teszi az ellenőrzést és az 1868. évi XXXVIII. törvény 4. §.-ában meghatározott szankciók végrehajtását mulasztás esetén. Az elemi népiskolai oktatás ingyenességéről szóló 1908. évi XLVI. törvénycikk miniszteri indokolásában Apponyi Albert azt hangsúlyozza, hogy „a tankötelezettség érvényre emelésének egy nem kicsinyelhető akadálya, hogy az iskolafentartók az elemi, mindennapi, sőt az ismétlőiskolai tanításért is több-kevesebb tanítási díjat szedhetnek.”²¹

²⁰ Forrás: KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 66. o.

²¹ Az elemi népiskolai oktatás ingyenességéről szóló 1908. évi XLVI. törvénycikk miniszteri indokolása

3. Az első világháborút követő évek

„A háború közeledését lehet érzékelni abból a tényből, hogy 1912-től kezdve egyre gyakrabban szólnak a vallás- és közoktatásügyi miniszter rendeletei katonai bevonulásokról, ennek érdekében történő tanulmányi engedményekről vagy a pedagógusok katonai szolgálatának anyagi támogatásáról.”²²

3.1. Tanácsköztársaság

„1918. november 13-án és november 27-én kiadott miniszteri nyilatkozat bejelentette a hazai közoktatáspolitikai és tanügyi teljes átalakításának szándékát. (...) 1919. január 22-én kiadott rendelkezés szétválasztotta a vallás- és közoktatásügyi minisztériumot, és elrendelte önálló közoktatásügyi és önálló vallásügyi minisztérium megszervezését.”²³ (1919. évi V. Néptörvény)

„1919. március 21-től - a Tanácsköztársaság idején - a közoktatásügyi minisztérium ügykörét a közoktatásügyi népbiztosság vette át. Az első közoktatásügyi népbiztos Kunfi Zsigmond lett, majd április 4-től június 24-ig négytagú együttes viselte e tisztséget. 1919. június 24-től augusztus 1-jéig Pogány József a közoktatásügyi népbiztos.”²⁴ A Szocialista-Kommunista Munkások Magyarországi Pártjának 1919. júniusában kiadott programja jól példázza a kor oktatáspolitikájának irányát.

„Minden oktatás állami feladat. Az iskolának, amely eddig a burzsoázia osztályuralmának támasztéka volt, a szocializmus megvalósítására lelkileg kell alkalmassá tenni az új nemzedéket. A vallásos és történelmi elemekből összetett régi világfelfogás helyett a tudomány igazságain és a munka ismeretén kell nyugodnia az új nevelésnek. A vallástannak tanításának nincs helye az egységes munkaiskolákban. A testi és szellemi munka között mesterségesen megnövesztett különbséget éppen úgy ki kell küszöbölnie az új iskoláztatásnak, mint a város és a falu ismeretvilága között tátongó szakadékot. Minden dolgozónak a tudomány és a munka alapismereteinek ugyanarra a mértékére van szüksége és joga. Ezért az iskoláztatás következő idejét fokozatosan ki kell

²² : KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 77. o.

²³ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 76-77. o,

²⁴ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 77. o.

terjeszteni 18. évig. A gyermekek az iskolában ne csak közös nevelésben és oktatásban, hanem közös ellátásban (ruha, élelem, könyv stb.) részesüljenek.”²⁵ „1919. március 29-én a Forradalmi Kormányzótanács elrendelte a felekezeti és a magánkézben lévő iskolák államosítását. 1919. április 12-én kiadott népbiztossági rendelet szabályozta a nem állami oktatási-nevelési intézmények átvételét. (...) 1919. júniusában-júliusában a közoktatásügyi népbiztosság megtette az előkészületeket arra, hogy a következő tanévben - a reformterveknek megfelelően - nyolcosztályos népiskolákban és átszervezett középiskolákban folytatódjék az oktatás.

3.2. A Tanácsköztársaság bukása után

Az 1919. augusztusának elején - a Tanácsköztársaság bukása után - újra hivatalba lépő korábbi kormányzati és tanügyi szervek hatályon kívül helyezték a polgári köztársaság és a Tanácsköztársaság időszakában hozott rendelkezések legtöbbjét.”²⁶ Az ellenforradalom első vallás- és közoktatásügyi miniszterét, Imre Sándort néhány nap után Huszár Károly váltotta fel. Huszár a kinevezését követő napon kiadta 4507. eln. sz. rendeletét a nevelési és oktatási intézmények köztulajdonba vétele és a művelődés és oktatás ügyei igazgatásának szabályozása tárgyában a volt tanácskormány által kiadott rendelkezések hatályon kívül helyezéséről. „A rendelet intézkedett arról, hogy az államosított oktatási intézeteket a korábbi tulajdonos, illetve fenntartó visszakapja. A Tanácsköztársaság előtti oktatásigazgatási szervezet is visszaállt; a kömmün ideje alatti tanügyi kinevezések, megbízások, alkalmazások érvényüket veszítették. Az iskolafenntartók feladata -írta a rendelet -, hogy ítéljék meg a tanítók magatartását az elmúlt hónapokban, de az ne öltse az üldözés jellegét.”²⁷

²⁵ Forrás: KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 85. o.

²⁶ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 77. o.

²⁷ KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 85. o.

3.3. A bethleni konszolidációidőszaka

A bethleni konszolidáció évei alatt a vallás- és közoktatásügyi miniszter gr. Klebelsberg Kunó volt. „Bethlen már 1921 ápr. 19-én tartott bemutatkozó beszédében kijelentette, hogy a kormánynak céltudatos kultúrpolitikára van szüksége, s később is gyakran hangoztatta a „kultúrfölény” fenntartásának és megerősítésének szükségességét.”²⁸ Ezekben az években a központi költségvetésből az oktatásra sokkal nagyobb összegeket fordítottak. A nemzetgyűlés 1926. május 11-iki ülésén, a kultusztárca költségvetésének beterjesztése alkalmából tartott beszédében gr. Klebelsberg Kunó utal arra, „hogy az 1922/23. évi költségvetésben népoktatás céljaira kerekén 8.300.000 pengőt fordítottunk, ma pedig 41.200.000 pengőt fordítunk. Ezzel tehát önként megdől az a szemrehányás, amelyet többször hallottunk, hogy a kultusztárca nem törődik eleget éppen a népoktatási kérdésekkel.”²⁹ Ez utóbbi vád érte ugyanis elég gyakran Klebelsberg Kunót. Ennek ellenére el kell ismerni, hogy az ő nevéhez fűződik az az 1926. évi VII. törvénycikk, amelyik új népiskolák felállítását írja elő, és először szabályozza törvényben az iskola állítására vonatkozó eljárást. Ennek a törvénynek az eredményeként alakult ki Magyarországon ténylegesen az iskolarendszer. A fenntartók körét a törvénycikk az érdekeltségekkel bővíti. Így fenntartók lehetnek: az állam, a községek, az egyesületek és az érdekeltségek, valamint a felekezetek. Fontos megemlíteni a törvény kapcsán, hogy a miniszter szükségesnek tartotta „magában a törvényjavaslatban az iskolát mint közintézetet önálló jogi személyiséggel felruházni. Szükségesnek látszik ez egyfelől az iskola létesítésével kapcsolatos kérdések (telek és épület tulajdonjoga stb.) legegyszerűbb megoldhatása végett, másfelől azonban azért is, mert az iskola állandó fennmaradása így látszik leginkább biztosíthatónak.”³⁰

²⁸ JÓBORU Magda: A köznevelés a Horthy-korszakban: Alsó- és középfokú oktatás; Budapest Kossuth Könyvkiadó - Tankönyvkiadó, 1972. 46. o.

²⁹ Forrás:T. MOLNÁR Gizella: Klebelsberg az iskolaépítő; kiadja: T. Molnár Gizella a Szent Gellért Kiadó közreműködésével. 47. o.

³⁰ A mezőgazdasági népesség érdekeit szolgáló népiskolák létesítéséről és fenntartásáról szóló 1926. évi VII. törvénycikk miniszteri indokolása

3.4. A közoktatás-irányítás reformja (1935:VI.tc., 1941:XII.tc.)

Az 1935:VI. tc. indított el és az 1941:XII.tc.-kel befejezett reform „valóban alkalmas volt arra, hogy lényegileg újat hozzon a magyar polgári tanügyigazgatás 1868 óta szinte töretlen hagyományával szemben”³¹. Az 1868:XXXVI. tc. liberális eszmerendszert tükröz alapvetően. Ugyanez erről a két törvényről nem mondható el.

„A magyar liberális hagyomány és megváltozása az oktatáspolitikában az alábbi elemekből állítható össze:

1. Minden lényeges szerkezeti és tartalmi változáshoz törvényre volt szükség. A törvények általában elég részletezőek ahhoz, hogy legalábbis a harmincas évek előtt ne adjanak akárhogyan értelmezhető felhatalmazást a miniszternek rendeletalkotásra. Az 1935-ös és 1941-es törvény bevallottan kerettörvény, azaz rendkívül széles körű felhatalmazást ad a rendeletalkotó miniszternek, melynek tényleges következményei és hatásrendszere csak a rendeletek és a gyakorlat révén voltak felmérhetők.

2. A magyar liberális rendszer nem hatolt be a tanár és tanító autonómiájába (még az állami iskolákban tanítókéba sem), az iskolalátogatások, a felügyelet sosem volt olyan sűrű és kiterjedt, hogy nyomást jelenthetett volna a tanárra, hogy osztálytermi mindennapjait radikálisan átalakítsa. 1935 és 1941 után a rendkívül sűrűvé váló iskolalátogatások, a tanulmányi felügyelők és iskolalátogatók intézményének bevezetése - összekapcsolva számos hihetetlenül részletező normatív minisztériumi utasítással - ezt a függetlenséget megkérdőjelezte. (...)

3. A liberális rendszerben a minisztérium (...) a népoktatásért felelős tanfelügyelőkkel is közvetlenül - ezáltal értelemszerűen gyengébben - tartotta a kapcsolatot. Ez azt jelenti, hogy a tanfelügyelők csak kevéssé tudtak függetlenedni a helyi társadalomtól. Az elemi iskolázásban az egyházközségekkel és a választott megyei népoktatási albizottsággal, a községi képviselő-testülettel való konfliktusok kezelése volt a tanfelügyelőségek feladata. Az iskoláztatási kötelezettség

³¹ Neveléstörténeti Füzetek 11. Az oktatási törvénykezés hazai történetéből: Évfordulók, események, 1991. Az MTA Pedagógiai Bizottsága neveléstörténeti albizottságának, az MPT neveléstörténeti szakosztályának közös felolvasó ülése, 1991. december 4. Budapest, Országos Pedagógiai Könyvtár És Múzeum 1992. 45. o.

biztosítása, a községi adókból történő finanszírozás sajátos együttműködést igényelt a helyi közigazgatással. 1935 után, amikor a tanfelügyelők fölött ott állt az adott régió ügyeiben jól tájékozódó tankerületi főigazgató, elsősorban nekik kellett megfelelniük. 1941 után a tanfelügyelői hivatalok még erősebben rendelődtek a tankerületi főigazgató alá, velük szemben is kiszélesedett azok fegyelmi jogköre. Ezáltal a megyerendszer jelentőségének csökkenése nem az eötvösi irányban, azaz a helyi társadalom megerősödésének irányában folytatódott, hanem a dekoncentrált szervek létrehozása (...) irányába.”³²

Az 1935. évi VI. törvénycikk megalkotására szükség volt, e törvény a magyar tanügyigazgatást 1949-ig meghatározta. Hóman Bálint miniszteri indokolásában a tanügyigazgatási hatóságok széttagoltságára hivatkozik. Mivel „az iskolafelügyelet funkciói (...) tizenegy különféle felügyeleti szerv között oszlanak meg, melyek közül csupán a vármegyei királyi tanfelügyelő szoros értelemben vett hatóság, míg a többiek csak hivatalok s e mellett valamennyiük működése egészen szűk körre, egy-egy iskolatípusra korlátozódik. A felügyeleti szervek ily sokfélesége mellett a nemzetnevelés irányításának egységéről, elvszerű és egységes nevelőszempontok szerint irányított iskolahálózat kiépítéséről természetesen szó sem lehet. Az egyes iskolafajtáknál a felügyelet szempontjai, módja és eszközei az iskoláknak a nevelés és oktatás terén betöltött speciális hivatáshoz képest, szükségszerűen eltérőek. Ma azonban az egyes iskolafelügyeleti szervezetekben, sőt célkitűzésében és annak gyakorlati érvényesítésében is oly nagy eltérések mutatkoznak, amelyeket az iskolafajok és feladataik különbözősége nem indokolhat; csupán felügyeleti szervek egymástól való teljes különállásában és öncélúságában lelhetik magyarázatukat.

Iskolafelügyeleti szervezetünk e tagoltságának, atomizáltságának a nevelés és oktatás terén egyaránt nélkülözhetetlen egységes és hatékony irányítás hiányának kell tulajdonítanunk, hogy különböző fajú és fokozatú iskoláink ma minden szerves kapcsolat nélkül, egymástól szinte függetlenül, sőt egymásra való tekintet nélkül élnek a maguk öncélú életét. (...)

³² Neveléstörténeti Füzetek 11. Az oktatási törvénykezés hazai történetéből: Évfordulók, események, 1991. Az MTA Pedagógiai Bizottsága neveléstörténeti albizottságának, az MPT neveléstörténeti szakosztályának közös felolvasó ülése, 1991. december 4. Budapest, Országos Pedagógiai Könyvtár És Múzeum 1992. 46-48. o.

Az egyedüli összekötő kapocs maga a minisztérium, mely egyrészt az alárendelt szervek kooperációjának hiánya, másrészt az utóbbi évtizedekben lábrakapott centralizációs törekvések miatt eredeti, irányítói rendeltetésétől eltérve oly alacsonyabb funkciókat lát el, melyeknek a miniszteriális ügykörben egyáltalában nincs helyük. Az adminisztrációnak ez a központosítása szükségszerűen az igazgatás elnehezítésére, bonyolultságára vezet, nem is szólva azokról a pénzügyi következményekről, amit alacsonyabbrendű funkcióknak magasabbrangú s ezért költségesebb munkaerővel való lebonyolítása von maga után.”³³

3.4.1. A szabályozás joga

A törvény a lehetséges fenntartók körét nem érinti, ebben a tekintetben nem hoz új szabályozást. A közoktatási rendszer kereteit ez a törvény, mint kerettörvény adja meg. A meglévő kereteken belül a szabályozás joga elsősorban az ágazati szakminisztert illeti. Az ágazati szakminiszter a vallás- és közoktatásügyi miniszter, akinek feladatait a törvény nem határozza meg. A többi hatóságok egyike sem rendelkezik szabályozási jogkörrel, közvetlenül vagy közvetve a miniszternek vannak alárendelve, és az általa hozott rendeleteket hajtják, illetve hajtattják végre. Eltérést csak az egyházi hatóság alatt álló iskolák esetében tapasztalhatunk, mivel ezeket az illetékes egyházi hatóságok saját szabályaik szerint jogosultak igazgatni, bár az ágazati szakminiszter jóváhagyása szükséges az egyedileg szabályozott irányítási jogok tényleges érvényesítéséhez. (1935:VI. tc. 8. §. (1)-(2) bekezdései) A jogalkotó az egyházi fenntartású iskolák esetében állami főfelügyeletet létesített. A főfelügyeletet a tankerületi királyi főigazgatóra és a királyi tanfelügyelőre ruházza. Ezek a hatóságok törvényességi felügyeleti jogot gyakorolnak az egyházi hatóság alá tartozó iskolák felett. Ellenőrzik ebből a szempontból az iskolákat, és amennyiben jogszabálysértést tapasztalnak, figyelmeztetik erre az iskola igazgatóját, tanárát, tanítóját. Ha ez a figyelmeztetés nem vezetne eredményre, az iskolafenntartót keresik meg, végül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek tesz jelentést a felügyeletet végző hatóság. Ilyen esetben a szakminiszter közvetlenül hívja fel az iskola fenntartóját a megsértett jogszabály betartására. (1935:VI. tc. 9. §.)

³³ A közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. törvény cikk miniszteri indokolása

A törvény újraszabályozza az Országos Közoktatási Tanács feladatkörét. Kibővített feladatai révén az iskolai nevelést és oktatást érintő kérdésekben tanácsadó és véleményező szerve a vallás- és közoktatásügyi miniszternek. Új szervként jelenik meg a Tankerületi Közoktatási Tanács, amely ugyanezt a feladatkört látja el a tankerületi királyi főigazgató mellett, aki tankerületében a közoktatásügyi igazgatás vezetője, a nevelés és oktatás irányítója (1935:VI. tc. 3. §. (2) bekezdés).

3.4.2. Ellenőrzési jog

A törvény az országot nyolc tankerületre osztotta, melyek vármegyénként népoktatási kerületekre tagolódtak. A tankerületek élén a királyi főigazgató állt, akit az államfő nevezett ki a vallás- és közoktatásügyi miniszter előterjesztésére. (1935:VI. tc. 2. §. (1) bekezdés). A tankerületi királyi főigazgató közvetlenül a szakminiszternek van alárendelve. „A tanulmányi felügyelők és körzeti iskolafelügyelők, a tanfelügyelők, valamint a főigazgatói és tanfelügyelői hivatalok személyzete által ellátott iskolafelügyelet összes szála a tankerületi királyi főigazgató kezében futnak össze”³⁴. A törvény a szakminiszterre bízta, hogy rendeletben állapítsa meg a tankerületi királyi főigazgató jogkörének és működésének részletes szabályait. Ez a rendelet nem született meg. Az 1941. évi XII. törvénycikk felhatalmazza a vallás- és közoktatásügyi minisztert, hogy a tankerületi királyi főigazgató hatáskörébe utalja bizonyos kérdésekben az intézkedés és a határozathozatal jogát. „Az 1935:VI. tc. megalkotása óta az igazgatási feladatok megsokasodtak, és pedig oly mértékben, hogy azoknak jelentékeny részét a minisztérium ügykörében ellátni nem lehet”³⁵. Ez utóbbi törvény, és az ennek felhatalmazása alapján született 1941. évi 25.800. sz. rendelet a közoktatásügyi igazgatás egyszerűsítéséről a tankerületi királyi főigazgató hatáskörébe utalta az eddig a minisztert megillető munkáltatói jogok gyakorlását.

A népoktatási kerületek élén továbbra is a királyi tanfelügyelő áll. A királyi tanfelügyelőt, mint elsőfokú hatóságot szabályozza a törvény. Fellebbvitel esetén a tankerületi királyi főigazgató jár el. „A törvényjavaslat egyik legfontosabb célkitűzése a közoktatásügyi igazgatás egyszerűsítése,

³⁴ A közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. törvénycikk miniszteri indokolása

³⁵ A közoktatásügyi igazgatás egyszerűsítéséről szóló 1941. évi XII. törvénycikk miniszteri indoklása

ennek kapcsán gyorsítása és olcsóbbá tétele, közkeletű kifejezéssel élve: racionalizálása. A racionalizálásra irányuló minden törekvés azonban eleve eredménytelenségre van kárthatva a fellebbvitel gyökeres korlátozása, az egyfokú fellebbezés elvének gyakorlati érvényesítése, illetőleg a másodfokú határozat ellen mindennemű fellebbviteli lehetőség kizárása nélkül. (...) Ezek a rendelkezések - kapcsolatban a tanügyi hatóságok hatáskörének a végrehajtás alkalmával széles alapokon leendő megállapításával - biztosítják az igazgatási ügyintézésnek a minisztériumból való leszorítását (dekoncentrációját), de egyben alkalmasak arra is, hogy a túlzott központosító rendszer megszüntetésével fokozzák az alsófokú hatóságok felelősségérzését.”³⁶

Az iskoláztatási kötelezettségről és a nyolcosztályos népiskoláról szóló 1940. évi XX. törvénycikk az addigi döntő többségében hatosztályos népiskolákat átszervezte nyolcosztályossá, a tankötelezettséget a gyermekek 6. életévétől számítva kilenc iskolai évben határozta meg.

³⁶ A közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. törvénycikk miniszteri indokolása

4. A második világháborút követő évek

Az 1944/45. évi oktatás ideiglenes szüneteltetése tárgyában Rajnis Ferenc, a nyilas hatalom vallás- és közoktatásügyi minisztere rendeletet adott ki. Ez a tanév „a magyar iskola életében az egyik legtragikusabb fejezetet jelentette. A front, a világháború pusztítása ekkor haladt át az országon, a német megszállás, a nyilas rémuralom, a szovjet frontkatonák brutalitása rettenetes károkat okozott mind az emberéletben, mind az iskolák épületeiben, felszerelésében, az iskolákat a bombázások, beszállásolások, hadikórházi használatuk rombolta, a háború a diákokat, a tanárokat tizedelte. A német csapatok és magyar szövetségeseik kiszorítása után az iskolák szinte maguktól, helyi kezdeményezésre éledtek újjá, jelképezve a magyar nép élni akarását, a jövőben, a jövő nemzedékében vetett hitét.”³⁷ „Az iskolák munkája a felszabadult területeken a megalakult különböző népi, majd egységesülő nemzeti bizottságok támogatásával indult, amelyek a régi, szétesett közigazgatási apparátus nyomába, helyi kezdeményezésre alakultak. Ez az önálló kezdeményezés jellemezte az oktatás megindulását is, hiszen sokáig nem volt főhatósági igazgatás, így a demokratikus helyi szervek, pártok, pedagógusok, szülők gondoskodtak a tanításról.”³⁸ A megalakuló Ideiglenes Nemzeti Kormány vallás- és közoktatásügyi minisztere gróf Teleki Géza lett. „A minisztérium munkája rendkívül szerény keretek között indult. Visszaemlékezések szerint kezdetben még papír és tinta sem volt. Teleki maga sem sürgette a munka megindulását, inkább kivárt. Antifasiszta gondolkodású politikus volt, de nem volt határozott koncepciója. (...) tétováság, negatív magatartás csendült ki a miniszteri székből történt távozásakor és mikor a *Köznevelés* c. lap munkatársának nyilatkozott, az interjú során megkérdezték tőle: elérte-e célját? A válasz a következő volt: „Én tulajdonképpen, hogy őszinte legyek, részleteiben nem is tudom megmondani, hogy mit is akartam?!” Teleki Géza az új idők forгатagában (...) nehezen tudott tájékozódni. Ugyanakkor minisztersége idején született meg az általános iskola, és indult meg az iskolai élet demokratizálása. (...) Az iskolaügy demokratizálását célozta az újjászervezett Országos Köznevelési Tanács, ami az 1871-ben alapított Országos Közoktatási Tanács utódeként működött. A kormányrendelettel létrehozott Tanács a vallás- és közoktatásügyi miniszter tanácsadó szerve volt. Véleményt nyilvánított vagy javaslatot tett a köznevelés kérdéseiben. Tagjai a tudomány, a közélet,

³⁷ KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996; 103. o.

³⁸ KARDOS József - KORNIDESZ Mihály: Dokumentumok a magyar oktatáspolitikai történetéből I. (1945-1953); Budapest, Tankönyvkiadó 1990. 8. o.

a pedagógia kiváló képviselői voltak. Csak példaként érdemes megemlíteni, hogy elnöke Szent-Györgyi Albert volt, tagjai között szerepelt Illyés Gyula, Kállai Gyula, Keresztury Dezső, Kodály Zoltán, Szekfű Gyula, Sík Sándor, Veres Péter, Ortutay Gyula, Öveges József. A Köznevelési Tanács munkája rendkívül nagy segítséget nyújtott az oktatás átalakításában, a tankönyvek korszerűsítésében, a pedagógusok továbbképzésében.”³⁹ Az Országos Köznevelési Tanács felállításáról az ideiglenes nemzeti kormány 1945. évi 1140. ME sz. rendelete intézkedik.

A vallás- és közoktatásügyi miniszter által a közoktatásügyi igazgatás megszervezése tárgyában kiadott 56000/1945. VKM sz. rendelet lényegileg az 1935. évi VI. törvénycikk alapján rendeli megszervezni a tanügyigazgatást. 1945-ben a szakminiszter a közoktatásügyet érintő összes személyi és dologi természetű ügyben a kizárólagos határozathozatali és intézkedési jogkört a miniszter hivatalos szerveire ruházta. Ebben a rendeletében Teleki Géza, megköszöni a helyi hatóságok munkáját amelyet 1944/45-ös tanévben tanúsítottak, amikor a központi irányítás lehetetlenné vált. Helyreállította a központi irányítást, amelyben figyelembe kívánta venni a helyi érdekeket, ezért felkéri a helyi Nemzeti Bizottságokat, hogy a továbbiakban a tanfelügyelő, illetve a főigazgatói hivatalok útján hozzá juttassák el a közoktatás ügyét érintő terveiket, javasolataikat mérlegelés és intézkedés végett. (22889/1945-IV. VKM sz. körrendelet valamennyi városi és községi Nemzeti Bizottsághoz a tanügyigazgatásnak az egész ország területén való átvétele tárgyában)

4.1. Az általános iskola megszervezése, fontossága

„1945-ben az oktatás demokratikus *átalakítása* mint sürgősen megoldandó *politikai kérdés* került napirendre. A probléma fontossága miatt a (...) pártok köznevelési reformjavaslatokat készítettek.”⁴⁰ A pártok mellett oktatáspolitikai elképzelésekkel társadalmi szervezetek és egyes személyek is felléptek. „A II. világháborút követő nemzetközi balratolódási folyamatban az oktatáspolitikai világszerte terjedő tendenciája a demokratizmus, a demokratikus jelleg hangsúlyozása. A demokratikus ideológiai értékek előtérbe kerülése ezért sem lehetett véletlen

³⁹ KARDOS József - KORNIDESZ Mihály: Dokumentumok a magyar oktatáspolitikai történetéből I. (1945-1953); Budapest, Tankönyvkiadó 1990. 8-9. o.

⁴⁰ N. SZABÓ József: Oktatáspolitikai és politikai pluralizmus: A koalíciós pártok oktatáspolitikai reformjavaslatok 1945-1946-ban; Budapest-Nyíregyháza, 1991. 11. o.

Magyarországon, a felszabadulás utáni szabadabb és demokratikusabb légkörben a legtermészetesebb volt a tömegeknek és a demokratikus pártoknak az a célkitűzése, amely az osztályok szerinti elkülönülést tükröző iskolaszervezet helyett csupán életkorok szerint tagozódó iskolarendszert akart megvalósítani. Az általános iskola létrejötte több volt, mint kultúrpolitikai probléma, politikai üggyé vált, a demokratikus pártok második földreformnak tartották, ezért a kérdés a politikai harc keresztútjába került.”⁴¹

A politikailag és világnézetileg tagolt pártok oktatáspolitikai célkitűzései egységesek voltak. Valamennyi párt egyetértett abban, hogy az iskolarendszer demokratizálására van szükség. Az ideiglenes kormány 6650/1945. ME sz. rendeletével létrehozta az általános iskolát. Németh László a tanügyi reform céljaként 1945-ben az „osztálytalan társadalom megteremtését” jelölte meg. Ennek érdekében az alapfokú iskoláztatás alapelveként az egyenlő jogot és kötelességet jelölték meg. Az általános iskola ingyenességének kimondásával is a demokrácia érvényesülését segítették elő. Az ingyenessé tételről a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban nagy vita alakult ki. A rendelkezést elsősorban az egyház anyagi helyzetére hivatkozva támadták, hiszen így az egyház által fenntartott általános iskolák is ingyenesek lettek. Ez az újonnan létrehozott iskolatípus „elsősorban a vidék, a falu felemelését segítette. A legnagyobb elismerést azzal aratta, hogy mindenkinek biztosítani akarta azt a műveltséget, amit korábban a polgári iskola a kispolgárságnak nyújtott.(...) Míg 1945-ben az általános iskola létrehozása az elsőrendű politikai feladatok között volt, addig 1946-ban a politika centrális kérdései a gazdaság stabilizálása és a hatalmi harc körül csúcsosodtak ki. A stabilizáció szükségessége nem a korábbi feladatok mellett jelentkező újabb feladatként, hanem minden gazdasági és politikai célkitűzés megvalósítása legfőbb előfeltételeként merült fel. A stabilizáció előkészítésének döntő feltétele volt a kiadások radikális csökkentése és az állami bevételek nagyarányú fokozása. (...) Az adott pénzügyi lehetőségek mellett a hatalom számára egy „improktív” iskolarendszer átalakítása óriási, közvetlenül meg nem térülő beruházás lett volna. Magyarországon 1946 őszén a pénz elértéktelenedésének veszélye miatt rendkívül szigorú állami hitelpolitika bontakozott ki. Ilyen gazdasági háttér mellett az oktatás területén uralkodó viszonyok radikális megváltoztatásának nem volt reális alapja. (...) A hatalom nem a hosszú távú

⁴¹ N. SZABÓ József: Oktatáspolitikai és politikai pluralizmus: A koalíciós pártok oktatáspolitikai reformjavaslatai 1945-1946-ban; Budapest-Nyíregyháza, 1991. 47. o.

gazdasági és társadalmi folyamatok aspektusából ítélte meg a nyolcosztályos iskola létrehozásának fontosságát. A gazdaság és az oktatás egymáshoz való viszonyát a háború után az egyoldalú függés jellemezte. Az oktatásügy egyoldalúan volt a gazdaságtól függő. (...)

1946-ban már nem érvényesült az oktatáspolitikai területén az a konszenzus, ami megvolt 1945 nyarán. A változás oka az, hogy a korabeli kommunista pártok nem álltak a pluralizmus alapján, bár bel- és külpolitikai okokból azt a háború befejezésekor elfogadták. A választások után hatalmi céljaik eléréséhez a pluralizmus már nem felelt meg. A magyar kommunisták politikájában teljes szakításról még nem beszélhetünk, de tevékenységükben már részlegesen érvényesítik a legitim erő birtoklásából fakadó előnyöket.”⁴²

4.2. A tankönyvkiadás állami monopolizálása

A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium magához kívánta vonni a tankönyvkiadás monopoliumát. 1946-ban pályázatot írt ki az általános iskola tankönyveinek elkészítésére. Mindszenty József bíboros érsek a kormánynál tiltakozott 1946 decemberében az állami tankönyvmonopolium ellen. Az 1947. március 5-én tartott „pártközi értekezlet (Darvas József, Justus Pál, Losonczy Géza, Ortutay Gyula) állást foglalt az egységes állami tankönyvek kiadásáról. „A nemzeti nevelés és oktatás egységes demokratikus szellemének biztosítása érdekében az általános, közép, középfokú és szakiskolákban egységes állami tankönyvek szükségesek, melyek kiadása az állam feladata és kizárólagos joga.” A határozat ellen tiltakoztak az egyházak, mert a törvényben biztosított autonómiajogukat sértette: saját iskoláikban mindig jogosultak voltak saját kiadású tankönyveiket használni.”⁴³ Az egyházak autonómiáját tovább csorbította, hogy 1947-ben a baloldali kizárólagos kezdeményezésére nagy viták után bevezették a fakultatív vallásoktatást.

A tankönyvek monopolizálására azért volt szükség, mert a korábbi tankönyvek keresztény nemzeti gondolatokat terjesztettek, nacionalista nézeteket vallottak. Ennek érdekében adta ki a

⁴² N. SZABÓ József: Oktatáspolitikai és politikai pluralizmus: A koalíciós pártok oktatáspolitikai reformjavaslatai 1945-1946-ban; Budapest-Nyíregyháza, 1991. 49-53, 66. o.

⁴³ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 105. o.

vallás- és közoktatási miniszter átmeneti rendelkezésként az 1883/1945. sz. rendeletét a tankönyvek felülvizsgálatáról, amelyben e feladat végrehajtására bizottságok megalakítását rendeli el a jogszabály valamennyi iskolában. E bizottságok feladata, hogy felülvizsgálják a tankönyveket, és megjelölik azokat a részeket, amelyeket ki kellene hagyni, illetve amelyek módosítására lenne szükség. A bizottságok a módosítás tartalmára is javaslatot tesznek. A javaslatok elfogadásáról az iskola tanári testülete határoz. Az így megszülető határozatokat a tankerületi főigazgatón keresztül a szakminiszterhez kellett felterjeszteni. Ugyanebben az évben megszületett a tankönyvek központi felülvizsgálatáról szóló 20793/1945. sz. VKM rendelet, amelynek értelmében már csak azokat a tankönyveket volt szabad használni az iskolákban, amelyeket a vallás- és közoktatásügyi miniszter a felülvizsgálat alapján a további használatra engedélyezett tankönyvek jegyzékébe felvétellett. Ez a rendelet még külön kezeli az egyházi fenntartás alatt álló iskolákat. Az ilyen oktatási intézményekben használatos tankönyvek felülvizsgálatát az illetékes egyházi hatóságra bízza, bár a használat engedélyezésének feltétele a szakminiszternek való bemutatás. A Minisztériumban 1947-ben elkészült egy törvényjavaslat az iskolai tankönyvek használatáról, amely szintén külön kezeli a „hit- és erkölcsstan tanításához használt” tankönyveket. Ezekre nem érvényes az a kitétel, hogy csak a „vallás- és közoktatásügyi miniszter kiadásában megjelent tankönyveket szabad használni.” Ebből a törvényjavaslatból nem lett törvény. A szakminiszter 4340/1947. sz. rendelete az iskolai tankönyvek használatáról azonban ugyanezt a szabályozást tartalmazza. Így, bár alacsonyabb szintű jogszabállyal, de megvalósult a tankönyvek minisztérium általi monopóliuma.

4.3. Az iskolák államosítása

Miközben a tankönyvkiadás monopolizálásának szükségességét a demokrácia megvalósításával magyarázták, ez a lépés már az iskolák államosítása felé mutatott az egységes, központilag szabályozott tananyag meghatározásával, amitől eltérni nem lehetett. Ortutay Gyula, az akkori szakminiszter 1948. áprilisában a Kiszgazdapárt nagyválasztmányi ülésén jelentette be, hogy a baloldali pártok vezetőivel egyetértésben törvényjavaslatot kíván az országgyűlés elé terjeszteni a nem állami iskolák államosításáról. A javaslat ellen a katolikus egyház képviselői tiltakoztak leginkább. Az államosítás kérdése nagy politikai vitát kavart. Ennek ellenére az

államosítás rendkívül gyors ütemben zajlott.. 1948. júniusában már miniszterelnöki körrendelet utasította a tankerületi főigazgatókat a nem állami iskolák zár alá vételére. 1948. június 16-ai ülésén az országgyűlés elfogadta az 1948. évi XXXIII. törvényt a nem állami iskolák fenntartásáról, az állam által való átvételéről, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonba vételéről és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában. Ezzel a törvénnyel minden ellenszolgáltatás nélkül államosították az egyházi iskolákat. A jogalkotó iskolák létesítését és fenntartását a törvény hatálybalépését követően a vallás- és közoktatásügyi miniszter előterjesztésére hozott minisztertanácsi határozathoz köti. (1948. évi XXXIII. törvény 5. §.) A törvény kihirdetése napján hatályba is lépett. 1948. júniusában jelent meg a törvény végrehajtási utasítása, amelynek értelmében a nem állami iskolákat a helyi állami tanügyi szervek mindenütt állami tulajdonba vették. Az államosítás végrehajtása 1948. szeptemberére be is fejeződött.

5. A szocializmus időszaka

1949-ben kormányrendeletben szabályozták az oktatásügyi igazgatást. A 4.155/1949. (VII. 21.) Korm. számú rendelet a közoktatásügyi igazgatás szabályozása tárgyában megszüntette az eddigi tanfelügyelői hivatalokat és a tankerületi főigazgatók hivatalát állította a helyébe. A tankerületi főigazgatót, mint a tanügyigazgatás vezetőjét, valamint a nevelés- és oktatás irányítóját, közvetlenül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek rendelte alá. A tankerületi főigazgató tekintetében a vallás- és közoktatásügyi miniszter által kiadott végrehajtási rendelet általános hatáskörű tanügyigazgatósági hatóságként jelöli meg az új hivatalt. A hivatalt betöltő személy tankerületében a nevelés és oktatás irányítója, valamint a tanügyigazgatás vezetője. (1.210/57-1949. (IX. 6.) VKM számú rendelete a közoktatásügyi igazgatás szabályozásáról szóló 4.155/1949 (VII. 21.) Korm. számú rendelet Végrehajtási Utasításának kiadása tárgyában 2. §. (2) bekezdés) A szakminiszter rendeletében tételesen felsorolja a tankerületi főigazgató feladatkörét és hatáskörét. Azonban ez nem taxatív felsorolás, lehetővé teszi a rendelet a hatáskör bővítését. A tankerületi főigazgató látja el az ellenőrzés és felügyelet jogkörét is. Ez az ellenőrzés a közoktatási intézmények igazgatási és tanulmányi felügyelete tárgyában hozott 1.200/K/13/1949. (X. 29.) VKM számú rendelet 1. §. (2) bekezdése értelmében kiterjed az alárendelt iskolák „külső és belső rendjére, nevelői és tanulmányi munkájára, annak eredményére, az intézmények igazgatására, ügyvitelére, nevelő és oktató személyzet továbbképzésére, valamint társadalmi tevékenységére.” A tankerületi főigazgató ellenőrzési és felügyeleti hatáskörét a körzeti iskola-felügyelők, valamint a szakfelügyelők közreműködésével látja el. 1951. augusztusában az iskola-felügyelők munkáját szabályozta a miniszter általános tanulmányi felügyelő néven. Az általános tanulmányi felügyelők a járási művelődési osztályok keretében működnek.

A kormányrendelet tanulmányi felügyelők közreműködését írja elő az iskolák tanulmányi felügyeletében, a nevelés és oktatás irányításában. Tankerületi fegyelmi bíróságok felállítását rendeli a kormányrendelet, amely bíróság nem csak az iskola dolgozóinak fegyelmi ügyeiben jár el, hanem hatásköre kiterjed a tankerületi főigazgató fegyelmi felelősségre vonásának eseteire is.

5.1. A tanácsrendszer létrejöttének következményei

A közoktatásügyi igazgatás szabályozása tárgyában hozott 4.155/1949. (VII. 21.) Korm. számú rendeletben létrehozott tankerületi rendszer csak 1950. január 1-jéig szabályozta az iskolarendszert. Ekkor ugyanis megváltozott a hazai közigazgatási rendszer, és ennek következtében átalakult a tanügyigazgatás is. Életbelépett a tanácsrendszer, és ennek következtében megszűntek a tankerületek. Az alsó szintű tanügyigazgatási szerveket ezután a helyi (megyei, járási, városi, községi) tanácsok oktatási osztályai, később a művelődési osztályai alkották. A központi tanügyi rendelkezést saját területükön ezek hajtották végre. Ezeknek a tanácsos osztályoknak a munkáját a kommunista párt helyi szervezetei irányították és ellenőrizték.

5.2. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium átszervezése

A MDP Központi Vezetőségének 1950. március 29-i határozata a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium munkájával foglalkozott. A határozat a minisztérium munkáját alapvetően rossznak ítéli, ezzel közvetve meghatározta a magyar közoktatásügy további alakulását. A minisztérium átszervezésére 1950. április 17-én kollégiumi előterjesztés született. „A tanügy eddigi legfőbb állami irányító szerve, a minisztérium intézkedési önállósága a minimálisra csökkent: a kommunista párt - a Magyar Dolgozók Pártja, a Magyar Szocialista Munkáspárt - legfelső vezető testületei döntöttek a hazai oktatásügy legfőbb kérdéseiben, gyakran a részletekben is. A lényegi változtatás szándékának halvány jelei az 1980-as évek második felében jelentkeztek.”⁴⁴

A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium vallási, egyházi ügyekkel kapcsolatos ügyköreit az 1951. évi I. törvénnyel létrehozott Állami Egyházügyi Hivatal veszi át. Ez a törvény a minisztérium megnevezését Közoktatásügyi Minisztériumra változtatja. A következő években többször módosul a minisztérium elnevezése. 1953. évi VI. törvény értelmében Oktatásügyi Minisztérium, 1956. évi 33. törvényerejű rendelet alapján Művelődésügyi Minisztérium néven működött. 1980. júniusában az új országgyűlés Kulturális és az Oktatási Minisztérium összevonásával létrehozta a Művelődésügyi Minisztériumot.

⁴⁴ MÉSZÁROS István: A magyar nevelés- és iskolatörténet kronológiája: 996-1996. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 111. o.

5.3. Az ötvenes évek szabályozása

A tankötelezettségről és az általános iskoláról szól az 1951. évi 15. számú, valamint az ezt módosító 1959. évi 29. számú törvényerejű rendelet, amelyek deklarálják az ingyenes oktatást, valamint az előbb nyolc, majd 1959-ben a legfeljebb kilenc tanéven át tartó megszakítás nélküli tankötelezettséget. A jogalkotó ismételten kijelenti, hogy általános iskolát kizárólag az állam létesíthet, illetve tarthat fenn. Az iskolaszervezés feltételeinek megállapítását az ágazati szakminiszterre bízta. A 4/1960. (VII. 31.) MM számú rendelet a tankötelezettségről és az általános iskoláról szóló törvényerejű rendeletek végrehajtásáról 20. §-a értelmében új iskolák szervezését, valamint esetleges megszűnését a Művelődésügyi Minisztériumhoz nyolc napon belül kell bejelenteni. A rendelet értelmében általános iskola létesítését kell kezdeményezni mindenhol, ahol legalább harminc tanköteles lakik, valamint ahol a hat és tíz év közötti gyermekek száma a tizenötöt eléri és a legközelebbi iskoláig két kilométernél nagyobb távolságot kell megtenni. A törvényerejű rendeletek az általános iskolákat a művelődésügyi miniszter felügyelete és a helyi tanácsok közvetlen irányítása alatt helyezi el. A szakminiszter jogosult az általános iskolák tantervét, valamint igazgatási és tanulmányi rendjének részletes szabályait megállapítani. A végrehajtási rendelet a részletes igazgatási és tanulmányi rend meghatározását az általános iskolai rendtartás feladatává tesz.

5.4. 1961. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről

Az ötvenes évek közepén, az MSZMP művelődéspolitikai irányelveinek kidolgozásakor már megszületett az iskolareform gondolata. „Az iskolareform gondolatát az MSZMP VII. Kongresszusa határozattá emelte, kimondván: „Köznevelésünk továbbfejlesztése gondosan előkészített iskolareformot tesz szükségessé”.

Ezt megelőzően már 1959. januárjában a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága az iskolareform előkészítésére 12 tagú bizottságot hozott létre, amely fél éves

eredményes előkészítő munka után átadta helyét a Minisztertanács által kinevezett 38 tagú bizottságnak. (...)

Oktatásügyünk történetében először fordult elő, hogy széles körű társadalmi vita előzte meg az oktatás és nevelés területére vonatkozó fontos döntések meghozatalát.⁴⁵ Ilyen előzmények után került sor az 1961. évi III. törvény meghozatalára. Ezzel a törvénnyel a jogalkotó egy egységes oktatási rendszer megalkotására törekedett. 1960 végén már „nyilvánvalóvá vált, hogy az ambiciózus ágazati tervek megvalósításának költségei teljesíthetetlenül nagyok. „Az iskolareform bevezetésének költségeit - állapította meg a Tervhivatal elnöke - 1965-ig sem tudtuk előirányozni.” (...)

1961 tavaszán - a törvény elfogadása előtt - a gazdaságtervezők már a végrehajthatatlan feladatok közé sorolták az oktatási reform célkitűzéseit.⁴⁶

Az 1961. évi III. törvény kerettörvény. Az oktatás egyes részterületeit törvényerejű rendeletek szabályozzák. Itt meg kell említeni az 1962. évi 13. számú törvényerejű rendeletet a tankötelezettségről, valamint az alsófokú oktatási intézményekről szóló 1962. évi 14. számú törvényerejű rendeletet. A tankötelezettséget a törvény tíz évben határozta meg a gyermek hatodik életévétől. Tervszerű, ingyenes oktatás biztosítását írta elő alapelvszerűen.

A törvény értelmében általános iskola létesítésére és fenntartására kizárólag az állam jogosult. (1961:III. tv. 6. §. (2) bekezdés) A törvény az állam feladatoként jelöli meg a létesítést és a fenntartást, ez a szóhasználat a miniszteri indokolás értelmében nem véletlen. A törvény „tudatosan használja a feladat megjelölést, ezzel is hangsúlyozni kívánva, hogy ez az államnak nemcsak joga, hanem elsősorban kötelessége, arra tekintettel, hogy a (...) kitűzött célok az alsófokú oktatásban csak állami iskolák útján valósíthatók meg.”⁴⁷ Az alsófokú oktatásban az oktatási miniszter a tanácsokkal együtt látja el az oktatással kapcsolatos feladatokat. A törvény az oktatás-nevelés elvi, politikai, pedagógiai, módszertani és szakmai egységesség biztosítását jelöli meg a

⁴⁵ KARDOS József - KORNIDESZ Mihály: Dokumentumok a magyar oktatáspolitikai történetéből II. (1945-1953); Budapest, Tankönyvkiadó 1990. 349-350. o.

⁴⁶ Neveléstörténeti Füzetek 11. Az oktatási törvénykezés hazai történetéből: Évfordulók, események, 1991. Az MTA Pedagógiai Bizottsága neveléstörténeti albizottságának, az MPT neveléstörténeti szakosztályának közös felolvasó ülése, 1991. december 4. Budapest, Országos Pedagógiai Könyvtár És Múzeum 1992. 68. o.

⁴⁷ A Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény miniszteri indokolása

miniszter által ellátandó feladatként. (1961:III. tv. 29. §. (1), (2) bekezdések) Az 1962. évi 14. számú törvényerejű rendelet az általános iskolák felügyeletének ellátását az oktatási miniszterre, közvetlen irányítását a tanácsok végrehajtó bizottságainak művelődésügyi feladatot ellátó szakigazgatási szervére ruházza. A közvetlen irányítást községekben a járási hivatal, városokban a városi tanács végrehajtó bizottságának művelődésügyi szakigazgatási szerve látja el. Az intézmények szervezésének és közvetlen irányításának módját a miniszter jogosult megállapítani. (1962. évi 14. sz. tvr. 1. §. (1) bekezdés) Ezt a rendelkezést a 33/1971. (XI. 3.) Korm. számú rendelet hatályon kívül helyezi, és újraszabályozza. Megszünteti a miniszternek azt a jogkörét, hogy megállapíthatja az intézmények szervezésének és közvetlen irányításának módját. A rendelet alsófokú oktatási intézmény létesítésére és megszüntetésére a tanácsokat hatalmazza fel. Kötelezővé teszi általános iskola létesítését minden olyan településen, ahol legalább harminc tanköteles lakik, vagy ahol a hat és tíz év közötti gyermekek száma a tizet eléri, és a legközelebbi iskola két kilométernél távolabb van. Kötelező megszüntetési okként a rendelet azt az esetet jelöli meg, ha a tanköteles korú gyermekek száma tíz fő alá csökken, de ennek feltétele az, hogy másik iskolában biztosítható legyen oktatásuk. A törvényerejű rendelet megkülönbözteti a központi (körzeti) és a tagiskolákat. Az 5-8. osztályos tanulók a központi iskolákban részesülnek oktatásban. Központi iskolák szervezését a megyei városi, városi tanács végrehajtó bizottságának művelődésügyi feladatot ellátó szakigazgatási szerve, valamint a községi szakigazgatási szerv a településfejlesztési tervek figyelembevételével kezdeményezi, és a városi tanács végrehajtó bizottsága, illetve a járási hivatal engedélyezi. (4/1974. (X. 4.) OM számú rendelet) A közoktatási intézmény létesítésének és megszüntetésének ismertett szabályaitól eltérő átmeneti szabályozást enged a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az 1971. évi 27. számú törvényerejű rendeletében a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányának.

Az oktatással kapcsolatos jogszabályokat ekkor elsősorban törvényerejű rendeletek, a Minisztertanács rendeletei, valamint kormányrendeletek határozták meg. Kis számban jelent meg törvényi szabályozás, és mivel a szakminiszter hatáskörét jelentősen csorbították, az oktatási minisztérium rendeleteinek száma és jelentősége csökkent. A tárgyalt törvényerejű rendelet 5. §.-a az oktatási miniszter feladatává tesz az oktatási és nevelési terv, valamint a tanterv, a szervezeti és működési szabályok, továbbá a tanulmányi és vizsgarend megállapítását. A 33/1971. (XI. 3.) Korm.

sz. rendelet kiegészíti az oktatási intézmények közvetlen irányításának módjával és felügyeletével az oktatási miniszter feladatait.

1965. decemberében kormányrendelet hozza létre az Országos Oktatási Tanácsot tanácsadó és koordináló testületként. A 3/1976. (X. 11.) OM számú rendelet hozza létre az Oktatástechnológiai Tárcaközi Tudományos és Koordináló Tanácsot, az országban folyó oktatástechnikai tevékenységek összehangolására. Ezekben a kérdésekben a művelődési miniszter tanácsadó szerveként jelenik meg.

6. Összegzés

Magyarországon az első népoktatási törvény alapvetően liberális szellemben született. Ennek a törvénynek dekoncentrált rendszerétől a szocializmus időszakára egy központilag irányított, túlszabályozott rendszerig jutott el a fejlődés. A tanszabadság deklarálására már sor sem került a szocializmus időszakában, mivel a szocialista értelmezés csak ilyen módon látta megvalósíthatónak az oktatáshoz való jogot. Az intézményi önállóságot teljes mértékben felszámolták. Oktatási törvény Magyarországon legközelebb 1985-ben készült. Ez a törvény az intézményi önállóság megteremtésére, az intézményeken belüli demokrácia növelésére törekedett. Első ízben mondta ki tételesen, hogy a nevelési-oktatási intézmények szakmai tekintetben önállóak.

Valamilyen szintű állami irányításra az egységes rendszer biztosítása érdekében természetesen mindenkor szükség van. Ezt az egységesítést biztosítja az állam szervei által kibocsátott, az oktatási intézményekre nézve kötelező tanterv. A cél a legoptimálisabb arány megtalálása lehet csak az oktatási szabadság megteremtése és az állami befolyásolás között. Ha valamelyik döntő fölénybe kerül, az semmiképpen nem szolgálja az oktatás fejlődését. A „tudomány szabadságáért folytatott szakadatlan küzdelem”⁴⁸ nagy valószínűség szerint mindig is fenn fog állni, mivel mindig lesznek, akik vagy az állami irányítást vagy az oktatás szabadságát a másikkal fontosabbnak tartják.

⁴⁸ HORVÁTH Pál: A tudomány szabadságának történelmi szerepváltásai; Mundus Magyar Egyetemi Kiadó Budapest 1997. 177. o.

Irodalomjegyzék

- BAJKÓ M.-KOMLÓSI S.-KOSÁRY D.-KÖPECZI B.-MÉSZÁROS I.-OROSZ L.: A magyar nevelés története I.; Tankönyvkiadó, Budapest 1988.
- CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig; Budapest, Akadémiai Kiadó 1976.
- FELKAI László - ZIBOLEN Endre: A magyar nevelés története II. kötet; Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1993.
- HORVÁTH Pál: A tudomány szabadságának történelmi szerepváltásai; Mundus Magyar Egyetemi Kiadó Budapest 1997.
- JÓBORU Magda: A köznevelés a Horthy-korszakban: Alsó- és középfokú oktatás; Budapest Kossuth Könyvkiadó - Tankönyvkiadó, 1972.
- KARDOS József - KELEMEN Elemér: 1000 éves a magyar iskola: 996-1996.
- KARDOS József - KORNIDESZ Mihály: Dokumentumok a magyar oktatáspolitikai történetéből I. II. (1945-1953); Budapest, Tankönyvkiadó 1990. 8. o.
- MOLNÁR Károly: Dolgozatok az 1867-1967 közötti idők magyar neveléstörténetéből; Szombathely 1998.
- Neveléstörténeti Füzetek 11. Az oktatási törvénykezés hazai történetéből: Évfordulók, események, 1991. Az MTA Pedagógiai Bizottsága neveléstörténeti albizottságának, az MPT neveléstörténeti szakosztályának közös felolvasó ülése, 1991. december 4. Budapest, Országos Pedagógiai Könyvtár És Múzeum 1992.
- N. SZABÓ József: Oktatáspolitikai és politikai pluralizmus: A koalíciós pártok oktatáspolitikai reformjavaslatai 1945-1946-ban; Budapest-Nyíregyháza, 1991.
- T. MOLNÁR Gizella: Klebelsberg az iskolaépítő; kiadja: T. Molnár Gizella a Szent Gellért Kiadó közreműködésével.

- Dr. TÓTH Gábor: A nevelés története III.; Tankönyvkiadó, Budapest 1984.
- SÁRI János: Alapjogok: Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest 2000.