

Az iskolai oktatásügyi autonómia történetéről

Kelemen Elemér
Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum

Előadásom nem okadatolt neveléstörténeti tanulmány: egy kutatási hipotézis és egy problémátörténeti vázlat sajátos ötvözete, vitára szánt tézisek együttese.

Az autonómia az egyéni szabadság és az önkormányzatiságban megtestesülő kollektív szabadságjogok intézménye. Vizsgálata természetesen túlmutat a szorosabb értelemben vett pedagógusi és iskolai önállóságon, tágabb körű (oktatás)történeti és (oktatás)politikai összefüggésekre is figyelmeztet.

Az oktatásügyi autonómiának, vagyis az iskola feletti hatalom-megosztás és az iskolai ügyekben való részvétel intézményének, mint minden liberális társadalombölcseleti-politikai kategóriának a gyökerei a késő-középkorba, illetve az újkor kezdetéig nyúlnak vissza. Korai előzményei közé számíthatjuk a középkori egyetemek autonómiáját, valamint az egyháztól elszakadó városi iskolák relatív önállóságát, azaz a polgárság korlátozott, ám egyre nagyobb mérvű beleszólását az általa fenntartott intézmények életébe.

A reformáció térhódításával megszülető protestáns iskola autonómiája, vagyis egy adott közösség összetartozásának és elhatárolódásának az intézményesítése pedig az iskolafenntartásnak és a tanügyigazgatásnak a középkor egyházi gyakorlatával radikális szakítást jelentő, merőben új alternatívájaként jelenik meg az iskola történetében. A protestáns iskolai autonómiának egyik jellegzetes megjelenési formája volt a tanulók teljes élettevékenységét átfogó kollégiumi önkormányzat, illetve a protestáns iskolák közösségi fenntartásának és felügyeletének sajátos rendszere. (Itt kereshetjük egyébként a történeti gyökereit az utóbbi másfél-két évtizedben nálunk is nagy érdeklődéssel tanulmányozott, s több-kevesebb sikerrel adaptált angolszász iskolafenntartói és tanügyigazgatási megoldásoknak is. Ezt a megjegyzést azért tartom szükségesnek, mert a napi oktatáspolitikai vitákban, mi több, néhány itt elhangzott előadásban is az iskolai autonómia importált iskolatörténeti újszülöttként jelenik meg, *horribile dictu* az „agonizáló Kádár-korszak” „torz termékeként” vagy éppen egyik „sírásójaképpen”.)

Előadásomban – meglehetősen vitatható önkényességgel – az iskolai-oktatásügyi autonómia hazai történetének négy korszakát különítem el és vizsgálom: az egyházak hagyományos iskolaügyi autonómiájának korlátozására irányuló törekvéseket (XVIII–XIX. század), az autonómia-elv érvényesülését a liberális oktatáspolitikában (a XIX. század második fele és a XX. század első évtizedei) az autonómia visszavonásának és felszámolásának időszakát (1920–1970), valamint az autonómia visszaszerzésének, visszaállításának kísérleteit (1970–1990). Befejezésül – a történelmi tanulságok rövid összegezését

követően – az 1993-as oktatási törvényhez fűzők néhány témánkhoz kapcsolódó megjegyzést.

* * *

Ami az egyházak iskolai autonómiájának korlátozására irányuló törekvések rövid történetét illeti, kiindulásképpen utalnunk kell rá, hogy az iskola Európában általában a XVIII. század végéig, illetve a XIX. század derekáig – nálunk 1868-ig – kizárólag egyházi tulajdon, a korlátlan (katolikus) vagy a korlátozott (protestáns) vallási autonómiájú egyház intézménye volt.

Az egyházak iskolai autonómiáját korszakunkban három irányból érte támadás. *III. Károly* fellépése óta kísérhetjük figyelemmel az állami (uralkodói) befolyás növelésére irányuló szándékot, ami elsősorban a királyi felségjog újraértelmezésében és tartalmi átalakulásában jutott kifejezésre. Az iskolaügyet közüggé („politikummá”) nyilvánító *Mária Terézia*, majd *II. József* – nyilvánvalóan abszolutisztikus birodalmi szempontok szerint – az egységes „nemzeti”, azaz állami, összbirodalmi érdekeket szolgáló iskolaügy megteremtésére tesznek sorozatos kísérletet. Ez a törekvés – hol közvetlen, hol közvetett kényszer formájában – egyszerre irányult a katolikus iskolák autonómiája ellen (lásd a jezsuiták végleges, más szerzetesrendek időszakos felszámolását, korlátozását, illetve a katolikus iskolákra vonatkozó állami intézkedéseket az 1797. évi Ratio Educationistól az elemi tanodák szabályzatát tartalmazó 1845. évi helytartótanácsi rendeletig), valamint az 1790/91-es országgyűlés által kényszerűen elfogadott protestáns vallás- és iskolaügyi autonómia mellőzésére vagy csorbítására (különösen az *Entwurf*, majd az 1855-ös tanügyi rendelkezések). Az önkényuralmi korszak állami iskolaügyi intézkedései ugyanakkor a nemzeti jellegű oktatásügyi törekvéseket is korlátozni kívánták.

Ez utóbbiak, azaz a nemesi-nemzeti politika oktatásügyi megnyilvánulásai az 1790–91-es országgyűléstől, amely delegációt küldött ki az oktatási kérdések tanulmányozására, illetve a magyarországi közoktatás megreformálására, a reformországgyűlések küzdelmein át (lásd az 1831-es *Opinio*, az 1843-as *Bezerédj-féle javaslat*) 1848–49-ig, illetve az önkényuralom passzív ellenállásáig – végig-kísérték korszakunkat. A magyar nemzeti (nemesi) oktatáspolitikai markáns vonása az állami (udvari) iskolapolitika elutasítása, valamint az iskolaügyben megnyilvánuló egyházellenesség (elsősorban a katolikus egyház privilégiumként értelmezett autonómiájának a korlátozására irányuló törekvés), de már ekkor is megfigyelhető a nemzetiségek kulturális autonómiájával, így a nemzetiségi iskolai törekvésekkel szemben megmutatkozó elutasító, ellenséges, nacionalista álláspont. (A katolikus egyházzal kialakult konfliktusok is elsősorban a nemzetiségi nyelvhasználat és a nemzetiségi kulturális igények eltérő megítélésére vezethetők vissza.)

Az 1840-es évek a hazai tanítói- és tanármozgalmak kezdeti időszaka. A szakmai azonosságtudat kialakulása, a gazdasági, szakmai és politikai érdekérvényesítés szándéka szükségképpen vezetett a szakmai szuverenitás és az iskolai ügyekbe való beleszólás igényének a megfogalmazásához, jogként való követeléséhez. Ez a törekvés – a törvényalkotásban követelt részvétel hangsúlyozásával – az 1848 nyarán rendezett első egyetemes tanítógyűlésen mutatkozott meg a leghatározottabban. Az itt elfogadott javas-

latok szerint az oktatás állami feladat, s a tanügyigazgatásban valamennyi érdekelt, tehát a tanítók és a tanárok részvételét is biztosítani kell.

A reformkorban fénykorukat élik a magasabb szintű iskolák diákönkormányzatai, amelyek több területen – önképzőkörök, olvasókörök – jogot formálnak a saját ügyeikbe való beleszólásra, az irányításban való részvételre. Az öntudatosodó, politikai szerepre is törő diákmozgalmak új, fontos tényezőjét jelentik a modern – nemzeti és polgári – közoktatásért vívott társadalmi, politikai küzdelemnek.

* * *

A magyar közoktatás modernizációjának, nemzeti és polgári jellegű átalakításának irányát 1867 után *Eötvös József* elméleti és gyakorlati munkássága határozta meg. Tevékenységének egyik központi rendező elve liberális autonómia-felfogása volt. Politikai programja – nevelésügyi vonatkozásban is – a XIX. század uralkodó eszméire – szabadság, egyenlőség, nemzetiség – épülő és azokat érvényesíteni, érvényesíteni engedő polgári társadalmi és állami berendezkedés kiépítése volt. *Eötvös* felfogása szerint az állam elsődleges feladata az egyének, az állampolgárok szabadságának szavatolása, hiszen az öntudatos és cselekvő egyén részvétele mindenféle közösség, s így az egész társadalom boldogulásának, haladásának előfeltétele.

Eötvös a nevelést abban a vonatkozásban, vagyis az öntudatos polgár és az önkormányzó közösségek fejlesztése és alakítása szempontjából a modernizáció egyik kulcskérdésének tekintette. A társadalomirányítás öngazgatásra épülő egyensúly-rendszerének sajátos – hazai viszonyaink között azonban illuzórikusnak bizonyuló – elképzelése volt részéről a népnevelési egyletek eszméje. Az első próbálkozások törvényszerű kudarca állította előtérbe azután a társadalmi mozgalommal szemben a kérdés törvényi úton történő rendezését anélkül, hogy a társadalom-, illetve a tanügyirányítás alapvető kérdéseiben, azaz az érdekeltek részvételén alapuló képviselői demokrácia elvét illetően jótányit is engedett volna korábbi elképzeléseiből.

A társadalomirányítás eötvösi felfogásának, az államberendezkedés elkerülhetetlennek, megvalósítandónak tartott polgári átalakításának legfőbb akadályát – *Eötvös* által fájdalmasan megélt kudarcként – a konzervatív római katolikus egyház jelentette, amely az egyházi szervezet lehetséges és szükséges modernizációja, az általa is sürgetett polgári jellegű katolikus autonómia megvalósítása helyett a középkori eredetű privilégiumok védelmének, a klérus konzervatív értelemben felfogott autonómiájának az álláspontjára helyezkedett. Ez a makacs ellenzéki magatartás iskolai vonatkozásban is megakadályozta *Eötvös* nézeteinek maradéktalan érvényesítését, s felemássá, ellentmondásossá tette a magyarországi közoktatási rendszernek a népoktatási törvény által megalapozott polgári jellegű reformját.

Melyek voltak – a népoktatási törvényben is kifejeződő szándékok alapján – az iskolaügyi autonómia kulcskérdései? A tankötelezettség sokak által – éppen az egyéni szabadságot korlátozó volta miatt – sérelmezett előírásával a tanszabadság széles körű garanciáit, azaz az iskolaállítást jogát és a szabad iskolaválasztást állította szembe. Az állam túlzott befolyásának korlátozására pedig az iskolák feletti felügyeletnek a tanügyigazgatási egyensúly elvére alapozott intézményrendszerét hozta létre.

Az új rendszer egyik jellemző vonása a tanügyi közigazgatás egyes szintjeinek, azaz a községi, a vármegyei és a központi intézményeknek az egymásra épülése, egymást kiegészítő és kontrolláló szerepe volt, – a helyi lakosság részvételét megteremtő községi iskolaszékektől a megyei iskolatanácson és a tankerületi tanfelügyelőségen át a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumig, illetve a királyi felségjogot megtestesítő, minden iskola felett „főfelügyeleti” jogot gyakorló kultuszminiszterig. Az egyes egyházak történelmileg kialakult saját tanügyiigazgatási szervezetét ugyanakkor a törvény megerősítette, s tartalmi kérdésekben is széles körű önállóságot biztosított a felekezeti iskolák és főhatóságai számára. Hasonlóképpen nagyvonalú elbánást tanúsított a nemzetiségi iskolákat illetően, biztosította az anyanyelven történő tanítás, illetve tanulás – elemi fokon ekkor még korlátlan – szabadságát.

Témánk szempontjából különösen fontos mozzanat – s egyben a következetesen végiggondolt és végigvitt tanügyiigazgatási egyensúly bizonyító erejű példája – a törvény által legitimált, illetve létrehívott tanítóegyesületek szakmai érdekképviselői és tanügyiigazgatási szerepének a szabatos meghatározása. A magyarországi iskolarendszer sajátosságaival, az egytanítós kisiskolák túlsúlyával magyarázható az a paradoxon, hogy a tanítóság szakmai szuverenitásának, illetve az iskola viszonylagos szakmai önállóságának – mindennemű iskolafenntartóval és tanügyi hatósággal szemben felállított – garanciái és intézményi keretei voltaképpen az iskolán kívül, vagyis a területi elv alapján szerveződő, s idővel a felekezeti tanítóságot is magukba fogadó megyei, illetve járási tanítóegyesületekben testesültek meg.

A tanítóság szakmai szuverenitása, iskolai, gazdasági és politikai érdekeik érvényesítése azonban, az életviszonyok normalizálódásának jogi garanciáit jelentő későbbi törvények, mint a nyugdíj- és illetmény-törvények ellenére a további konfliktusok sorozatát vetíti elénk. Az iskolák szervezetének és működésének, főképpen pedig a tartalmi munkának a fejlődő, korszerűsödő tantervi előírások és utasítások révén történő szabályozása is a függőségek – és a kiszolgáltatottságok – átláthatatlanul bonyolult rendszerét alakítja ki, amelyben az egyes pedagógusok és az egyes iskolák szakmai önállósága – iskolafenntartótól és intézménytípustól is függően – rendkívül nagy eltéréseket mutat. A tanítóegyesületek, az országos tanítógyűlések, majd – a századfordulótól – a különböző politikai színezetű – polgári radikális, szociáldemokrata – tanító- és tanármozgalmak egyik alapvető követelése – a közoktatási rendszer demokratikus reformjának lényegi elemeként is – éppen ezen függőségek és kiszolgáltatottságok felszámolása, a szakmai szuverenitás és az iskolai munka viszonylagos autonómiájának az elismertetése.

A polgári korszak első évtizedeinek egyensúlyi állapotát, s az ennek alapján megvalósult iskolafenntartói önállóságot fenyegető törekvések közül első helyen – már az *Eöt-vös* miniszterségét követő évektől, az 1870-es évek második felétől számítva – az állami befolyás növelésére irányuló kísérleteket kell kiemelnünk. A dualista korszak állami intézkedései a századfordulóra eluralkodó nacionalizmus szellemében elsősorban a nemzetiségek iskolaügyi autonómiájának korlátozását célozták (lásd az 1879-es nyelvtörvényt, az 1904-es *Halász-féle* iskolaállamosítási kísérletet, a lex Apponyit stb). Jellemző az is, hogy az említett törvények árnyékában megszorodtak a törvény szigorán is túllicitáló alacsonyabb szintű jogszabályok (miniszteri rendeletek, tanfelügyelői utasítások),

amelyek egyben a liberális állam etatista jellegű torzulásait is jelzik, s a kezdeti időszak szabadelvű gyakorlatának a visszavonására irányuló szándékként értelmezhetők.

Ebbe a sorba illeszkedik az 1883-as középiskolai törvény, amely a középfokú oktatás elkerülhetetlen modernizációjával egyidejűleg új elemet hoz a magyar tanügyigazgatásba: a tankerületi főigazgatóságoknak a vármegyei és az egyházi autonómiáktól független és azokkal könnyen szembefordítható, dekoncentrált szervezetét, az állami – minisztériumi – beavatkozás hatásos, később célszerűen továbbfejleszthető intézményeit. Ennek az intézkedésnek az éle ekkor még elsősorban a nemzetiségi egyházak és iskolák autonómiájának a korlátozására, a magyarosító állami befolyás növelésére irányult.

* * *

A forradalmak bukása szükségképpen diszkreditálta a polgári radikalizmushoz és a szocialista munkásmozgalomhoz kötődő iskolai reformtörekvéseket, így az iskolai autonómiák megőrzésének, illetve a tanári szabadság liberális értelmezésének esélyeit.

Az 1920-as évek klebersbergi iskolapolitikája azonban bizonyos értelemben még az előző korszak folytatása volt. A tanügyigazgatásban változatlanul érvényesült az egyensúly-elv; a népiskolai hálózat elkerülhetetlen bővítése és a polgári iskola elterjedése pedig – az iskolafenntartók körének tágításával – erősíteni látszott a társadalmi részvételt, a lakosság nagyobb érdekeltségét az iskolaügyben. Más oldalról viszont növekedett az államnak a központi tanügyigazgatás által közvetített ideológiai-politikai befolyása, ami – a többi között – a tantervek, az iskolai tankönyvek és vezérkönyvek, az iskolai könyvtárak, valamint a gyermek- és ifjúsági mozgalmak, egyáltalán a teljes iskolai gyakorlat új elveken nyugvó, „neonacionalistának” hirdett revíziójában és korrekciójában és az oktatással szembeállított nevelés újnak mondott „keresztény-nemzeti” hangsúlyában mutatkozott meg.

Ugyancsak jellemző mozzanat a tanító- és tanármozgalmak megfélemlítésen és megnyerésen alapuló konszolidálása, a gazdasági, politikai érdekképviselő felszámolása s a szakmai érdekérvényesítés szűk határok közé szorítása. Ez a hangsúly és szerepváltás az 1928-ban rendezett harmadik nevelésügyi kongresszus tanácskozásain mutatkozott meg a legszembetűnőbben.

Az iskolai autonómia és a nevelői szuverenitás visszavonását és felszámolását illetően az 1930-as években következett be sorsdöntő fordulat. Ennek számos megnyilvánulása közül, mint például az 1932-es és 1933-as költségvetési törvény, az 1934-es, majd 1938-as középiskolai törvények, az 1940-es népiskolai törvény, valamint az évtized új, „nevelésközpontú” tantervei közül a tanügyi közigazgatásról 1935-ben elfogadott törvény mérte a legnagyobb csapást az oktatásügyre. A gömbösi kormányzat totalitárius törekvéseivel összhangban létrehívott „közoktatásügyi és nevelési felügyelet” az iskolai élet minden lényeges mozzanatának és valamennyi szereplőjének az államvallássá emelt „keresztény-nemzeti gondolat” jegyében történő beható vizsgálatát, alapos „átvilágítását” célozta.

Az állam évtizedek óta számottevően megnövekedett költségvetési-pénzügyi szerepe már korábban is lehetővé tette, hogy a kultuskormányzat az államsegély ürügyén közvetlenül is beavatkozzék a különböző fenntartású iskolák személyzeti és tartalmi mun-

kájába. Most a tanügyigazgatási dekoncentráció, a megnövelt hatáskörű tankerületi főigazgatóságok révén, amelyek kezében rutinszerű közigazgatási aktussá egyszerűsödött a „főfelügyelet” korlátlan tartalmú királyi felségjoga, bekövetkezett az egyházi és a megyei autonómiák állami korlátozása. 1941-ben pedig megtörtént a törvénynek az „országgyarapítás” következtében előállott új helyzethez igazodó, nyíltan nemzetiségellenes kiterjesztése. Ezzel a lépéssel lényegében lezárult az etatizmus térhódításának, a szinte korlátlan állami ideológiai-politikai befolyás megteremtésének a századfordulótól nyomon követhető folyamata az iskolák belső életére és a pedagógusok mindennapi tevékenységére.

A második világháborút követő koalíciós korszak, ha rövid időre is, de felkínálta a magyar közoktatás (és a tanügyigazgatás) sürgető modernizációjának, polgári demokratikus átalakításának a reményét és esélyét. Az 1948-as államosítás azonban a kezdettől fenyegető baljós előjeleket igazolta. A magyar közoktatás szovjet típusú átalakításával visszavonhatatlanul bekövetkezett mindenféle autonómia teljes körű felszámolása. Az állami iskolamonopólium megteremtése, a monolit iskolarendszer kialakítása s az iskolák új ideológiai-politikai szempontokon nyugvó egyenirányítása, a nevelő-oktató munka szigorodó ellenőrzése és a magyar közoktatás törvényen kívül helyezése azonban nem mehetett volna ilyen gyors ütemben és ilyen mélyrehatóan végbe az előző évtized iskolapolitikai irányváltása és tanügyigazgatási előzményei nélkül. E tekintetben kétségtelenül „jogfolytonosság” áll fenn a „harmincas” és az „ötvenes” évek oktatáspolitikája és iskolai gyakorlata között. Ez a jelenség különösen szembetűnő a pedagógus-szervezetek ismét szűk körre korlátozott tevékenységében. A különbség legfeljebb annyi, hogy a korábban elkülönült, önálló szakmai szervezetek felszámolták magukat, teljesen beleolvadtak az egységes, államosított szakszervezetbe.

* * *

Az iskolai tevékenység lényegéhez tartozó önállóság és szakmai szuverenitás vissza-szerzésének, visszaállításának különféle próbálkozásai – különösen a gazdasági reform első kísérletétől, s az ennek nyomán kibontakozó társadalmi-politikai folyamatokra visszavezethetően – jelentették az államosított és külső-belső önállóságától megfosztott, illetve abban erősen korlátozott magyar iskola közelmúltbeli történetének egyik fő vonulását. Ennek a belső ellenállásnak és egyensúlykeresésnek az elmúlt évtizedek során különböző megnyilvánulási formáival, módozataival találkozhattunk. Közülük szeretnék kiemelni néhány olyan mozzanatot, amelyek elősegíthették, előkészítették a magyar közoktatás „rendszerváltását”.

Mindenképpen ilyennek minősíthetjük a pedagógustársadalom permanens „partizán-tevékenységét”, hogy tudniillik a kedvezőtlen külső körülmények ellenére – szakmai ethoszból, hivatástudatból eredően – a tanórai munka lelkiismeretes elvégzésére és az iskola közvetlen környezetével, a szülői társadalommal való kiegyensúlyozott, normális kapcsolatra törekedtek. Ez kétségtelenül segíthetett megőrizni bizonyos méltóságot és egyéni arculatot is adott az egyes iskoláknak. (A szakmai önállóság maradványainak megőrzése különösen nehéz volt az uniformizáló tanügyigazgatási törekvésekkel, a kötelező érvényű kampányokkal és az időszakos divatokkal szemben. Az elfogadható helyi

kapcsolatok kialakítását pedig a társadalmat és intézményeit tudatosan megosztó, egymás ellen fordító társadalom-irányítási, politikai gyakorlat akadályozta.)

Ide sorolhatjuk a különböző kísérleteket mint a szakmai és a társadalmi érdekérvényesítésnek sajátos módjait és eszközeit. A tantervi túlszabályozással szembe forduló szakmai szuverenitás, az alternatív megoldások keresése már a 60-as évek végén elindult, de különösen az 1980-as években igen jelentős szerepet játszott volt a központilag vezérelt, egységes iskolai gyakorlat fellazításában, valamint a szakmai identitás erősítésében, a politikától elkülönülő szakmai függetlenség kinyilvánításában. Fontos társadalmi, szakmai előzményként könyvelhetjük el az iskolarendszer bürokratikus működtetéséből törvényszerűen következő üzemzavarok helyi kezelésére, feloldására irányuló próbálkozásokat, így például a tanulói önkormányzatok létrehívását, a különböző „helyi nevelési rendszerek” kidolgozását, az iskola és a társadalom kapcsolatának új alapokra helyezését célzó kísérleteket, még ha azok – szükségképpen – a „szocialista nevelőiskola” rituális köntösében jelentkeztek is, számos utópikus-ideologikus ballaszttól terhelten.

A kísérletek elszaporodásával párhuzamosan megmutatkozó tendencia volt – a gyengülő, elbizonytalanodó pártállam mélyében zajló bomlási folyamatok egyik tipikus megnyilvánulásaként – a tanügyigazgatás látványos eróziója. Ennek a folyamatnak volt része a 70-es években lezajlott decentralizáció, a megyei továbbképzési kabinetek, majd pedagógiai intézetek létrejötte és kiszakadása az igazgatás tanácsi szervezetéből, az egyes iskolák sajátos, eltérő helyzetére irányuló figyelem, a konkrét helyi problémák feltárásának és megoldásának a szándéka, s mindezzel összefüggésben az egységesnek és oszthatatlannak tartott, mitizált felügyelet szétválása, a szaktanácsadói és a szakértői szerepek kialakulása. Ezen változások betetőzésekként az 1980-as években – paradox módon – maga a központi irányítás, a Művelődési Minisztérium vált e bomlási folyamat katalizátorává. (Külön elemzést igényelne, hogyan válhatott a tanügyigazgatás az aczéli társadalomirányítási kísérlet gyakorló terepévé, továbbá, hogy a fentebb vázolt spontán folyamatoknak milyen szerepük volt e kísérlet kudarcában, vagyis hogyan szabadult ki viszsza vonhatatlanul a palackból a szellem.)

Mindezekben a változásokban már a 70-es évek elejétől egyre nagyobb szerepet játszott az újjászülető társadalomtudományok, mindenekelőtt a szociológia és a pszichológia közvetlen befolyása, ösztönző hatása és a neveléstudomány – megkésett és ellentmondásos fejlődése ellenére bekövetkezett pozitív irányú átalakulása, így például a józan pragmatizmus, a diagnosztikus eljárások valóságismeretet segítő térhódítása, a nemzetközi eredmények és a nemzeti hagyományok iránt megmutatkozó figyelem, a szélesebb körű tájékozottság igénye stb.

Bizonyos értelemben ezen összetevők eredőjének tekinthető az 1985-ös oktatási törvény, ami egy új, reformszándékú oktatásfejlesztési politika eredménye és továbbvivője volt. Kétségtelen korlátai és ellentmondásai ellenére témánk szempontjából különösképpen fontos – szimbolikus jelentőségű – lényegi mozzanataként értékelhetjük a pedagógusok szakmai önállóságának és az iskolai autonómiának a törvényi szintű deklarálását, a magyar iskola múlt századi, eötvösi, liberális hagyományait visszaidéző szándékát. Ez a szándék jutott kifejezésre az iskolaügyben érdekelt személyek a tanulók, a pedagógusok és a szülők egyéni jogainak és kötelezettségeinek, s főképpen a különböző iskolai

közösségek a nevelőtestület, a tanulói és a szülői közösségek, valamint az iskolatanács statútumainak a magyar tanügyi jogalkotás történetében első és egyedülálló megfogalmazásában.

Az 1980-as évek hazai viszonyai között azonban hiányoztak a valóságos iskolai autonómia és a szakmai szuverenitás társadalmi, politikai, jogi-közigazgatási, pénzügyi, működési, valamint szakmai és intézményi feltételei, s ez feszültségeket teremtett a törvény gyakorlati alkalmazásában, szakmai fogadtatásában egyaránt. Különösen irritáló volt a deklarált szándék és a valóság különbsége az iskola tartalmi munkájában. Változatlanul érvényben maradt ugyanis az abszolutizált és utópikus társadalom- és embereszmény, valamint a maximalista szaktárgyi követelmények jegyében fogant, túldimenzionált, „a tanulók teljes tevékenységének átfogására” irányuló nevelési-oktatási tervek és a sokat hangoztatott módszertani szabadság ellenében valóságos módszertani diktatúrát megtestesítő tankönyvek. Ugyanakkor hiányzott a pedagógustársadalom – s tegyük hozzá a szülői és a gyermektársadalom – jól tagolt és hatékony érdekképviseleti rendszere is ezen nemes elvek gyakorlati megvalósításához. Törvényszerűnek tekinthető tehát a jogalkotói szándék mindennapi értelmezésében napjainkban is gyakran tapasztalható oly végletes törekvés, mint a jogos szakmai önvédelem sajátos, eltorzult megnyilvánulását, az autonómia és a szuverenitás abszolutizálására, az iskolának mint önmagáért való, tisztán „szakmai” intézménynek az „idegen” környezettel való szembeállítására, szakmaiságának, önállóságának körülbástyázására.

Az oktatási törvény 1990-es módosítása két ponton hozott korszakos változást: az állami iskolamonopólium és a monolit iskolarendszer felszámolása terén. Ezzel mondhatnánk eredményesen zárult az iskolai autonómia visszaszerzéséért, visszaállításáért folytatott több évtizedes társadalmi és szakmai küzdelem.

* * *

Az itt vázolt történet legáltalánosabb tanulsága, hogy egy modern, nyitott, demokratikus társadalom normális működésének elengedhetetlen előfeltétele minden téren – így a közoktatásban is – az egyéni és a kollektív szabadságjogok, vagyis a szuverenitás és az autonómia – mások jogait nem sértő – érvényesülésének a dinamikus egyensúlya. Ez más vonatkozásban a képviseleti és a részvételi demokrácia optimális arányát s mindenképpen az állampolgárok cselekvő és alkotó részvételét jelenti saját ügyeik közös intézésében.

Ha már most történeti megközelítésben és a fenti szempontok alapján vizsgáljuk az 1993-ban elfogadott, hatályos oktatási törvényt, nem titkolhatjuk aggályainkat és fenntartásainkat a szuverenitásra és az autonómiára vonatkozó problematikus elemeit, kritikus pontjait illetően.

Az első és legsúlyosabb kifogás az, nincs meg a szükséges és kötelező összhang az önkormányzati és a közoktatási törvény között, s ez éppen az autonómia tekintetében hátrányosan érinti az iskolát. Ennek az ellentmondásnak a legkényesebb ütközési pontja az intézményvezetői megbízással kapcsolatos nevelőtestületi jogosítványok egyértelműségének a hiánya, amiből, sajnos, értelemszerűen következett az e tárgyban hozott problematikus alkotmánybírói döntés. De a két alaptörvény közötti feszültségből ere-

deztethető az iskola és a helyi társadalom viszonyának más pontokon is fenyegető torzulása, így példa az iskolaszékek kellően elő nem készített, s részben ebből következően igen gyakran a helyi politikai-hatalmi érdekeknek alárendelődő, elsietett felállítása. Az iskola sajátos szakmai szempontjainak a lebecsülése, mellőzése viszont szükségszerűen kelti életre a nevelőtestületek, illetve az érzékeny pedagógustársadalom történelmileg kialakult védekező reflexeit könnyen vezethet az iskola és a közvetlen környezet viszonyának nemkívánatos megromlásához.

A törvényben – 1985-ös előzményeihez képest is – az iskolai közösségek, a nevelőtestület, a tanulói és a szülői önkormányzat pozícióinak, autonómiájának a gyengülése állapítható meg, ami részben a fentemlített aránytalanságokból, részben a törvény egész szellemiségét átható autoriter felfogásból következik. Hasonló felfogásra utal a pedagógusszerep konzervatív törvényi megjelenítése is. Ugyancsak konzervatív és autoriter szemléletmód mutatkozik meg az egyensúlyt-bontó, túlzott állami, kultuskormányzati befolyás szándékának számos területen kimutatható tendenciáiban. Ez jut kifejezésre az iskolafenntartók önállóságát, mozgásterét erőteljesen korlátozó finanszírozási rendszerben, a bürokratikus állami kontroll visszatérésének a veszélyével fenyegető tanügyigazgatás dekoncentrált, regionális intézményeinek tevékenységében, valamint a minisztériumnak a tartalmi-tantervi szabályozás centralizálására tett lépéseiben, amelynek óhatatlanul a központi vezérlésű ideológiai-politikai befolyásolás nálunk évtizedek óta visszavisszatérő kísérteit idézik fel.

A törvény ezen pontokon elkerülhetetlen korrekciója azonban önmagában kevés lehet. Éppen a történelmi tanulságok alapján hangsúlyozhatjuk iskola autonómiáját és a pedagógusok önállóságát szavatolni képes szakmai intézmények és a kellően tagolt és – ugyanakkor – megfelelően összehangolt szakmai érdekképviseleti, érdekvédelmi szervezetek kiépítésének sürgető szükségességét. Azzal is számolva, természetesen, hogy az iskola feletti hatalmi osztozkodásban új tényezőként jelenik meg a piac a maga nyílt és sok tekintetben kegyetlen törvényeivel. A szakmailag jól megalapozott autonómiák tehát az oktatásügyben is a létért való küzdelem elengedhetetlenül fontos kritériumai és eszközei.

Az MTA Pedagógiai Bizottság és a KLTE Neveléstudományi Tanszéke felolvasóülésén (Debrecen, 1994. május 19.) elhangzott előadás.