

A törvényjavaslatról a törvényig

Az 1868-as népoktatási törvény szövegváltozásai

KELEMEN ELEMÉR

A magyar iskolaügynek a népoktatási törvénnyel megalapozott eötvösi reformprogramja szerves és fontos alkotóeleme volt a kiegyezéssel meginduló gazdasági, társadalmi és politikai változásoknak; alapvető feltétele és egyik meghatározó tényezője is egyben a következő évtizedek gyorsuló ütemű polgári és nemzeti fejlődésének. (1) Az Andrássy-kormánynak az ország modernizációjának minden fontos kérdésében szerepet vállaló „reformügyi minisztere” „a legnagyobb személyes sikerét érte el ezzel a törvénnyel, ami egyben a reformtörvényhozás talán legkiemelkedőbb alkotása volt.” (2) Egyik XX. századi méltatója szerint ez volt az első olyan polgári törvényünk, amelyet előnyére lehet összehasonlítani a Nyugat-Európában lezajlott társadalmi és politikai modernizáció folyamataival. (3)

Eötvös József csaknem egy esztendeig tartó, részleteiben kevésbé ismert előkészítés után, amelynek során ő maga is több mint három hónapon át megfeszített ütemben munkálkodott és – saját bevallása szerint – nyolcszor dolgozta át a tervezetet, 1868. május 26-án tájékoztatta az uralkodót, *Ferenc Józsefet* a készülő törvényjavaslatról. (4) A király azonnali egyetértésének birtokában ezután – egy képviselőházi interpellációra adott elégtárgy válaszképpen – június 23-án nyújtotta be a „T. Háznak” törvényjavaslatát „a népiszkolai közoktatás tárgyában.” A javaslat – fejtegette válaszában – „... magában foglalja azon intézkedéseket, melyeket arra, hogy hazánkban a népnevelés végre egy az ország állapotához méltó állást foglaljon el, szükségesnek tartok, és miután éppen a közoktatásnak ezen része az, amelynek megállapítása a nemzet legnagyobb részének leginkább érdekében fekszik, és miután, valamint alkotmányunk alapja democraticus, úgy összes közoktatásunk alapját is a népnevelésben kell keresnünk, azt hiszem, ez mindenesetre az első lépés, melyet ezen a pályán tenni kell: tehát szükségtelennek tartom, hogy a t. házat ezen törvényjavaslatra, vagy inkább tárgya fontosságára figyelmessé tegyem... A népek értelmi emelésében fekszik legbensőbb meggyőződéseim szerint ezen haza egész jövője.” (5)

Az illetékes osztályok, majd a szeptember végén kiküldött 25-ös népoktatási ad hoc bizottság előkészítő tevékenysége, illetve a Néptanítók Lapja által kezdeményezett s a parlamenti előkészületekkel párhuzamos szakmai viták és véleménynyilvánítások után november 18-án kezdődött el és 21-én zárult a képviselőházi, december 1-2-án zajlott le a főrendiházi vita, s 1868. december 5-én rendelték el a király által szentesített törvény, „a népiszkolai közoktatás tárgyában” született 1868. évi XXXVIII. tc. kihirdetését. (6)

A népiszkolai törvény időszakos lezárása volt annak a csaknem egyévszázados folyamatnak, amely – az 1777. évi Ratio Educationisban kinyilvánított felismerés óta, hogy ti. az iskola közügy, politikum – királyi, helytartótanácsi rendelkezések, országgyűlési reformprogramok és a különböző egyházak iskolafejlesztési eredményei révén több lépésben készítette elő a modern polgári közoktatás alapjait jelentő népoktatás törvényi szabályozását. Ebben a történetben – *Eötvös József* személye okán is – megkülönböztetett figyelmet érdemel az 1848-as népoktatási törvénytervezet, amely történelmünk során először – bár sikertelenül – kívánta a magyar törvényhozás által szabályoztatni ezt a rendkívül fontos kérdést.

A népoktatási törvény tehát szerves folytatását és sajátos szintézisét jelentette az előző évtizedek oktatásfejlesztési és -szabályozási kísérleteinek. Ebben kereshetjük egyik magyarázatát a sokak, így pl. *Finánczy* által is hangsúlyozott stabilitásnak és időt álló voltának. (7) Másfelől azonban világosan tükröződik benne a társadalmi-gazdasági rendszerváltozással szükségképpen együttjáró „paradigmaváltás”. A törvény a nemzeti kerek között kibontakozó polgári átalakulás új művelődési szükségleteihez és igényeihez igazodó, liberális elveken nyugvó rendezése, szabályozása a kérdésnek. Stabilitásának, hosszán – csaknem egy évszázadon át, sőt azon túl is – tartó érvényességének nyilvánvalóan ez a másik oka. A népoktatási törvény nemcsak tartalmát tekintve, hanem jogi, jogtechnikai értelemben is sajátos szintézist jelentett. Egyaránt magán viseli az angolszász típusú szabályozásnak a kialakult viszonyokat kodifikáló, pragmatikus jellegét és a kontinentális törvénykezős voluntarista, a szabályozott terület fejlesztési céljait és programját is tartalmazó vonásait.

Mik voltak a népoktatási törvény legfontosabb – újszerű – tartalmi elemei? (8)

Alapelve s egyben kiinduló tétele az állampolgári szabadság és az állami felelősség liberális értelmezésén alapuló *tankötelezettség*, illetve az azt ellenpontoszó *tanszabadság* és *tanítási szabadság* törvénybe iktatása. A tankötelezettség a gyermekek 6. évétől 12, illetve 15 éves korukig terjedt ki, teljesítését a törvény szigorúan szankcionálta. A tanszabadság magában foglalta a magántanulás és a nyilvános intézetek közötti választás lehetőségét, valamint az iskola – földrajzi helyétől és jellegétől független – szabad megválasztását.

A tanítás szabadságának elvéből, amit a liberális felfogás a lelkiismereti és a szólás-szabadsággal egyenrangú jogként kezelt, egyenesen következett az *iskolaállítási és -fenntartási szabadsága*, ami a hitefelekezeti és a polgári közösségekre (=községekre), az államra, valamint az egyes állampolgárokra, illetve az egyénekre célra létesült társuláissaira egyaránt kiterjedt. A viták során megnyilvánuló kétirányú támadások egyrészt az egyházak hagyományos kiváltságainak a korlátozását nehezítették, főképpen a katolikus klérus részéről, másrészt – mindenekelelt az erősödő nacionalizmus szempontjából – az állam közvetlen és közvetett befolysosolását tartották elégtelennek és erélytelennek. A „közös” – felekezet nélküli – községi iskolák kizárólagos igénye azonban – 1848-tól eltérően – 1868-ban már nem kapott nagyobb nyomatékot és támogatást. A kérdés ilyenén szabályozása egyébként az eötvösi koncepció legfontosabb eleme, az érdekek kiegyenlítésének elvi indokokkal, állambölcseleti érvekkel és gazdasági, politikai megfontolásokkal egyaránt alátámasztott mesteri megoldása, az „egzigenciákhoz” igazodó reálpolitikai lépés volt. (9)

Az egyéni szabadságjogok törvényi garanciáját jelentette – ekkor még csekély, bár a nemzetiségi képviselők által már ekkor is joggal bíralt kivételtől eltekintve – az országban élő nemzetiségi iskolai nyelvhasználatának, az *anyanyelvű népoktatásnak* a kodifikálása. Ezen a ponton a törvény lényegesen eltért a nacionalista indíttatású reformkori és 48-as előzményektől; tükrözte alkotójának a nemzetiségi kérdésben vallott s az egykorú nemzetiségi törvényben is kifejezett, bár a törvényhozás nyomására korlátozottabban megnyilvánuló, liberális álláspontját.

A törvény az egységes *népoktatási rendszer intézménytípusainak* – elemi és felső népiszkola, polgári iskola, tanító- és tanítónőképzők – megalkotásával csaknem száz évre szólóan megteremtette a modern polgári iskolarendszer szilárd alapjait. Erre épülhetett a következő évtizedekben a középiskola, a szakoktatás és felsőoktatás fokozatosan megvalósuló reformja, illetve hozzá illeszkedett a kisdedővás intézményrendszere. (10)

A népiszkolai törvény az *oktatás tartalmát* tekintve is megfelelt a kor követelményeinek, s az előremutató hazai kivételek példáján, a korábbi gyakorlatot messze meghaladó módon szabályozta a népoktatási intézményekben tanítandó *tantárgyak* körét. A vallásoktatásra, az írás-olvasás és az elemi számtani tanításra korlátozódo korábbi tantárgyi rendszer az alaptantárgyak tartalmát illetően is gazdagodott (nyelvtan, fogalmazás, beszéd- és értelemgyakorlat), illetve merőben új tantárgyakkal – hazai földrajz és történelem, némi általános földleírás és történet, polgári főbb jogok és kötelességek, a termé-

szettan és a természettudományok elemei, gyakorlaton alapuló mezőgazdasági és kertészeti ismeretek, testgyakorlat – bővült.

A törvény szabatosan meghatározta a tartalmi modernizáció *tárgyi feltételeit*, azaz előírta az iskola épületére, berendezésére, felszerelésére és a taneszközökre vonatkozó követelményeket, s nem utolsó sorban – bár kényszerű és fájdalmas kompromisszumokkal – a korszerűsítés *személyi feltételeit* (a tanítók képzettsége, az egy tanítóra jutó tanulólétszám, a tanítók fizetési minimuma és nyugdíjazásuk, a tanítóképzés és -továbbképzés, tanítói egyesületek stb.)

Végezetül utalnunk kell rá, hogy a törvény megvetette a modern *tanügyi igazgatás*, a népiskolai hatóságok átfogó rendszerének alapjait. A polgári állam önkormányozó szerepéből kiinduló központi szabályozás és felügyelet – tág teret nyitott az állami túlsúlyt, az etatizmust korlátozni képes különféle típusú helyi önkormányzatok számára, az egyének, valamint az iskolafenntartó polgári és felekezeti közösségek aktív részvételére, közreműködésére a népoktatás ügyes-bajos dolgaiban. Ugyanakkor lehetőséget adott a vármegeyi közigazgatás és az egyházi tanügyi igazgatás tevékenységének megújítására is.

A szakirodalom behatóan tárgyalta a népiskolai törvényjavaslat útját megalkotásától a törvény elfogadásáig. (11) Általánosnak mondható az a vélekedés, hogy az 1868. évi XXXVIII. tc. nemcsak az 1848-as előzményekhez képest jelentett visszalépést, (12) hanem a parlamenti procedúra kedvezőtelően alakította, deformálta a javaslat eredeti, előtvisi megfogalmazását is. „Az első vizsgálatra kiküldött *népoktatási bizottság* engedett a klerikális nyomásnak és kikérte az egyházak véleményét... Az egyházak küldötteinek véleménye erősen érezte hatását a bizottság jelentésében. Az eredeti javaslattal szemben a bizottság végül is olyan módosításokat terjesztett a képviselőház elé, amely *Eötvös* engedményei után még további kedvezményeket adott az egyházaknak” – olvashatjuk *A magyar nevelés története* című kézikönyvben. (13) Hasonlóképpen vélekedik *Felkai* is: a törvényhozás elé terjesztett javaslat „olyan módosításokat tartalmazott, amelyek leginkább éppen az egyházaknak nyújtott további kedvezmények miatt aligha tették lehetővé, hogy a törvény elfogadása esetén valóban egy demokratikus alapokra fektetett, széleskörű, a dolgozók tömegeire általános érvénnyel kiterjedő népoktatás vegye kezdetét Magyarországon.” Szerinte *Eötvös József*, „kinek előterjesztése különben is nélkülözötte azokat a radikális vonásokat, amelyekkel a húsz éve benyújtott javaslata rendelkezett, egyetértett a bizottság által javasolt módosításokkal”, s „ezzel hozzájárulását adta a törvény demokratizmusának szűkítéséhez”. (14) A törvényjavaslat elleni „hatalmas arányú felekezeti izgatással”, „a képviselőház és a főrendi ház acsarkodó vitáival” magyarázza *Antall József* is *Eötvös* visszavonulását korábbi álláspontjához képest. (15) Ezek a megközelítések azonban, véleményem szerint, sajnálatos módon mellőzték a szövegek összevetését, filológiai elemzését, s a viták – olykor valóban heves – politikai-ideológiai nézetkülönbségeit vetítették rá a törvény szövegére, mintegy prejudikálva az elmarasztaló vagy mentegető megítélést.

A népiskolai bizottságban és a parlament két házában folyó vita közismert részleteitől eltekintve, a továbbiakban az *Eötvös* által benyújtott törvényjavaslat és az elfogadott törvény szövegét (szerkezetét és tartalmát) teszem elemzés tárgyává, annak feltevésnek a bizonyítására, hogy a törvény radikalizmusát kétségtelenül enyhítő, netán gyengítő politikai kompromisszumok ellenére a széleskörű társadalmi-szakmai és politikai vita több szempontból is javára vált a népiskolai törvénynek: áttekinthetőbbé tette szerkezetét (néha nem szúrta ki maradéktalanul az ismétléseket és átfedéseket); nyelviileg szabatosabbá és szakmai szempontból is pontosabbá tette előírásait. A gondos szövegelemzés során mintegy negyven eltérést: tartalmi változtatást, szövegmódosítást regisztrálhattunk. Megítélésünk szerint ezek túlnyomó többsége előnyösen alakította a törvény szövegét, s a továbbiakban sem jelenthetnek alapot történelmietlen elmarasztalásához, sokkal inkább a realitásokkal szembe forduló józan politikai érdekegyeztetés és kompromisszumkeresés számlájára – javára – írhatók az elvitathatatlanul sikeres végeredmény érdekében.

A törvényjavaslat nyolc, az elfogadott törvény kilenc fejezetre tagolódott, s megváltozott, felcserélődött az egyes fejezetek sorrendje is. „A tanítás kötelezettségét és szabad-

ságát” tárgyaló ötödik fejezet – a népiskolai bizottság javaslatára a törvény élére került, tehát politikai, társadalmi súlyának megfelelően nagyobb nyomatékot kapott. Az áttekinthetőség érdekében szétválasztották „A hitfelekezetek s más testületek vagy magánosok által állított nyilvános népnevelési tanintézetek” című fejezetet, s az utóbbiakat, azaz a magán és társulati iskolákat a „magán tanintézetekre” vonatkozó töredékes fejezettel egybeszerkesztve a törvény önálló fejezetében tárgyalták. Ugyancsak külön fejezetben foglalták össze „az állam által állított tanintézetekre” vonatkozó előírásokat. Végül – a világosabb logikai szerkezetnek megfelelően – felcserélődött a népiskolai hatóságokról, illetve a tanítóképeződekről szóló fejezet, így az utóbbiak zárták a „népiskolai tanintézetek” sorát. Megmaradt viszont az a belső ellentmondás, hogy az elemi és felsőbb nép-, valamint a polgári iskolákra vonatkozó előírásokat – minden bizonnyal taktikai megfontolásból – a községi tanintézeteket tárgyaló ötödik fejezet A-val, B-vel és C-vel jelzett alpontjai tartalmazzák, azt a benyomást keltve, mintha ez az iskolaszervezet csak a községi intézmények körét érintené. Más előírások azonban, természetesen, egyértelművé teszik, hogy mindennemű „népoktatási nyilvános tanintézeteket a törvény által megszabott módon állíthatnak és fenntarthatnak a hazában létező hitfelekezetek, társulatok és egyesek, községek és az állam.”

„A tanítás kötelezettsége és szabadsága” című első fejezetben két apróbb, de lényeges tartalmi módosítást figyelhetünk meg: egyrészt önálló szakaszokban és pontosabban került meghatározásra az iskolába járás kötelezettsége alól való felmentés, illetve a kizárás, másrészt részletesebb, több fokozatú a tankötelezettségi előírások megszegésének szankcionálása. Pénzbírságra csupán az eredménytelen figyelemzetetés, „az erkölcsi eszközök felhasználásának sikertelensége” esetén kerülhetett sor.

A második fejezet – „A népoktatási tanintézetek köre és állíthatása” – ment át a legjelentősebb változáson: a tanintézetek köréből – a népiskolai bizottság által is támogatottan – kikerült a kisdedóvoda, illetve – *Csengery Antal* javaslatára – helyet kapott a felsőbb nepoktatás új intézménye, a polgári iskola.

A képviselőház támogatta azt az indítványt, mely szerint a kisdedóvók nem képző-, hanem nevelőintézmények, s külön határozatban szólították fel *Eötvöst* a róluk szóló önálló törvény mielőbbi előterjesztésére. Ezzel a döntéssel a kisdedóvó törvényi szabályozása több mint két évtizedes késedelmet szenvedett. (17)

A polgári iskola mint a városi népoktatás magasabb szintű intézménye helyet kapott *Eötvös* eredeti javaslatában, s csupán a király ellenvetésére törölték onnan. A főleg a hazai protestáns iskolai gyakorlatban több évtizedes előzményre visszatekintő „polgári” iskola a népiskolai bizottság állásfoglalása nyomán került vissza a törvényjavaslatba s elnyerte a képviselőház egyöntetű támogatását. Ezáltal a következő évtizedek, főként a XX. század hazai iskolafejlesztésének egyik fontos intézményét teremtette meg a magyar törvényalkotás.

A törvény – a javaslatlól eltérő módon – lehetővé tette magán-tanítóképzők létesítését; a tervezetben használt „egyházak” terminológiát következetesen „hitfelekezetekre” cserélte (s ezáltal a még „nem bevett” felekezetnek minősülő zsidóság iskolaállítási jogát is törvényesítette), továbbá az államot is felhatalmazta iskolaállításra és -fenntartásra. Ez utóbbi módosítás a törvényalkotás egyik legjelentősebb eredménye, hiszen így vált teljes körűvé a tanítás szabadságának intézményi garanciája. (18)

Csaknem tucatnyi kisebb-nagyobb változtatáson ment át „A hitfelekezetek által felállított népoktatási tanintézeteket” tárgyaló harmadik fejezet, ami érthető, hiszen a katolikus egyház hagyományos privilégiumainak, illetve a protestáns egyházak autonómiájának merev értelmezése és makacs védelme mind az előkészítés, mind a parlamenti vita stádiumában ezt a kérdést állította a politikai és ideológiai csatározások előterébe. A módosítások egy része kétségtelenül megerősítette a felekezeti iskolafenntartók autonómiáját, legalábbis a törvényjavaslat szövegéhez – de nem a korábbi, illetve a korabeli gyakorlathoz – képest. Saját képviselőik által meghatározott módon és mértékben igényt tarthattak híveik anyagi hozzájárulására az iskola fenntartásához és működtetéséhez, maguk választhatták a tanítókat és meghatározhatták a tanítói fizetést, maguk szabhatták meg az iskolában használatos tankönyveket és önállóan intézkedhettek a tanítási rendszer és módszer iránt. Kikerültek a törvény szövegéből az egyházi tanügyigazgatás

autonómiáját sértő direkt hatósági beavatkozások (így például az egyházi iskolai vagyon felhasználásának közvetlen ellenőrzése, általában az „illető hitefelekezeti hatóság” megkerülése a statisztikai adatszolgáltatástól kezdve az iskolára vonatkozó, netán elmarasztaló intézkedésekig).

A törvény ugyanakkor a korabeli gyakorlathoz, de a javaslatához képest is szigorította a felekezeti iskolák működésének tárgyi és személyi feltételeire, valamint a tanítás alapkérdéseire, például az egyes tantárgyakra vonatkozó előírásokat. A nem előírászerűen működő iskolák „bezárására” vonatkozó pontatlan javaslatlaltal szemben a beavatkozás fokozatosságát is betartva, „három ízbeni – félévenként történt – megintés” után községi iskola felállítását rendelte el, s ez esetben felhatalmazta a községet a törvényben megállapított iskolaadó kivetésére. (Községi iskola céljaira pedig abban az esetben is igénybe vehették a lakosság anyagi erejét, ha az egyes hitefelekezetek önálló, ám a községi iskoláztatási igényeket ki nem elégítő iskolát tartottak fenn, s az ezt szolgáltató hozzájárulás nem érte el a törvényben megállapított iskolaadó 5 százalékos mértékét.)

A negyedik – összevont – fejezet több ponton szigorította „a magánosok és társulatok által felállított népoktatási tanintézetekre” vonatkozó törvényi előírásokat. Így például csak olyan társulatok létesíthetnek iskolát, amelyek – alapszabályaikkal igazolhatóan – kifejezetten e célra alakultak. Ezeknek az iskoláknak minden tekintetben meg kellett felelniük azon nyilvános tanintézeteknek, melyeket pótolni akartak. Ezért, igaz, hogy a tervezettől eltérően nem félévenként, hanem évente, de a tanügyi hatóságoknak előre bejelentett, nyilvános vizsgát voltak kötelesek tartani.

Terjedelmileg jelentősen kibővült és tartalmilag is gazdagodott, pontosabbá, egyértelműbbé vált „a községi népoktatási tanintézetekről” szóló ötödik fejezet.

A községi iskola létesítését nemcsak hitefelekezeti iskola hiányában, hanem annak elégtelen, előírásoknak nem megfelelő működése esetén is kötelezővé tette. A tervezett szövegével szemben nyomatékosan kiemelte, hogy a község által állított iskolák „közös tanintézetek... hitefelekezeti különbség nélkül.” Lehetővé tette, hogy a külön felekezeti iskolákat – közmegegyezéssel – közös iskolává szervezzék.

A tervezet általános megfogalmazásaival szemben pontosabb lett az iskola épületére vonatkozó előírás (egy teremben legfeljebb 60 gyermek, egy gyermekre 8-12 négyzetméteres hely), s ezt – lehetőség szerint – a régi iskolaépületekre is érvényesíteni kellett. Kedvezőtlenebbre fordult viszont – reálpolitikai megfontolásokból – az egy tanító elé bocsátható növendékek száma (60-80). Igaz, a tervezett normatíva további feszültségeket gerjesztett volna, legalább egynegyedével növelve az így is pótolhatatlannak tűnő tanítóhiányt. (19) Szűkítették továbbá a tervezett szociálpolitikai intézkedéseket: a szegény gyermekek az „egyéb taneszközöket” nem, csupán a tankönyveket kaphatták ingyen. A községi népiszkola részleges ingyenessége így is nagy konsternációt keltett a felekezeti iskolafenntartók körében; tartottak a községi iskola vonzerejének növekedésétől, az állami konkurenciától.

Az iskolai adó kötelezettségét egyébként kiterjesztették az önálló adóközséget alkotó pusztákra és majorsági birtokokra, s minden községet – fekvő birtokban vagy készpénzben – iskolai alap létesítésére és ennek folyamatos gyarapítására kötelezték. Ugyancsak a községet illette az iskolaépület és a tanítólak építése és fenntartása. Az iskolai adó és alapvagyon csak községi iskolára fordítható, a törvény szigorított szövege ettől csak kivételes esetben engedett eltérést egyházi iskola javára, s csakis a felekezetiileg homogén lakosság egyöntetű igénye esetén. A tervezetben szereplő 3 százalékos vagyoni adót az előkészítés során elvetették; a rászoruló iskolák segélyért az államhoz fordulhattak. A segély állami fedezetét a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium mindenkor i költségvetése tartalmazta – az országgyűlés évenkénti döntése szerint.

Egyértelműbbé tették a változtatások a községi *elemi népiskolákra* vonatkozó szabályozást: létesíteni kell akkor is, ha a községben legalább 30 olyan gyermek van „kiknek szülői a fennálló felekezeti iskolákat használni nem akarják.” Harmincnál kevesebb gyermek esetén azonban a létező felekezeti iskolába kötelesek jártni a gyermekeket s annak fenntartásához hozzá kell járulniuk. Ha viszont nincs felekezeti iskola, akkor egyedül vagy a közeli községekkel közös iskolát kötelesek szervezni vagy közös népiszkolai tanítót

tarthatnak. Külön és részletesen szabályozta a törvény a tanyai gyermek iskolába járását (vagy a községi vagy saját iskolába, esetleg „járókelő – ambuláns – tanítóval”).

Kompromisszum született a szorgalmi idő tekintetében: az eredetileg tervezett egységesen kilenc hónap a falusi iskolák esetén nyolcra csökkent.

A hitoktatás kérdését a községi iskolákban a törvény végső szövege egyértelműen szabályozta: a közös iskolai órákon kívüli, nyilvános hitoktatást az érintett hitfelekezetek feladatkörébe utalta.

A törvénytervezet egyik legfontosabb módosítása, hogy kikerült a szövegből az anyanyelven történő oktatás csupán megengedő, „puhább” megfogalmazása, hogy ti. „minden növendék (amennyire lehet) anyanyelvén nyerje az oktatást.” Vegyes ajkú községekben a tanító nyelvtudásának igazodnia kellett a körülményekhez.

A *felsőbb népiskolák* (illetve a törvénybe iktatott polgári iskolák) esetén 6000-ról 5000-re szállították le az iskolaállításra kötelezett községek létszámhatárának értékét. Ezekben az iskolákban a törvény – a tervezettől eltérően – az anyanyelvű tanítást írta elő, azonban a nem magyar tanítási nyelvű iskolák esetén – az éles képviselőházi vita ellenére – a magyar nyelv tanítását is kötelezővé tette. A törvény merőben új mozzanata volt a *polgári iskola* megteremtése. Polgári iskola állítására és fenntartására azon nagyobb községeket kötelezték, melyeknek „anyagi ereje ezt megengedte.” (20)

A *tanítóképezdéssel* foglalkozó hetedik fejezet csupán néhány ponton hozott változást. A tervezetben használt „minta iskola” helyett „gyakorló iskolákról” esik szó, ám ez nem csupán terminológiai, hanem tartalmi különbséget is takar: nem az utánzás, hanem a tanítás cselekvő elsajátításának intézményei. Részletesebben és szabatosabban határozták meg a felvételi feltételeket; a magyar nyelv oktatása helyett az anyanyelv (s ezt követően, a magyar ill. a német nyelv), az „ének és orgona” tanítása helyett az „ének és zene (különösen a hegedű és a zongora)” tanítása szerepel a tárgyak között. Részletezőbb lett a tanítóképezdek tárgyi feltételeinek (iskolaépület, fenntartási költségek) és differenciáltabb a bentlakás, illetve a köztartásban való részvétel körülményeinek szabályozása.

A *tanítókörök hatóságokról* szóló nyolcadik fejezet két ponton változott lényegesen.

A községi iskolaszék létszámának módosításán túl – a lelkészek, a tanító, illetve a tanítók képviselője ti. a 9 választott tagon felül került az iskolaszékbe – a tagok mandátumát három évben határozták meg, szabályozták a szavazási eljárások módját (tanítóválasztás esetén kétharmados többségre volt szükség) és a gazdasági ügyekre vonatkozó újabb előírásokkal (a tandíj meghatározása, az iskolai alap kezelése, gyarapítása) bővítették hatáskörét.

A tanfelügyelő, illetve a megyei (tankerületi) iskolatanács szerepét pedig a törvény „a megye összes népnevelési ügyeivel” szemben a községi és az állami, illetve a magán és a társulati iskolákra redukálta; „a hitfelekezeti iskolák esetén a tanfelügyelő közbejöttével gyakoroltatik a főfelügyelet”, azaz az intézkedés és végrehajtása joga az egyházi tanügyigazgatási szerveket illeti. Az állami felügyelet illetően szabályozása azonban nem visszalépésnek, hanem az egyházi autonómiák tiszteletben tartásának, a tanügyigazgatási egyensúly következetes érvényesítésének tekinthető.

A *tanítókról* intézkedő kilencedik fejezet némileg enyhített a tervezet szigorúbb előírásán az oklevél nélkül tanítók esetén: csupán a „tanításbeli jártasságukat és ügyességüket igazolni” kötelesek, s csak azok kötelezhetőek póttanfolyamra, „akik ezt igazolni nem tudják.” Ugyancsak enyhítették az ún. segédtanítóval szemben támasztott követelményeket. Fontos – a tanítók érdekében végrehajtott – módosítás volt a törvényben előírtnál magasabb fizetéssel rendelkezők esetén annak a kimondása, hogy „ennek élvezetében ezentúl is meghagyandók.” Ugyancsak új elem a községi tanítók testületé alakulásának és a rendszeres tanítói értekezletek megtartásának előírása (a járási körök számára évi két, a megyei testület számára évi egy alkalommal), amit a községek segéllyel támogatni kötelesek.

E részletes áttekintés legfőbb tanulsága, hogy néhány, netán kompromisszumnak minősíthető korrekció kivételével, bár ezeknek a realpolitikai megalapozottsága is aligha vitatható, gyakorlati tapasztalatokra alapozott, szakmailag jól átgondolt korrekciókra ke-

rült sor, amelyek a törvény egészében, de részleteiben is egy átgondoltabb, egységesebb és hatékonyabb szabályozást eredményeztek.

Ezen módosítások következetes véghezvitele a képviselőház népoktatási bizottságának közöktatáshoz értő képviselőin, így elsősorban *Csengerly Antalón* és *Trefort Ágostonon* s a bizottság által felkért és meghallgatott szakértőkön kívül egyrészt a VKM-hez a Néptanítók Lapja felhívására is tömegesen érkező tanítóit, tanítóegyesületi és más szakértői véleményeknek, javaslatoknak, másrészt, a törvényjavaslat korrekcióján dolgozó minisztériumi munkatársak, mindenekelött a nagy gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező *Gönczy Pál* és a tanügyigazgatási kérdésekben járta *Molnár Aladár* tevékenységének, valamint a munkálatokat mindvégig kézben tartó miniszter, *Eötvös József* személyes érdemének tekinthető. (21)

A népoktatási törvény olyan csapatmunka eredménye volt tehát, amely ötvözni tudta a magyar népoktatás évszázados történeti és gyakorlati tapasztalatait a modern európai fejlődés eredményeivel és tanulságaival. Ebben a sokféle forrásból táplálkozó s magas fokú szintézist eredményező tevékenységben azonban elvitatlanul *Eötvös József* halatlan műveltségének, politikusi invenciójának és emberi állhatatosságának irányt adó és integráló szerepe. Ennek köszönhető a modern magyar népoktatás alaptörvényét, amelynél – *Finánczy Ernő* értékelése szerint – „hazai közművelődésünk szempontjából messzibbre kihatót, céljaiban és következményeiben jelentősebbet a magyar törvénykönyvben nem találunk.” (22)

JEGYZET

- (1) V.ö. Magyarország története 1848-1890. Főszerk. *Kovács Endre*, szerk. *Katus László*. 2. kötet: Magyarország története a dualizmus első negyedszázadában (1867-1890). – *Gratz Gusztáv*: A dualizmus kora. Bp., 1934. – *Hanák Péter*: A dualizmus korának történeti problémái. Bp., 1971., – uő.: Magyarország a Monarchiában. Bp., 1975. – *Szabad György*: Eötvös József a politika útján. – Századok, 105. évf., 1971. 3-4. sz. 658-669. p.
- (2) *Schlett István*: Eötvös József. Bp., 1987. 258. p.
- (3) *Bödy, Paul*: Joseph Eötvös and the Modernization of Hungary, 1840-1870. Philadelphia, 1972. – Idézi: *Schlett*: l.m. 258. p.
- (4) L. Eötvös Józsefnek *Haynald Lajos* kalocsai püspökhöz írott, 1868. január 29-én keltezett levelét:
„Tegnap végeztem be népoktatási törvényemet. A 130 és néhány paragrafus több mint három havi erős munkának az eredménye. Nyolcszor dolgoztam át újra, de reménytelen, hogy végre feltaláltam azon formát, amelyben az egyház teljes szabadsága oktatás dolgában is nálunk keresztülvihető lesz...” – *Eötvös József*: Levelek. Szerk., ford., előszó és jegyz. *Oltvány Ambrus*. Bp., 1976. 526-529. p.
- (5) Törvényjavaslat a népiskolai közöktatás tárgyában. – Néptanítók Lapja, 1868. 22. sz. (VII.2.) – Az 1868. XXXVIII. törvénycikk a népiskolai közöktatás tárgyában. – *Eötvös József*: Kultúra és nevelés. Összegyűjt., szerk., előszó: *Mezei Márta*. Bp., 1976. 361-388. p. A törvény szövegének idézeteit innen vettük, az oldalszámra való külön utalás nélkül.
- (6) Az eseménytörténetre vonatkozóan 1. *Felkai László*: Eötvös József közöktatásügyi tevékenysége. Bp., 1979. 142-186. p., továbbá *Antall József*: 100 esztendő a népiskolai törvény. – Eötvös József és a népiskolai törvény országgyűlési vitája. – Magyar Pedagógia, 68. évf. (új f. 8. köt.), 1968. 4. sz. 414-434. p.
- (7) L. *Finánczy Ernő*: Népoktatásunk alaptörvénye. 1868-1918. – Magyar Pedagógia, 27. évf. 1918. 65-75. p.
- (8) A népoktatási törvény tartalmi elemzéséhez *Finánczy, Felkai, Antall* és *Schlett* hivatkozott munkái mellett felhasználtuk még: *Imre Sándor*: Bárá Eötvös József művelődési politikája. Bp., 1913., valamint uő.: Eötvös nézetei az oktatásra vonatkozó állami jogokról és kötele-ségekről. – Magyar Paedagógia 9. évf. 1905., 457-478., 530-537. p. – *Kármán Mór*: Állam és egyház viszonya a magyar népoktatásügy körében. Bp., 1906. – *Valentényi Gáspár*: Az elemi népoktatásügy autonómiaja törvényhozásunkban. Tanügyközöktatási jogi tanulmány. Miskolc, 1928. – *Köte Sándor*: Közöktatás és pedagógia az abszolutizmus és a dualizmus korában. Bp., 1975., továbbá *Arató Ferenc*: Az oktatás tartalma. – 100 [Száz] éves a kötelező népoktatás. Szerk. uő. Bp. 1968. 103-168. p.
- (9) *Eötvös József*: A XIX. század uralkodó eszméinek hatása az álladalomra 1-3. kötet. Bp., 1903. – *Trefort Ágoston*: B. Eötvös József A XIX. század uralkodó eszméinek hatása az álladalomra című munkájáról. – Értekezés a társadalomtudományi kutatások köréből. VIII. kö-

- tet Bp., 1883. (Közli a mű 1903-as kiadásának zárókötete is). – Az 1981-es kétkötetes kiadás előszavát *Sőtér István* írta.
- (10) L. A középiskolákról és azok tanárainak képzéséről szóló 1883: XXX. tc., a tanoncoktatást szabályozó 1884: XVII. tc., valamint a kisdédóvásról szóló 1891. évi XV. tc., továbbá a kolozsvári egyetemet 1872: XIX. tc., valamint a debreceni és a pozsonyi egyetem felállítását elrendelő 1912: XXXVI. tc. – A témára vonatkozóan I. *Felkai László*: Neveléstörténeti dolgozatok a dualizmus koráról. Bp., 1983.
- (11) L. *Antall, Felkai*: l.m.
- (12) Uo.
- (13) A magyar nevelés története. 3. kiad. Bp., 1969. 104. p.
- (14) *Felkai*: l.m. 256., 169. p.
- (15) *Antall*: l.m. 416. p.
- (16) L. 5. sz. jegyzet!
- (17) Eötvös 1870 tavaszán terjesztette elő a kisdédóvásról szóló külön törvény tervezetét, az ügy végigvitelét azonban halála megakadályozta. A kisdédóvást végül az 1891. évi XV. tc. szabályozta.
- (18) Más kérdés, hogy az állami iskolák révén a következő évtizedekben tág tér nyílt az állam magyarosító, nacionalista politikai befolyásának érvényesítésére.
- (19) A tanítóhiány – hozzávetőleges becslések alapján – ezekben az években meghaladta a 10000-et. A tanulólétszám radikális csökkentése ugrásszerűen megnövelte volna az iskolák igényét.
- (20) A polgári iskolára vonatkozó előírások összefoglaló ismertetése is szétfeszítené a dolgozat kereteit. Ezért csupán a legfontosabb mozzanatokat ragadtuk ki.
- (21) V.ö.: *Kelemen Elemér*: A népoktatási törvény és forrásai. – Eötvös József a művelődéspolitikus. Bp., – Ercsi, 1993. 10-24. p. (Ercsi Eötvös Füzetek. I.)
- (22) *Finánczy*: l.m. 5. p.