
PONYI LÁSZLÓ

A közművelődés és közigazgatás kapcsolatának fontosabb összefüggései

A rendszerváltás egyik meghatározó, történelmi eseményének is nevezhetjük a 15 esztendővel ezelőtt létrejött demokratikus, korszerű, megújulásra, önkorrekcióna is képes helyi önkormányzati rendszer és az azt megalapozó törvény létrejöttét¹. A klasszikus hatalmi ágak (bírói, törvényhozói, végrehajtói) mellett negyedik hatalmi ágnak is tekintett helyi önkormányzatok – a tanácsi rendszer felszámolását követően – megerősödtek, szervesen illeszkedtek az országos és helyi közhatalmi, közszolgálati struktúrába. Munkájukban az alkotmányos alapelveknek és az ezeket részletező törvényeknek megfelelően van jelen a közművelődési feladatellátás is.

Montesquieu óta a közigazgatás – definiáltan is – olyan szervező tevékenység, amellyel az állam célkitűzéseit teljesíti, szervezi saját munkáját, a közbiztonságot, a közoktatást. Végzi a társadalom anyagi, kulturális, szociális szükségleteinek kielégítését. A közigazgatás – integratív funkciójának teljesítésekor – gondoskodik a döntések megvalósításáról a társadalmat alkotó minden alrendszerben, melynek alapvető célja a társadalmi egyensúly megőrzése. Allokációs funkciója pedig egyrészt a társadalmi erőforrások feltárásáról való gondoskodás kötelezettségét jelenti, másrészt pedig a források felhasználásának meghatározását. Napjainkban a közigazgatás egyre hangsúlyosabb feladatává válik – a közhatalmi tevékenység mellett – a társadalmi szükségletek kielégítése, a szolgáltatások megszervezése. Munkájára jellemző továbbá a feladatok heterogenitása.

A közművelődés szempontjából rendkívül fontos kitétel az Alkotmányban, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg a helyi önkormányzás

¹1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

joga.² Ennek szellemében teszi a hangsúlyt a közösségre az önkormányzati törvény preambuluma is, amely elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. Az önkormányzati törvény egyrészt az Európai Önkormányzati Charta elvei alapján fogalmazódott meg, másrészt pedig a közösség megnevezésével konkrétabbá is tette az ott megfogalmazottakat.³ Így közösségi szintésre azért is szükség van, mert ez lehet az alapvető bázisa a helyi közösségek önszerveződésének is. A közösségi önszerveződés pedig az egyik fontos feltétele és alapja a helyben alakuló és működő autonóm, demokratikus önkormányzásnak. Ebben az összefüggésben a közművelődési tevékenység – amelynek fontos része a közösségfejlesztés – a helyi önkormányzatiság fejlesztésének egyik fontos, fel- és elismert segítőjévé, szövetségesévé válhat. A közösség minél erősebb, összetartóbb, kulturáltabb, annál inkább erősödik meg a közhatalom demokratikus decentralizációja. Összefoglalva: a közművelődés – mint közösség és társadalomfejlesztő tevékenység – fontos és elengedhetetlen a helyi önkormányzás és a települések jövője szempontjából is. A közművelődéshez való jog gyakorlása tehát közigazgatási szempontból is közérdekű, a közművelődési tevékenység támogatása pedig közcél, ahogy ezt a kulturális törvény is említi.⁴

Amikor a közigazgatás a közművelődés fejlesztéséhez hozzájárul, akkor saját ügyfelei kulturáltságát is növeli. A művelt ügyfél különbséget tud tenni a közigazgatásban politikailag változó és a szakmailag állandó réteg között, könnyebben látja át a hivatal működési mechanizmusát, ismeri a helyi közakarat formálásának fórumait. A művelt ember közösségi érzékenységére jól alapozhat a helyi önkormányzat is. Alapvetően fontos a közigazgatás számára annak belátása, hogy kulturált ügyfeleivel

²1949. évi XX. törvény 42. §.

³Az 1997. évi XV. törvény – amely a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezményt teszi belső jogszabállyá – nem nevesíti a közösséget. A törvény I. része 3. cikkében a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A Charta rendelkezik arról, hogy az önkormányzatok gyakorolják ezt a jogot, de azt nem pontosítja, hogy kikből is áll a helyi önkormányzat. Ezt nevesíti a magyar jogalkotás az Alkotmányban és a helyi önkormányzati törvényben.

⁴Az 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről 73.§ (1) (Kulturális törvény)

valószínűleg kevesebb gondja akad majd, mint azokkal, akik ezekkel az adottságokkal nem rendelkeznek. A közművelődés ebben az összefüggésben is segítője lehet a közigazgatásnak, mivel a közigazgatás külső hatékonyságát növeli. A közművelődési tevékenység – különösen annak felnőttképzéssel foglalkozó ágazata – segít abban is, hogy a leszakadt rétegek integrálódhassanak a társadalomba. Ezért is fontos közigazgatási feladat a közművelődési szolgáltatások társadalmi, illetve helyi megszervezése.

A különböző társadalmi rendszerek tradícióik alapján – és demokratizmusuk fokától függően – másként határozzák meg a közigazgatás kulturális-közművelődési feladatait. A demokratikus politikai berendezkedésben a közigazgatás közművelődéssel kapcsolatos tevékenységei és feladatai a kultúra „természetéhez” igazodnak. Ezek lényegében olyan igazgatási működési formákat és módszereket engednek meg, amelyek a közművelődés spontán mintaközvetítő és közösségalkító hatását nem zárják ki.

A közművelődési tevékenység középpontjában az ember áll. Éppen ezért a közművelődés jogi szabályozásának alapjait az emberi jogoknál és szabadságoknál kell keresni. Ez megközelíthető az egyén és az állam, illetve a helyi önkormányzatok⁵ aspektusából is.

Az egyéni vonatkozásában a kiindulási alap az, hogy a kultúra, a kultúrához való viszonyulás az egyén magánügye. Az alapvető személyi szabadságok e körben az egyén lelkiismereti, gondolat- és vallásszabadsága. A politikai jogok és szabadságok között pedig a véleménynyilvánítás (szólás) szabadságát, a sajtószabadságot, a közérdekű információhoz való jogot és az egyesülési jogot kell megemlíteni. A gazdasági – szociális – kulturális jogok között értelemszerűen a művelődéshez való jog, és az ezzel szoros összefüggésben a tudományos és művészi élet szabadsága fontos a közművelődési szakigazgatás számára⁶.

A közművelődés jogi szabályozásának állami, önkormányzati vonatkozásait tekintve alapelveként a világnézeti semlegességet kell megemlíteni. Az állam, de a helyi önkormányzat is minden személy vagy csoport

⁵A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Kulturális törvény 73.§ (2) A továbbiakban a közművelődési feladatellátás címzettjeinek, vagy egyszerűbben feladatellátóknak is nevezem őket.

⁶Az 1949. évi XX. törvény XII. fejezete tartalmazza ezen jogokat és szabadságokat.

számára ugyanazokat a feltételeket köteles biztosítani bármínemű tevékenységük folytatásához – értelemszerűen a közművelődési gyakorlathoz is –, ha azok az alkotmányban foglalt mértékek keretei között maradnak. A közművelődési feladatellátás címzettjei nem kötelezhetik el magukat meghatározott világnézet vagy kulturális értékek megvalósítása mellett, illetve más világnézetek vagy kultúrák alacsonyabb-rendűségét, értéktelenségét nem nyilváníthatják ki. A diszkrimináció tilalma a hátrányos megkülönböztetés állami, önkormányzati gyakorlatát egyértelműen kizárja. Az előnyös megkülönböztetést (az ún. pozitív diszkriminációt) pedig az arányok szigorú mérlegelése és megtartása mellett csak akkor engedi meg, ha ezzel a módszerrel nagyobb társadalmi egyenlőtlenségek kialakulása elkerülhető vagy csökkenthető.

A magyar Alkotmány nem említi ugyan a világnézeti semlegesség elvét, de lényegében megvalósítja azt azzal, hogy kimondja az állam és az egyház elválasztását. Leszögezi, hogy tilos bármely megkülönböztetés az emberek faja, neme, nyelve, vallása, politikai meggyőződése vagy véleménye szerint. Deklarálja, hogy tudományos igazságok kérdésében az államnak nincs döntőbírói szerepe, valamint támogatásáról biztosítja a szabad művészeti életet.

Summázva a gondolatsort: a kultúra és közművelődés minősége alapvetően az egyén magánügye, abba az individuális privátszférába tartozik – néhány más alapvető állampolgári jog mellett – amelybe az állam, a helyi önkormányzat nem avatkozhat be. A művelődéshez való jog azt is jelenti, hogy senkit sem lehet meghatározott kulturális magatartásra kényszeríteni, és *a közművelődési igazgatás szabályozó hatalma a kultúra tartalmi elemeit, minőségi vonásait nem határozhatja meg.*

A közművelődéssel összefüggő állampolgári jogok és szabadságok „elhárító”, „védő” jogként funkcionálnak, s mint ilyenek gátat szabnak az állam, vagy önkormányzat aktivitása, beavatkozása elé.

A közművelődési igazgatás tehát ebben az értelemben nem magára a közművelődésre vonatkozik, hanem annak feltételeire: a közösségi színtereken, vagy közművelődési intézményekben zajló kulturális tevékenység kibontakozásának dologi és intézményi hátterére, valamint a kulturális termékek elsajátíthatóságához és hozzáférhetőségéhez szükséges körülmények megteremtésére. Mindemellett a szakigazgatás akkor képes rendeltetésének megfelelni, ha szervező és adminisztratív tevékenységének a hatókörét a közművelődés, illetve a közművelődési tevékenység

fogalma, elméleti megközelítései alapján alakítja ki. Ebben az esetben alapelveként és követelményként fogalmazható meg, hogy csak olyan fogalmat használhat, amely kimeríti a világnézeti semlegesség elvét, és nem sérti a korábban felsorolt jogokat és szabadságokat.

A társadalmi integráció fennmaradása és elmélyülése érdekében azonban sem az állam, sem a helyi önkormányzat nem maradhat a társadalmi folyamatok passzív szemlélője. A mai államok alkotmányaik alapján kötelezettek, hogy bizonyos alapjogok megvalósulásának, gyakorlásának feltételeit megteremtsék. Ilyen alapjog a kultúrához való jog is. Az államnak az Alkotmányban megfogalmazott kötelessége, hogy kialakítsa és működtesse azt a közművelődési intézményrendszert, amely a kultúrához hozzáférést, a kulturális értékek elsajátítását általában lehetővé teszi. A helyi önkormányzatoknak pedig a kulturális és az önkormányzati törvény állítja feladatként a közművelődés feltételeinek biztosítást.

Az államnak és a helyi önkormányzatoknak ezt a kötelességet objektív intézményvédelmi kötelességnek lehet nevezni. Az alapjogok azon csoportja, amelybe – a szociális és a gazdasági jogok mellett – a kulturális jogok is tartoznak, második generációs emberi jogok. Ezek az alapjogok az állam aktivitását, tevőlegességét követelik meg. Ilyen alapjog a magyar Alkotmány szerint a művelődéshez való jog. Az 1949. évi XX. törvény 70/F §. (1) alapján a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára *a művelődéshez való jogot*. Ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével valósítja meg. Ennek adekvát leképezése a gyakorlatban az országos közművelődési intézményrendszer fenntartása és működtetése a területi és települési önkormányzatokkal együtt. A fent említett „aktív” alapjog esetében napi szervező, irányító, felügyelő, ellenőrző tevékenységet kell folytatni. Az „aktív” alapjogok egyik kiemelkedő jelentőségű biztosítója éppen a megfelelően működő közigazgatás. A jogrendszerekben – így a magyarban is – a kultúrával kapcsolatos jogi szabályozás alapvetően az „aktív” kulturális jogok megvalósulását szolgálja. Minthogy az állam és az önkormányzatok közművelődési feladatait és céljait döntő mértékben a közigazgatás teljesíti, a közművelődési joganyag túlnyomó része a közigazgatási jog normaanyagába tartozik. A közigazgatást közművelődési szolgáltató megbízatása nem hatalmazza fel arra, hogy az ebbe a tárgykörbe tartozó jelenségeket rangsorolja, tartalmi értékeikről véleményt formáljon, meghatározott kul-

turális tárgyakat preferáljon, vagy hogy diszkriminációval sújtson egyes kulturális jelenségeket.

A közigazgatás közművelődési megbízatása olyan formák, szervezetek, intézmények megteremtésére és működtetésére szól, amelyek keretei között bármely kulturális tartalom kibontakozhat. A kulturális igazgatás nem a kultúra, hanem *a kultúra létezési feltételeinek az igazgatása*. Így a közművelődési igazgatás nem beavatkozó igazgatás, hanem szolgáltató közigazgatás.

Mindezek belátása és alkalmazása egyik fontos feltétele, alapja lehet a jól működő állami és helyi önkormányzati közművelődési szakigazgatásnak.

Felhasznált irodalom

1. Fogarasi József – Ivanics Imre – Kiss László: A helyi önkormányzatok – Bp., Unió Kiadó, 2001.
2. Rácz Attila: Alapvető jogok és kötelességek – Bp., BKÁE Államigazgatási Kar, 2002.
3. Takács Albert: A kultúra igazgatása – Bp., BKÁE Államigazgatási Kar, 2000.
4. Dr. Molnár Csaba: Művelődésjog – Győr, Nyugat-Magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Tanítóképző Főiskolai Kar, 2003.

Jogszabályok

1. A Magyar Köztársaság Alkotmánya – 1949. évi XX. törvény
2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
3. 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
4. 1997. évi XV. törvény – A Helyi önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.