

# ÚJ KÖNYVTÁRI TÖRVÉNY FELÉ

FARKAS László:

A közművelődési könyvtári törvényhozás.

Összehasonlító tanulmány

- Frank M. GARDNER könyvéből -

(ism.)

A „Public library legislation: a comparative study” c. munka (UNESCO, Paris, 1971. 285 p.) a kérdés legátfogóbb áttekintését nyújtja. Elkészítését az UNESCO kérte az IFLA-tól; az IFLA ezzel a munkával Gardnert bizta meg, aki a Brit Könyvtáros Egyesület törvényügyi bizottságának hosszú éveken át elnöke volt, részt vett az angol könyvtári normák kidolgozásában, s már ezzel kapcsolatban foglalkozott összehasonlító könyvtári törvényhozási tanulmányokkal. — Az alábbiakban könyvének elvi fontosságú fejezeteit ismertetjük (reflexiók nélkül tolmácsolva a szerző gondolatait), az 1-3. fejezetet nagy vonalakban, a 18. fejezetet rövidített fordítás formájában. Az ismeretetés FARKAS László munkája.

## BEVEZETÉS

A szerző olyan országok könyvtári törvényeit választotta vizsgálódásának tárgyává, amelyekbe személyesen is ellátogathatott, mert a törvények valódi értéke csak hatásukban, eredményeikben mérhető le.

A tizennégy állam kiválasztása több körülmény mérlegelése alapján történt. Vannak köztük fejlett és fejlődő országok; a központi és helyi kormányzati formák tekintetében vannak szövetségi államok, egy-

séges központi kormányzat elve alapján szervezett államok, közpon-  
tosított tervgazdálkodást folytató államok.

A szerzőnek az egyes könyvtári törvényhez fűzött megjegyzései min-  
dig könyvtárosi és nem jogászi szempontuak. Biráló megjegyzései  
nem öncélúak; igyekszik rámutatni arra, hogy a könyvtári törvények  
hiányosságai többnyire olyan külső tényezőkből fakadnak, amelyek  
jól ismertek a könyvtárosok előtt. Egyetlen szándéka az volt, hogy  
az elvégzett összehasonlítások alapján rámutasson azokra az alter-  
natívákra, amelyeknek segítségével az egyes problémák megközelít-  
hetők.

Talán a legnagyobb figyelemre méltó eredménye az elvégzett vizs-  
gálatoknak, hogy ki lehet mutatni a könyvtári törvényeknek egy meg-  
határozott sémáját még az olyan államokban is, melyek kormányzati  
felépítésükben nagy mértékben különböznek egymástól. Ez pedig ar-  
ra mutat, hogy a könyvtári jogalkotás problémái ma már jórészt azo-  
nosak, és megoldásuk jó úton halad.

## 1. A PROBLÉMA JELLEGE

A közművelődési könyvtárak rendszerének kiépítése és fenntartása  
magától értetődő feladatnak tűnik minden olyan államban, ahol a ne-  
velés és művelődés ügyét fontosnak tartják. Hiszen az egyénnek  
nemcsak a formális iskolai oktatás idején kell a könyvekhez hozzájut-  
nia, hanem azután is; ebből pedig következik, hogy szükség van a  
könyvek, nyomtatványok szervezett gyűjteményeire.

Azt hihetnénk, hogy viszonylag egyszerű feladat egy ilyen könyvtári  
rendszer törvényes megalapozása, és magától értetődik az ilyen  
könyvtárak használatának ingyenessége mindenki számára – amint  
az iskoláztatás már majdnem mindenütt kötelező és egy bizonyos  
szintig ingyenes is.

Ezek a feltételezések azonban tévesek. A közművelődési könyvtárak  
szerves rendszerének szükségességét – szemben azzal a korábbi ál-  
lapottal, melyben önálló nyilvános könyvtárak egymástól függetlenül  
léteztek – éppen egyes fejlett államokban csak a legutóbbi időkben  
ismerték fel. Sok egyébként fejlett kulturájú és oktatási rendszerű  
államban ma sincs általános érvényű könyvtári törvény, példa erre  
Franciaország, Belgium, Hollandia és Olaszország. Sokszor pedig

a régi könyvtári törvények már nem felelnek meg a modern állam követelményeinek. A közkönyvtárügy fejlődését paradox módon valószínűleg az is hátráltatta, hogy közművelődési és társadalmi jelentőségét már jóval a kötelező népoktatás bevezetése és a modern államrend kialakulása előtt elismerték, így a közművelődési könyvtár fogalma lényegileg a helyi közösségekhez kapcsolódott.

Már több mint száz éve – 1849-ben – megállapította Edward Edwards, az angol könyvtárügy egyik uttörője, hogy törvényes alap nélkül a közművelődési könyvtárak nem válhatnak állandó jellegű művelődésiügyi intézményekké.

Száz évvel később, 1949-ben, az UNESCO nyilatkozatot adott ki a közművelődési könyvtárak szükségességéről és feladatairól. Hangsúlyozta, hogy ezek hatékony eszközei a közoktatásnak, a népek közötti megértés erősödésének. Elsődlegesen a felnőttek művelődését szolgálják, de az iskolai munkának is kiegészítő eszközei. A közművelődési könyvtárakat – folytatja a deklaráció – törvény alapján kell létesíteni és fenntartani, teljes mértékben vagy legalább is tulajdoni részben közpénzből; biztosítani kell ingyenes használatukat, egyenlő feltételek mellett, a közösség minden tagja számára, foglalkozásra, vallásra, társadalmi osztályra vagy faji hovatartozásra való tekintet nélkül.

1953-ban a nigériai Ibadanban rendezte meg az UNESCO első szemináriumát a fejlődő országok könyvtárügyéről. Az itt elfogadott álláspont szerint a könyvtárügyi törvénynek az alábbi rendelkezéseket kell magában foglalnia:

- általános felhatalmazás a könyvtári kiadások viselésére, a költségek felső határának rögzítésénélkül,
- a törvény rendelkezéseinek kötelező végrehajtása mindenütt, ahol ennek már megvannak a feltételei (anyagi eszközök, szervezet, szakképzett könyvtárosok),
- kötelező erejű rendelkezés arról, hogy a könyvtárakban megfelelő képesítésű könyvtárosokat kell alkalmazni,
- a könyvtári szolgáltatások valamilyen formában az egész lakosságnak álljanak rendelkezésére,
- könyvtárközi kölcsönzés útján az egész ország könyvvállománya mindenki számára hozzáférhető legyen,
- a könyvvállomány a különböző elvi felfogások minden árnyalatát tükrözze,
- az országos rendszer keretében mindenütt az ingyenesség megvalósítására kell törekedni.

Az IFLA Közművelődési Könyvtári Szekciója 1955-ben memorandumot tett közzé a könyvtárügy fejlesztéséről; ennek külön fejezete foglalkozik a könyvtári törvényhozással. Megállapítja, hogy minden államnak szüksége van könyvtári törvényre. Ez a törvény

- hatalmazza fel az erre alkalmas helyi hatóságokat a közpénzek könyvtári célú felhasználására,
- ne limitálja a helyi könyvtári kiadások mértékét,
- pontosan határozza meg azokat a könyvtári célokat, amelyekre a közpénzeket fordítják,
- biztosítsa a helyi hatóságok szervezeti és anyagi együttműködését a könyvtári szolgáltatások ellátására;
- minden helyi hatóság létesítsen könyvtári bizottságot, amely közvetlenül a helyi Tanácsnak felelős,
- a helyi hatóságok nevezzék ki a könyvtári személyzet tagjait,
- a könyvtárat a lakosság ingyen használhassa.

Leszögezte még a memorandum, hogy a helyi hatóságokat törvényesen kell kötelezni közművelődési könyvtárak fenntartására, mihelyt ez gyakorlatilag megvalósítható.

1955 októberében az UNESCO Delhiben rendezett szemináriumot a könyvtári törvényhozásról, 12 ázsiai ország képviselői számára. Az itt elfogadott javaslatok is a fentiekhez hasonló irányba mutatnak.

## 2. ALAPELVEK ÉS GYAKORLATI MEGFONTOLÁSOK A TÖRVÉNYEK SZERKESZTÉSÉBEN

Új könyvtári törvény megalkotásánál mindenekelőtt az illető állam szerkezeti felépítését, alkotmányos berendezését kell tekintetbe venni. A közművelődési könyvtárak létesítésének elsősorban helyi kihatásai vannak, ezért igen nagy jelentősége van a törvény megszerkesztésénél annak, hogy milyen viszony áll fenn a helyi hatóságok jogköre és az országos központi hatalom között.

Olyan államokban, ahol általános érvényű könyvtári törvény nincs is, a helyi jogszabályok alapján, törvényileg teljesen rendezett viszonyok között működhetnek a közművelődési könyvtárak. Ez a körülmény azonban megnehezíti az egész országra kiterjedő, általános érvényű új törvény meghozatalát. Ez a helyzet a Német Szövetséges Köztársaságban, és bizonyos mértékig Hollandiában és Belgiumban is.

A törvény meghozatalánál más fontos tényezőket is gondosan kell mérlegelni. Ilyenek: az oktatási viszonyok, az országban használt különböző nyelvek és jelentőségük a könyvtermésben, a népsűrűség és a települési viszonyok, a közlekedés, az állami bevételek és az adózás rendszere, a meglévő könyvtári vonatkozású jogszabályok, a képzett könyvtárosok száma és a könyvtárosképzés.

A cél annak a meghatározása, hogy az adott körülmények között mit tud az állam nyújtani, mekkora a szükséglet, milyen szervezetre van szükség, és hogyan tudja a törvényhozás a könyvtárügy gyors fejlődését előmozdítani a közgazdaság és a közigazgatás tulságos megterhelése nélkül.

Megalkotni könnyebb egy törvényt, mint megváltoztatni. Legyenek ezért a törvények flexibilisek, és már eleve számoljanak a társadalmi viszonyokban, a helyi hatóságok szervezetében és az adózási rendszerben bekövetkezhető változásokkal.

Vannak bizonyos tipikus gyakorlati problémák, amelyeket a könyvtári törvényhozásnak meg kell oldania. Vegyük sorra őket.

Önálló rendszer legyen a közművelődési könyvtárügy vagy az országos könyvtári rendszer része? — Előnyösnek mutatkozhat egy olyan integrált országos rendszer létesítése, amelybe nemcsak minden közművelődési könyvtár, hanem valamennyi egyéb könyvtártípus is (egyetemi könyvtárak, intézmények könyvtárai, műszaki könyvtárak, sőt a nemzeti könyvtár is) beletartozik. Nem szabad azonban megfelelkezni arról, hogy ezek a könyvtárak — bár működésük hasonló — különböző célokat azogálnak. Valamennyi könyvtártípusnak egyetlen törvényben való egybefoglalása kedvezőtlenül befolyásolhatja a közművelődési könyvtárak fejlődését, s emellett még ellenállást is válthat ki a többi könyvtár részéről. Ugyanakkor viszont nyilvánvalóan szükség van a különböző könyvtárak működésének bizonyos összehangolására, aminek megszervezésére leginkább a nemzeti könyvtárak alkalmasak. A bibliográfiai együttműködés és a könyvtárközi kölcsönzésben való részvétel minden könyvtár számára fontos.

A központi könyvtári hatóság kérdése. — Kétségtelen, hogy szükség van központi hatóságra, amely a könyvtári törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról gondoskodik. Kormányzati szinten kell eldönteni, hogy ez önálló főhatóság legyen-e, vagy valamelyik minisztériumnak alárendelt szerv. Előnyök származnak abból, ha ez a központi hatóság az oktatásügyi minisztérium része, egy könyvtári igazgatási osztállyal és egy felügyeleti részleggel.

Diszpozitív vagy kötelező erejű legyen a jogszabály?—A diszpozitív vagy fakultatív szabályozás nem eléggé hatékony még akkor sem, ha anyagi ösztönzéssel párosul. A törvény kötelező erővel rendelje el, hogy mit kell tenni, de tegye lehetővé rendelkezéseinek fokozatos végrehajtását olyan ütemben, ahogy azt az anyagi erőforrások és az egyéb körülmények alakulása megengedik.

A helyi szervek és a központi kormányzat viszonya. — Általános meggyőződés, hogy a nyilvános könyvtárak egy-egy helyi közösség művelődési igényeinek kielégítésére szolgálnak. A tájékoztatói eszközök óriási fejlődése és a könyvtári szervezet fejlődése következtében azonban ez egyre kevésbé lesz így. Az ezzel kapcsolatos kérdésekre a választ mindig az illető állam közigazgatási szervezetének vizsgálata adja meg. Tény azonban, hogy a helyi érdekelttség megléte kívánatos és azt serkenteni kell. Erre alkalmas eszköz bizonyos jogköröknek a helyi hatóságokra való átruházása vagy helyi véleményező szervek létesítése.

A könyvtárigazgatási egységek méretei. — Ha a helyi érdekelttség lényeges szempont a könyvtárügy intézésében, felmerül az a kérdés, hogy milyen igazgatási szerv, mekkora területen és milyen jogkörrel intézze a könyvtárak ügyeit. Az ibadani UNESCO-szeminárium afrikai vonatkozásban arra a következtetésre jutott, hogy az egyetlen könyvtári hatóság az országos könyvtári hivatal legyen, minthogy a helyi hatóságok kialakulása ott még kezdeti stádiumban van; esetenként azonban az arra alkalmas helyi hatóságok kapjanak megfelelő feladatkört az országos könyvtári szolgálat ellátásában.

A fejlett országok ma már nagyobb területű könyvtárigazgatási egységeket igényelnek, mint az korábban szükségesnek látszott.

E kérdéshez tartozik annak a biztosítása is, hogy a helyi hatóságoknál a könyvtárügy igazgatása minden egyéb — kulturális vagy oktatásügyi — igazgatási tevékenységtől független legyen. Az elvi irányítás megoldásának módja a helyi hatóság szerkezeti felépítésétől függ. Célszerű ezt olyan független szakbizottságra bízni, amely csak a helyi Tanácsnak tartozik felelősséggel. Ez — megfelelő törvényes szabályozás hiányában — nem mindig oldható meg. Szakértő személyeknek a tanácskozásokba való bevonására azonban mindig van lehetőség.

Az anyagi fenntartás kérdése. — Általánosan elfogadott elv, hogy a nyilvános könyvtárakat közpénzből, vagyis az adójövedelmek-

ből kell fenntartani. Ugyanilyen alapelv az is, hogy a nyilvános könyvtári szolgáltatnak ingyenesnek kell lennie, bár ez a gyakorlatban még nem mindig valósul meg.

Minden könyvtárfenntartó helyi hatóságnak adókivetési jogának kell lennie, és a törvényben gondoskodni kell a könyvtárak országos szintű anyagi támogatásáról is.

Egyéb megfontolandó kérdések. — Egyes államokban problémát jelenthet a magánkönyvtáraknak vagy az ún. kölcsönkönyvtáraknak a közművelődési könyvtári rendszerbe való beillesztése.

Szabályozni kell a könyvtárak közötti kapcsolatoknak, a könyvtárak együttműködésének kérdéseit is. Rendelkezni kell a nemzeti könyvtárnak ezzel kapcsolatos esetleges feladatairól.

Vitatott kérdés, hogy a könyvtári törvényben kell-e szabályozni a könyvtárosképzést és a könyvtáros-egyesületek működésével kapcsolatos kérdéseket.

### 3. A KÖNYVTÁRI TÖRVÉNYEK SÉMÁJA. A KÜLÖNBÖZŐ MEGOLDÁSOK EGYBEVETÉSE

A szerző 14 országnak (ezen belül a szövetségi államok több tagállamának) könyvtári törvényét vizsgálta meg — a legfejlettebb országoktól egészen a csak nemrég függetlenné vált Becsuánaföldre. Valamennyi törvénynek közös vonása, hogy nem teljesen kielégítő és hatékony; mindenütt vannak problémák, annak ellenére, hogy a vizsgált államok legtöbbje a legutóbbi tíz évben hozta vagy módosította könyvtári törvényét.

Majdnem minden új könyvtári törvényben megfigyelhető a törekvés annak a helyi közigazgatási szervnek a meghatározására, amelyik földrajzi és anyagi helyzeténél fogva a legalkalmasabb a nyilvános könyvtári szolgáltat kibontakoztatására; majdnem minden új törvény létesít központi tanácsadó testületet a könyvtári rendszer fejlesztésének előmozdítására.

A legtöbb államban a diszpozitív rendelkezések helyébe a kötelező erejű szabályozás lépett. A helyi hatóságoknak ma már nem joga, hanem kötelessége a nyilvános könyvtári szolgáltat ellátása. Néhány

államban, így Angliában, Finnországban és Svédországban a törvény azért nem kötelezi a helyi hatóságokat nyilvános könyvtárak létesítésére, mert már minden községben van nyilvános könyvtári szolgálat. Norvégiában a törvény tette kötelezővé a nyilvános könyvtárak létesítését, a dán könyvtári törvény pedig határidőt szabott a helyi hatóságoknak a könyvtár létesítésére. A központosított terveződést folytató államok könyvtári törvényei nem tartalmazznak ilyen rendelkezéseket, úgy tűnik azonban, hogy pl. Magyarországon teljes a könyvtári ellátottság.

Az egyes államokban létesített központi könyvtárügyi testületek egyes esetekben csak tanácsadó, véleményező jellegűek, más esetekben azonban igazgatási jogkörük is van; néha független szervek, néha pedig valamely központi főhatóság (minisztérium) részeként vannak megszervezve.

Csehszlovákiában a Központi Könyvtárügyi Tanács véleményező szerv az Oktatásügyi és Kulturális Minisztérium keretében. — A dán Könyvtári Tanács is tanácsadó, véleményező testület, tagjait a művelődésügyi miniszter nevezi ki, elnöke az állami könyvtárügyi igazgató, aki egyben az Állami Könyvtárügyi Felügyelőség vezetője. — Finnországban a Könyvtári Bizottság a könyvtárügyeket intéző Országos Iskolaügyi Hivatal tanácsadó szerve. — Magyarországon az Országos Könyvtárügyi és Dokumentációs Tanács a Művelődésügyi Minisztérium véleményező szerve s mint ilyennek nagy tekintélye van. — Írországbán a Könyvtári Tanácsnak jelentős hatásköre van a könyvtári szubvenciók hovaforrását illetően, tehát tulajdonképpen inkább igazgatási szerv. — A kanadai Ontario tartományban szervezett Könyvtári Tanács az oktatásügyi miniszter véleményező szerve, feladatait a könyvtári törvény szabályozza. Az ugyancsak kanadai Quebec tartomány Közművelődési Könyvtári Bizottsága a művelődésügyi miniszternek alárendelt szerv, egyik tagja a Tartományi Közművelődési Könyvtári Igazgató. A Bizottságnak három havonként jelentést kell tennie a könyvtári törvény rendelkezéseinek érvényesülése terén szerzett tapasztalatairól. — Az 1964. évi angol közművelődési könyvtári törvény két központi tanácsadó testületet létesített, az egyiket Anglia, a másikat pedig Wales területére kiterjedő hatáskörrel. Működésük tisztán véleményező jellegű, főként a könyvtári normák betartását és a könyvtári törvény végrehajtását kísérik figyelemmel. — Washington államban (USA) a kormányzó nevezi ki a Könyvtári Bizottságot. Ez igazgatási szervként intézi a nyilvános könyvtári szolgálat fejlesztésére szánt állami és szövetségi pénzalapok felhasználását. A Bizottság nevezi ki az Állami Könyvtár vezetőjét, aki egy-

ben a Bizottság titkára. A Bizottságnak véleményező feladatai is vannak.

Ezek a központi könyvtári testületek tehát elsősorban véleményező szervek, de elkerülhetetlen, hogy valamilyen ellenőrző funkciót is ne lássanak el, akár tartalmaz a törvény ilyen irányu rendelkezést, akár nem. Ez a funkciójuk magában foglalhatja a felügyeletet és az irányítást is, vagy csak arra szorítkozik, hogy az illetékes miniszternek a megfelelő intézkedésre javaslatot tegyenek, a helyi könyvtári hatóságoktól rendszeres tájékoztatást kérjenek és ezeknek is javaslatokat tehessenek.

Ahol ilyen központi véleményező testület nem működik, ott mindig van koordináló központi államigazgatási szerv. Norvégiában pl. az Állami Könyvtári Felügyelőség, amelyet a törvény létesített; vezetőjét, az állami könyvtári felügyelőt a király nevezi ki, de a vallás- és közoktatásügyi miniszter főhatósága alá tartozik. Svédországban a Központi Oktatásügyi Hivatalnak van egy könyvtári osztálya, ez ellenőrzi az államsegélyek felhasználását, ez hagyja jóvá az építési terveket, és felügyelete alá tartozik a könyvtárosképzés is. Az Egyesült Államokban a legtöbb állam létesített már központi könyvtárügyi igazgatási szervet, a Szövetségi Oktatásügyi Minisztériumban pedig külön hivatalt szerveztek a szövetségi könyvtári törvény – a Library Services and Construction Act – alapján juttatott államsegélyek ügyeinek intézésére.

A központi könyvtárügyi tanácsok és igazgatási szervek általában az oktatásügyi vagy művelődésügyi minisztériumhoz tartoznak, illetve kapcsolódnak. Ez azonban nem vonja maga után szükségszerűen az alsóbb kormányzati szinteken is a nyilvános könyvtárak igazgatásának más igazgatási ágakkal való összekapcsolását.

A legtöbb könyvtári törvény a közművelődési könyvtári szolgáltatások ellátását a meglévő helyi közigazgatási keretek között kívánja biztosítani, kerüli a fennálló helyzet megváltoztatását. Az egyetlen kivétel az új angol könyvtári törvény, amely az alsófoku közigazgatási egységektől megvonta a könyvtárfenntartói jogkört, ha nincs legalább 40 000 lakosuk.

Nagyobb területi hatáskörű könyvtári hatóságok hiányában az új könyvtári törvények a könyvtárak hatékony együttműködését területi hálózatok létesítésével kívánják biztosítani, amelyekben az egyes könyvtárak önkéntesen vagy kötelezően vesznek részt. Az együtt-

működést a törvények rendszerint külön anyagi támogatással is előmozdítják.

Dániában a megyei könyvtárak a körzetükhöz tartozó nyilvános könyvtárak működését könyvek kölcsönzésével, beszerzésével és módszertani segítségnyújtással támogatják. A körzethez való tartozás minden nyilvános könyvtár számára kötelező. Norvégiában a regionális könyvtáraknak felügyeleti joguk is van a területükhöz tartozó könyvtárak működése felett. Svédországban az együttműködést elősegítő megyei könyvtárakon felül még külön könyvtárközi kölcsönzési központok is működnek. A kanadai Ontario tartományban nem kötelező a területi hálózatokhoz való csatlakozás, de az állam az együttműködéshez tekintélyes összegű anyagi támogatást nyújt. Az Egyesült Államokban a közművelődési könyvtárak együttműködése teljesen önkéntes és többnyire az egyes könyvtárak közötti szerződésen alapul. (Az együttműködés anyagi ösztönzéséről itt föderális törvény gondoskodik.) Az 1964. évi angol könyvtári törvény alapján egész Anglia (és Wales) területe könyvtári régiókra oszlik, minden könyvtárfenntartó hatóság beletartozik valamelyik könyvtári régióba. A régiók alakításának elsődleges célja itt is a könyvtárközi együttműködés biztosítása, a közművelődési könyvtárakon kívül más könyvtárak is csatlakozhatnak hozzájuk.

Jellemző vonása az új könyvtári törvényhozásnak az államszegély rendszerének bevezetése annak érdekében, hogy a helyi hatóságok fejlesszék a könyvtári szolgálatot és a könyvtárak közötti együttműködést. Egyes államokban az államszegély feltétele bizonyos könyvtári normák teljesítése, bizonyos színvonal elérése. Ezeket esetleg nem magában a törvényben határozzák meg részletesen, hanem a végrehajtási rendeletekben.

A legtöbb állam ragaszkodik a közművelődési könyvtári szolgáltatások ingyenességéhez, és ezt több könyvtári törvény – így pl. az angol, a norvég, a dán, a finn – kifejezetten ki is mondja. Csehszlovákiában és Magyarországon a felnőtt olvasóktól csekély összegű beiratkozási díj szedhető. A kanadai Quebec tartomány törvénye nem követeli meg, Ontario könyvtári törvénye viszont előírja a használat ingyenességét, ami azonban nem terjed ki kötelezően a kölcsönzésre is. Az USA legtöbb államának törvénye előírja az ingyenes használatot.

Kevés könyvtári törvény határozza meg szabatosan, hogy a nyilvános könyvtáraknak milyen dokumentumokat kell beszerezniük és

milyen szolgáltatásokat kell teljesíteniük. A finn könyvtári törvény a könyvek mellett említést tesz filmek és hanglemezek beszerzéséről is, az angol törvény könyvek, egyéb nyomtatványok, ábrák, hanglemezek, filmek és más dokumentumok könyvtári használatáról szól, és felhatalmazást ad a könyvtárépületeknek kiállítások, filmbemutatók, zenei előadások és egyéb kulturális rendezvények céljára történő igénybevételeire.

Bár a legtöbb törvény nem tartalmaz ilyen vonatkozású szabályozást, nincsenek bennük tiltó rendelkezések sem, s így a könyvtári hatóságok nincsenek korlátozva a nyilvános könyvtári szolgáltatások kibontakoztatásában.

Nagyon kevés könyvtári törvény szabályozza a közművelődési és az egyéb könyvtárak — egyetemi könyvtárak, szakkönyvtárak stb. — közötti kapcsolatokat. Kivételt jelentenek e tekintetben a központosított terveg gazdálkodást folytató államok törvényei. Ezek az állam területén működő valamennyi könyvtárat, azoknak jellegére való tekintet nélkül, az egységes országos könyvtári rendszer részének tekintik.

-----

Az ezután következő 4–17. fejezet a könyv anyagának zömét foglalja magában, deskriptív jellegénél fogva azonban jelen áttekintésünk számára nem elsődlegesen lényeges: a szerző által meglátogatott országok könyvtárügyét, könyvtári törvényhozását ismerteti. Ezek: Finnország, Norvégia, Dánia, Svédország, Anglia és Wales, Írország, Csehszlovákia, Magyarország, Kanada (Quebec és Ontario tartomány), az USA (New York állam és Washington állam), Ghana, Tanzánia, Belső-afrika, India. (Hazánk könyvtárügyét és az 1956. évi könyvtári törvényt a 11. fejezetben behatóan tárgyalja és igen pozitívan értékeli a szerző.) — Csaknem teljes szövegében közöljük viszont az alábbiakban a könyv utolsó fejezetét, elvi jelentőségénél fogva.

-----

## 18. A KÖZMŰVELŐDÉSI KÖNYVTÁRI TÖRVÉNY MEGSZERKESZTÉSÉNEK ALAPELVEI

Tanulmányomat az eredeti terv szerint olyan törvénytípus megfogalmazásával kellene lezárnom, amely utmutatásul szolgálhatna a fejlődő országok számára, közművelődési könyvtári törvényeik megalkotásához. Nyilvánvalóan kitűnik azonban a jelenleg érvényben lévő törvények elvégzett egybevetéséből, hogy erre nincs lehetőség.

A törvényalkotás módjában, a központi és helyi hatóságok viszonyában, az egyes országok fejlődésének ütemében, valamint a közpénzek felhasználásában és a már meglévő könyvtári szolgáltatásokban fennálló különbségek már eleve hiábavalóvá teszik minden ilyen jellegű konkrét tervezet elkészítését.

A törvényhozási uton megoldandó feladatok eltérnek egymástól; a szükséges tennivalók a fennálló társadalmi, politikai vagy épp vallási viszonyok szerint különböznek.

Az olvasónak azonban – a különbségek ellenére is – észre kellett vennie, hogy hasonló problémák végül is hasonló megoldásokhoz vezetnek, és hogy a kormányzati rendszerek hasonlósága is megmutatkozik a szabályozás módjában. Így hasonló egymáshoz a skandináv államok közművelődési könyvtári törvényei, s azonos mintákat követ a központosított tervezdélkedés alapján álló országok törvényhozása is. Azonos jellegű a könyvtárügy szabályozása azokban az afrikai országokban is, amelyek a közelmúltban függetlenül lettek az angol gyámkodástól. Mindamellet nagy eltérések vannak az azonos mintát követő csoportokon belül is, az egyes csoportok között pedig óriásiak a különbségek.

Alapvető egyezés csak a szándékban van: törvényhozási aktussal meg kell teremteni a biztos alapjait egy olyan országos könyvtári rendszernek, amelynek a használatát, hozzáférhetőségét a lehetőség szerint mindenki számára egyenlő mértékben biztosítják.

Amint könyvünk 3. fejezetének anyagából kiderül, emellett a cél elérésére irányuló bizonyos elvek is eléggé általánosan érvényesülnek a könyvtári törvényhozásban világszerte, tekintet nélkül az egyes államok szervezetében, kormányformájában vagy fejlődési fokában fennálló különbségekre.

Igy egyre általánosabb az a meggyőződés, hogy szükség van központi tanácsadó testületre a könyvtári szolgálat fejlesztésének, valamint a törvények végrehajtásának elvi és gyakorlati irányítása céljából. — Egyetértést találunk abban is, hogy nagyobb területi hatókörű könyvtárakat, illetve könyvtári hatóságokat kell szervezni s ezek együttműködését anyagi támogatással elő kell mozdítani. — Elfogadott elv a könyvtáraknak az adójövedelmekből való általános támogatása, lehetőleg két államigazgatási szinten, s ugyanigy az eddig független nyilvános könyvtáraknak a közművelődési könyvtári rendszerbe való beillesztése. — Általánosan elismerik, hogy a könyvtár használatát ingyenessé kell tenni s hogy a könyvtári rendszer anyagi erőforrásainak jó kihasználásához megfelelően képzett könyvtári személyzetre van szükség.

Az alábbiakban végül felsorakoztatunk 22 olyan, a megvizsgált jogszabályokból leszűrhető tételt, amelyet minden állam hasznosíthat könyvtári jogalkotásában, a maga sajátos viszonyaihoz alkalmazva őket.

1. A törvény bevezető részében világosan meg kell határozni a megvalósítandó célt. Az új angol könyvtári törvény bevezető része a törvény célját röviden abban jelöli meg, hogy „a helyi hatóságok által nyújtott közművelődési könyvtári szolgálatot a miniszter felügyelete alá helyezze, és hogy a szolgálat szabályozására és fejlesztésére új rendelkezéseket hozzon”. A dán könyvtári törvény szerint: „A közművelődési könyvtárak célja az ismeretterjesztés, az oktatás és a kultúra előmozdítása azáltal, hogy könyveket és más ilyen célra alkalmas dokumentumokat ingyenesen hozzáférhetővé tesznek.” Oklahoma: „Ennek a törvénynek az a célja, hogy támogassa és elősegítse több megye területére kiterjedő hatókörű, ingyenes közművelődési könyvtárak létesítését és működését az egész állam területén, s így az állam minden polgára számára egyenlő lehetőséget biztosítson átfogó jellegű könyvtári gyűjtemények használatára. . . ” Mysore (India): „. . . gondoskodás nyilvános könyvtárak létesítéséről és fenntartásáról, továbbá széles körű falusi és városi könyvtári szolgálat megszervezése Mysore államban. . . ”

2. A törvény végrehajtásával felelős minisztert vagy minisztériumot kell megbizni, olyan felhatalmazással, hogy a törvény keretei között rendeleteket adhasson ki. Célszerű, hogy ez a végrehajtó szerv az oktatásügyi minisztérium legyen.

3. Független testületet kell létesíteni abból a célból, hogy a törvény végrehajtása tekintetében a miniszternek vagy a minisztériumnak tanácsadással szolgáljon. Elnökét és tagjait a miniszter nevezze ki, de gondoskodni kell az érdekelt szervezeteknek, mint pl. a könyvtáros-egyesületeknek vagy a helyhatóságok szövetségének stb. képviselétéről. Ennek a „Könyvtári Tanács” vagy más hasonló elnevezésű testületnek a véleményét a hatáskörébe utalt minden ügyben ki kell kérni, és neki is joga legyen a közművelődési könyvtári szolgálattal kapcsolatos fontos ügyekre a miniszter figyelmét felhívni. Működéséről szabályos időközönként be kell számolnia. Ennek a testületnek a feladatává lehet tenni, amennyiben kívánatosnak látszik, a közművelődési könyvtárak rendszerének országos könyvtári rendszerre való kifejlesztését, evégből fel kell venni tagjai közé a nemzeti könyvtár, az egyetemi könyvtárak és más különleges jelentőségű könyvtárak képviselőit.

4. A miniszternek legyen joga a könyvtárak felügyeletére, valamint a könyvtári szolgáltatások normáinak megállapítására és kiadására. Ezért a minisztériumban külön osztályt kell szervezni a könyvtári tanács munkájának támogatására. A tanács titkára vezető állású hivatalnok legyen, de tartozzanak a titkárság állományába könyvtári szakemberek is, a könyvtári felügyelet gyakorlására. A miniszter, a tanács és a titkárság közötti kapcsolat szabályozása alkalmazkodjék a fennálló tényleges helyzethez.

5. Jelölje meg a törvény a könyvtárügy intézéséért felelős helyi közigazgatási egységeket (ha nem az egész állam alkotja ezt az egységet). A törvényben megjelölt közigazgatási egységekre kell bízni, illetékességi területükön, a közművelődési könyvtári szolgálat igazgatását; hatáskörüket csak a helyhatósági tanácsok döntése alapján ruházhatják át más szervre. A könyvtárigazgatási szerv a helyhatóság különálló, független igazgatási ágazata legyen, szervezeti formája feleljen meg az illető hatóságnál fennálló rendszernek. Lehet tehát a helyhatósági tanács egyik albizottsága, lehet választott vagy kinevezett külön bizottság, de lehet a helyi hatóság egyik vezető tisztviselője mellé beosztott tanácsai tisztviselő is – hogy három lehetőséget is említsünk.

A helyi könyvtárigazgatási szervek jogkörét, feladatait, megbízásuk időtartamát stb. helyhatósági szabályrendeletben kell megállapítani, a törvényben megszabott keretek között.

A könyvtárügyeket intéző helyi szervek kijelölése nehéz feladat. Anyait az elvégzett vizsgálatok alapján talán mégis megállapíthatunk,

hogy kívánatos ezt a feladatot, a helyi kormányzati szervezeten belül, minél nagyobb területi hatáskörrel rendelkező – de közigazgatásilag még jól irányítható és ellenőrizhető – szervre bízni. Ennek természetesen közigazgatási szervezeti egységnek kell lennie; ha ez a szervezet még nem alakult ki, átmenetileg legyen maga az állam a könyvtárügyeket intéző egység. Azt a kísértést mindenképpen el kell kerülni, hogy ilyen helyzetben a könyvtárügyek intézését a nagy városok hatáskörébe utaljuk.

6. A helyi könyvtár fenntartó szervek jogait és kötelelességeit szabatosan meg kell határozni, és meg kell jelölni területi illetékeségüket, még akkor is, ha ezek a szervek a helyi közigazgatásban nem rendelkeznek általános hatáskörrel.

7. A miniszternek legyen joga kötelező erejű rendelkezések kiadására a közművelődési könyvtári ellátásra vonatkozóan, de legyen meg a lehetősége a helyi hatóságokkal való olyan megegyezésre is, hogy azok a törvény rendelkezéseit – központi irányítás és felügyelet mellett – fokozatosan hajtsák végre.

8. A helyi hatóságok legyenek felhatalmazva könyvtári adó kivetésére; ennek mértékét a központi hatóság állapítja meg, s egyszerű határozattal módosíthatja. Az adó maximumát ne határozzák meg, a minimumot a könyvtári szolgálat fejlődési fokának megfelelően szabják meg. Ha a helyhatóságnak a vagyonadón kívül más adójövedelmek is állnak rendelkezésére, legyen joga az általános adójövedelem egy részét könyvtári célokra tartalékolni.

9. Biztosítani kell a könyvtárak részére a központi kormányzat anyagi támogatását is. Az államsegély összegét ahhoz mérten kell megállapítani, hogy a helyi hatóság a saját adójövedelméből mennyit tud a könyvtárügy céljaira fordítani és milyen mértékben halad előre a könyvtári törvény rendelkezéseinek megvalósításában. Általában úgy kell az állami támogatást előirányozni, hogy kezdetben érje el vagy haladja is meg az összes kiadások 75%-át, és fokozatosan csökkenjen, ahogyan a könyvtári szolgálat megalapozottabbá válik és egy közigazgatási terület egészére kiterjed.

Az államsegély rendszere természetesen a központi és a helyi kormányzati szervek pénzügyi kapcsolatától függően változik, az esetenkénti, valamint a viszonylagos népsűrűsége alapozott segélyezést azonban mindenesetre kerülni kell. Arra kell törekedni, hogy a könyvtári szolgálat fenntartása, amennyire csak lehetséges, helyi

forrásból történjék, mégis a központi kormányzatnak az általános adójövedelemből származó anyagi segítségével. Szövetségi államban – ha csak lehetséges – mind a föderáció, mind a tagállamok anyagi eszközeit vegyék igénybe erre a célra.

10. Tartalmazzon a törvény rendelkezéseket a helyhatósági szinten létesített könyvtárak együttműködési és könyvtárközi kölcsönzési rendszerének kiépítéséről. Kívánatos, hogy az ilyen együttműködés felügyeletét a nemzeti könyvtár lássa el, bár a szükséghez képest regionális könyvtári központok is létesíthetők. A könyvtárak együttműködésének, valamint a könyvtárközi kölcsönzésnek az irányítását és az ehhez szükséges anyagi eszközök biztosítását a központi kormányzatra kell hárítani, de gondoskodni kell arról, hogy ahhoz a helyi hatóságok, az egyetemek, továbbá a szakkönyvtárak és az intézmények könyvtárai is hozzájáruljanak.

11. Jelölje meg a törvény, hogy a közművelődési könyvtárak milyen anyagot gyűjtsenek és milyen szolgáltatásokat nyújtsanak, de ne legyenek benne olyan megkötések, amelyek esetleg akadályoznák a szolgáltatásoknak a körülmények által megkívánt kiterjesztését. Adjon jogot a közművelődési könyvtáraknak arra (ha egyáltalán szükség van ilyen törvényes felhatalmazásra), hogy kívánatosnak mutatózó, kiegészítő szolgáltatásokat is vállalhassanak, kiterjeszt-hessék működésüket előadások tartására, kiállítások, színelőadások rendezésére, filmek bemutatására és egyéb kulturális tevékenységre.

12. Meghatározott célból, pl. a műszaki tájékoztatási szolgálat ellátása érdekében szabályozni kell a közigazgatási egységeken belül is a más könyvtárakkal való együttműködést.

13. A közművelődési könyvtárak szolgáltatásai legyenek ingyenesek és mindenki számára hozzáférhetők. Ha mégis engedélyezi a törvény a nem könyv jellegű könyvtári dokumentumok – hanglemezek, filmek, képek – kölcsönzése, könyvek félretétele vagy a visszaszolgáltatás elmaradása esetén díjak vagy térítmények szedését, akkor tartalmazzon olyan rendelkezést is, hogy ehhez a miniszter hozzájárulása szükséges és a díjak mértékét pontosan szabályozni kell.

14. Intézkedjék a törvény az intézmények tulajdonában lévő nyilvános könyvtáraknak az általános közművelődési könyvtári szervezetbe való beolvasztásáról. Ebben természetesen mindig alkalmazkodjék a fennálló tényleges körülményekhez, de legalábbis rendelje el az olyan könyvtárak segélyezésének fokozatos

csökkentését, amelyek nem kívánnak az általános közművelődési könyvtári szervezetbe beolvadni; tegye függővé a segélyezést a könyvtár általánosan hozzáférhetővé tételétől és a használati díjak megszüntetésétől. Új intézményi könyvtárak részére segélyt nyújtani nem szabad.

15. A törvény rendelkezéseit olyan rugalmasan kell megfogalmazni, hogy a helyi hatóságok szervezetében, a pénz értékében, a közoktatás fejlődésében bekövetkező változások miatt ne válják szükségessé módosításuk.

16. Adjon a törvény általános felhatalmazást arra, hogy a közművelődési könyvtárak szolgáltatásaikat más intézmények számára is biztosíthassák, vagy együttműködjenek már meglévő, ilyen szolgálatokat ellátó könyvtárakkal, pl. a kórházi könyvtárakkal, a vakok, testi vagy szellemi fogyatékosok könyvtáraival, továbbá a katonai és tengerészeti könyvtárakkal. Ez történhetik országos vagy helyi szinten egyaránt.

17. Az ország viszonyaitól függően esetleg gondoskodni kell arról, hogy a közművelődési könyvtárak támogassák a szociális-kulturális központokat, művelődési házakat és hasonló intézményeket, akár könyvek kölcsönzésével, akár fiókkönyvtárak létesítésével.

18. Világosan le kell szögezni, hogy a közösség számára csak a törvény rendelkezéseinek megfelelő közművelődési könyvtári szolgáltatás létesíthető és más szervezet csak az itt megszabott keretek között lehet támogatni. Több országban létesültek különböző nyilvános könyvtárak az analfabetizmus elleni harc keretében, mihelyt azonban kialakul a közművelődési könyvtári rendszer, ezek a könyvtárak természetüknél fogva csak szétforgácsolják azokat az anyagi erőforrásokat, amelyeket helyesebb központilag biztosítani és ellenőrizni.

19. A miniszter jóváhagyásával legyen joguk a könyvtárfenntartó hatóságoknak különleges kiadásaira (pl. épületek, berendezés és felszerelés céljára) kölcsönöket is igénybe venni.

20. A miniszternek legyen arra is joga, hogy a könyvtárügyi tanács javaslata alapján különleges vagy kísérleti célokra a helyi könyvtár-  
fenntartó hatóságoknak anyagi támogatást nyújtson.

21. Legyen felhatalmazása a miniszternek arra, hogy a könyvtár-ügyi tanács javaslata alapján rendeleti úton állapítsa meg a könyvtári ellátás normáit, a könyvtári adó minimumát, szabályozza a könyvtári személyzet képesítésének és illetményeinek kérdését és egyéb olyan ügyeket, amelyekről a törvény csak általánosságban intézkedik.

22. A törvényben megjelölt helyi hatóságok kapjanak felhatalmazást a könyvtárak ügyrendjének megállapítására, ideértve az olyan ügyek szabályozását, mint a könyvtárak nyitvatartási ideje, használatuk feltételei, a könyvtárosok alkalmazásának és a munkarendnek a kérdései – a miniszter általános felügyeleti jogának fenntartásával. A könyvtárügyi tanács feladata legyen tájékoztató jellegű mintaszabályzatok kidolgozása.

A felsorolt alaptételek felölelik a könyvtári törvényhozás főbb problémáit, de nem érintenek olyan részletproblémákat, amelyek állandó változásnak vannak kitéve és amelyeket éppen ezért helyesebb a törvény keretei között kiadandó rendeletekben szabályozni.

A felsorolt alapelvek mindegyike megtalálható az előző fejezetekben megtárgyalt könyvtári törvényekben. Olyan törvény persze nincs, amely valamennyi alapelvet érvényesítené – mégis talán a dán könyvtári törvény tartalmaz belőlük legtöbbet.

Elvileg a könyvtárügyet vagy egyetlen főhatóság irányítja, vagy több, különböző foku helyi hatóság, amelyek valamelyik minisztérium felügyelete alatt működnek, a minisztériumot pedig a könyvtárügyek intézésében egy tanácsadó testület támogatja, amelynek központi titkársága van. Központi szinten ajánlatos a könyvtárügyet az oktatásügyi minisztériumhoz kapcsolni, helyi szinten azonban előnyösebb, ha önálló szervek intézik a könyvtárügyeket.

A tárgyalt alapelvek közül kettőnek van különös jelentősége. Az egyik a központi felügyeleti hatóság szükségessége, a másik pedig az, hogy a könyvtárügyeket intéző helyi hatóságoknak legyen minél nagyobb területi hatáskörük.

Az első tételt illetően: ha a törvényhozó szándéka nem a különböző anyagi erőforrások felhasználásával tetszés szerint kialakuló közművelődési könyvtárak létrehozására, hanem a közművelődési könyvtárak országos rendszerének kiépítésére irányul, akkor a központi felügyeleti hatóság szükségessége nyilvánvaló, a könyvtári törvényalkotás legjellemzőbb vonása.

Ami a második kérdést illeti: kétségtelen, hogy a kicsiny, anyagi-  
lag gyenge helyi hatóságoknak könyvtárfenntartási jogából fakadó  
problémák a korábbi hibás törvényalkotás szembetűnő jellegzetessé-  
gei voltak. Az ilyen helyzet többnyire a helyi hatóságok adott szer-  
kezeti felépítése folytán állott elő, számos új törvény törekszik most  
ennek a kész helyzetnek a megváltoztatására.

Mindenesetre az a helyes, ha a törvényhozás elejét veszi az ilyen  
nehézségeknek, nem maga teremti meg őket, hogy utólag kelljen  
bajlódni leküzdésükkel.