

– TANULMÁNYOK –

HOL HÚZÓDIK A HATÁR?

Az EU cselekvési tere az oktatás és kultúra világában

Sándor Lénárd*

1. Bevezetés

Jóllehet az európai integráció fejlődésének korai szakaszát alapvetően a belső piac feltételrendszerének kiépítése határozta meg, már az 1970-es évektől kezdődően egyre élénkebb figyelem irányult a kultúra és az oktatás európai dimenzióira is. Ez az érdeklődés részben az európai identitás feltárására irányuló törekvésekből táplálkozott,¹ részben pedig szorosan összefonódott a négy alapvető szabadság elmélyítésének folyamatával.² A berlini fal leomlását követő új európai gondolkodás, valamint az integráció Maastrichti Szerződéssel meginduló, fokozatos kiszélesedése az államokat új szerepfelfogásra ösztönözte, és olyan ambiciózus együttműködési célokat jelölt ki, amelyek egyre hangsúlyosabban vetették fel többek között az oktatás és kultúra európai léptékű értelmezésének kérdését.

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Európai Bíróság) legújabb esetjoga, valamint a közelmúlt uniós jogalkotási törekvései is jelentős mértékben érintik e területeket, és több vonatkozásban egy páneurópai szabályozás kezdeti körvonalait rajzolják ki.³ E dinamikus és expanzív integrációs folyamat fényében ugyanakkor szükségszerűen merül fel a kérdés, hogy az alapító szerződésekben rögzített hatáskö-

* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Európa Műhelyének vezetője.

¹ Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December 1973); elérhető:https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf

² A belső piac megvalósításának céldátumát az Egyesült Európai Okmány 8a cikke 1992-ben határozta meg. A belső piaci szabadságok kultúra kapcsán megjelenő uniós cselekvési tér bővítésében játszott központi szerepére világít rá Céline Romainville: The Right to Access Culture under EU Law. In: Evangélia Psychogiopoulou (szerk.): *Cultural Governance and the European Union. Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*. Palgrave Macmillan, 2015. 168–172. https://doi.org/10.1057/9781137453754_13Schreiber

³ Erről ld. pl. a tanulmányban később tárgyalt Európai Oktatási Térség bizonyos elemeit.



rök pontosan milyen jellegű európai fellépést tesznek lehetővé e tárgykörök terén, illetve pontosan milyen funkciót lát el és milyen célokat szolgál az uniós cselekvés ezen a területen. Ezzel szoros összefüggésben vizsgálendő az is, hogy mely jogi rendező elvek mentén húzható meg az uniós és a tagállami fellépés határa. Ehhez kapcsolódó további lényeges kérdés, hogy az oktatás és a kultúra miként jelenik meg a tagállamok alkotmányos berendezkedésében, illetve hogy e területeken az európai államok milyen jellegű nemzetközi együttműködésre törekednek az európai integráció keretein túl is.

Jelen tanulmány e kérdések vizsgálatára vállalkozik azzal a céllal, hogy feltárja az uniós és a tagállami cselekvés egymáshoz való viszonyát és funkcióját az említett területeken. Ennek megfelelően a tanulmány elsőként történeti perspektívába helyezi az uniós politika e tárgykörben tett kezdeti lépéseit, valamint az ezekre adott tagállami válaszokat (2.). Ezt követően a jelenkori európai cselekvés főbb tendenciáit elemzi, különös tekintettel az Európai Bíróság alapszabadságokhoz kapcsolódó jogfejlesztő szerepére (3.1.), valamint a legújabb uniós jogalkotási kezdeményezésekre (3.2.). Mindezek alapján a tanulmány feltárja az uniós fellépés lehetséges korlátait az uniós jog, az alkotmányos elvek és a nemzetközi jog összefüggésrendszerében (4.1.), továbbá tágabb perspektívában vizsgálja az oktatás és a kultúra szerepét az európai államok társadalmi és jogi berendezkedésében (4.2.). Végül a következtetések összegzik az uniós cselekvés funkcióját e területeken (5.).

A fenti kérdések elemzésén keresztül a tanulmány arra törekszik, hogy hozzájáruljon az oktatás és a kultúra területén megvalósuló uniós és tagállami fellépés elhatárolását övező összefüggések mélyebb megértéséhez, és ezáltal reflektáljon a jelenlegi uniós törekvéseket kísérő tudományos és közéleti diskurzusra.

2. Történeti perspektíva

Bár az európai integráció az 1957-ben megkötött Római Szerződés mentén elsődlegesen a belső piac megvalósítása érdekében szervezte meg a saját működését,⁴ mindeközben folyamatosan kereste a közösség kiszélesítésének, illetve ezzel együtt a jogszabályok alkotásán túl az „intézményes tények” megteremtésének és megszilárdításának lehetőségeit.⁵ Ennek egy korai megnyilvánulásaként tartható számon, amikor 1962 márciusában a nemzeti parlamentek tagjaiból álló „Gyűlés”⁶ úgy döntött, hogy a szerződési fogalomhasználatától eltérően, hosszú távú ambícióit is jelezve átnevezi magát „Parlamentté”.⁷ Szintén ennek jegyében, az Egyesült Királyság csatlakozásával egyidejűleg született meg az európai identitásról szóló – *soft law* jellegű – dokumentum, amely a közös jogi, erkölcsi és kulturális hagyományok azonosítása mentén első ízben

⁴ Az Európai Szén és Acél Közösség 1952-es megalapítását követően még nem volt egyértelmű, hogy az integráció gazdasági vagy esetleg katonai szövetség formájában ölt testet.

⁵ Ld. Luuk van Middelaar: *Valahogy Európába. Örökös átkelés*. Budapest, Typotex, 2011. 287–302.

⁶ Ld. Sándor Lénárd: The European Way(s) of Democracy: Chances and Challenges of Democratic Legitimacy in the European Construction. *Telos*, Vol. 209. (Winter, 2024) 120–135. <https://doi.org/10.3817/1224209120>

⁷ Ld. <https://tinyurl.com/3mvzr8m8>

tett kísérletet az európai identitás jellegadó sajátosságainak megfogalmazására. Tette mindezt annak érdekében, hogy a piaci és gazdasági kalkulus összefüggésrendszerait meghaladva keressen tagországokat összefogó vagy – az uniós intézmények szemszögéből akár egyesítő – kötőanyagokat. Másként fogalmazva: azoknak az eszközöknek és utaknak a feltárására törekedett, amelyek megerősíthetik a tagországok önmeghatározásának európai kötelékeit. Az 1973-as dokumentum megszületése ennek megfelelően fordulópontként étekelhető abban a folyamatban, amely az európai integrációt szerződésjogi szerveződésből átbillentette közös identitás megteremtését kereső politikai szerveződés irányába.⁸ Az oktatás és a kultúra kérdéseinek európai összefüggései első ízben ezen keretek között kaptak jelentősebb figyelmet.

A lehetséges összekötő kapocsként szolgáló közös identitás alapjának számít többek között az oktatás révén elsajátítható látásmód, valamint közös kultúra.⁹ Az európai intézmények ennek jegyében fogtak hozzá az első európai kulturális javaslatcsomag elkészítéséhez, amelynek keretében az Európai Bizottság 1977 decemberében előterjesztett javaslata a közösségi szintű fellépés igényét fogalmazta meg többek között a művészetek, a kulturális örökség, csereprogramok, vagyis másként fogalmazva: a kultúra tág értelemben vett területein.¹⁰ E kezdeti törekvés ambícióinak nagyságát és egyúttal el túlzott mértékét is jól mutatja, hogy a Bizottság eredeti javaslatai között szerepelt a múzeumokban úgynevezett „Európa-termek” elkülönítése, Európát népszerűsítő kötelező televíziós sorozatok bevezetése, a tagállami oktatás egységesítése révén európai dimenzióval történő bővítése, vagy Európa történelmét bemutató egységes könyv szerkesztése.¹¹ A Bizottság úgy terjesztette elő javaslatait, hogy a kultúra terén a Római Szerződés nem biztosított kifejezett fellépési lehetőséget. Éppen ezért a javaslatok jogalapja közvetett jellegű volt, így részben az áruk és szolgáltatások szabad áramlásához kapcsolódott,¹² részben az oktatás, az ifjúság és a szakképzés területei esetében biztosított hatáskörhöz, részben pedig a rugalmassági klauzulán, vagyis a beleértett hatáskörök elvén alapult.¹³ A kezdeményezéseket és a dokumentumot övező kritikák leginkább a felülről lefelé irányuló felfogás veszélyeire és a homogenizáció visszasságaira hívták fel a figyelmet. Másfelől szintén kritika övezte, hogy a kultúra terén előterjesztett kezdeményezések legalább annyira szolgálták az európai integráció és az európai intézmények terjesz-

⁸ Ld. pl. Middelaar i. m. 306–307.

⁹ Ld. François-Xavier Bellamy: *A kisémmizettek – avagy a tudásátadás nélkülözhetetlensége*. Budapest, Századvég Közéleti Tudásközpont, 2022. Ennek jelentőségére a tanulmány lentebb bővebben visszatér.

¹⁰ Community Action in the Cultural Sector. COM(77) 560 final (Brussels, 1977). *Archives de la Historiques Commission*, Vol. 1977/0183. elérhető: COM(77)560 final. - COMMUNITY ACTION IN THE CULTURAL SECTOR (Communication from the Commission to the Council)

¹¹ Jean-Baptiste Duroselle: *Europe: A History of Its Peoples*. Viking, 1990.

¹² Az oktatás és kultúra terén megfigyelhető uniós hatásköri terjeszkedés nagy része, ideértve különösen az Európai Bíróság joggyakorlatát is, az alapszabadságok kiterjesztő értelmezéséhez tapad, amelyet a tanulmány később részletesen tárgyal.

¹³ A Római Szerződés 235. cikk (a jelenleg hatályos EUMSZ 352. cikk). Ld. még: Oriane Calligaro – Kiran Klaus Patel: The true “EURESCO”? The Council of Europe, transnational networking and the emergence of European Community cultural policies, 1970–90. *European Review of History*, Vol. 24., N. 3. (2017) 399–422. <https://doi.org/10.1080/13507486.2017.1282430>

kedését, mint magát a kulturális projektet.¹⁴ Emellett a javaslatcsomag számos része a gyakorlatban sem a kívánt hatást, vagyis nem az európai kultúra vagy a tagországok önmeghatározásának európai dimenzióit erősítette meg, hanem jó néhány esetben inkább csak a tagállami kultúrák meggyengítése irányába hatott.¹⁵

Számos sikertelenség dacára a kulturális javaslatcsomag hosszú távú hatását jól mutatja, hogy megágyazott annak a nagyobb folyamatnak, amelynek eredményeként az 1992-es Maastrichti Szerződés már a támogató hatáskörök keretében ismerte el az európai fellépés lehetőségét a kultúra terén.¹⁶ Részben figyelemmel ugyanakkor az 1970-es évek eltúlzott ambícióira és sokszor az egységesítés álláspontját előnyben részesítő bizottsági törekvések kudarcára, valamint az ezeket a törekvéseket övező tagállami kételyekre és kritikákra, a kultúra terén biztosított európai hatáskör korlátozott maradt. Ennek megfelelően nem célja egységes európai kultúra vagy tágabb értelemben vett identitás kialakítása. A hatásköri szabály ennek megfelelően kifejezetten előírja a nemzeti és regionális sokszínűség tiszteletben tartását és emellett kizárja a tagállami cselekvések összehangolásának kényszerét. E körben érdemes megjegyezni, hogy e rendelkezést helyezi tágabb összefüggésbe a jelenleg hatályos EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely kifejezetten védelemben részesíti a – kulturális önrendelkezést is magában foglaló – nemzeti identitást. Ezzel párhuzamosan, illetve ezt megelőzően a kultúra és az ahhoz kapcsolódó oktatáspolitikai területén a kezdeti egységesítési törekvések kudarcai, valamint a tagállamok kritikái nyomán az 1980-as évek második felében az európai döntéshozatal egyre inkább a kulturális sokszínűsége, a kultúrák közötti párbeszédre és a kölcsönös megismerés elősegítésére helyezte a hangsúlyt. E szemlélet egyik kiemelkedő és széles körben elismert eredménye az 1987-ben létrehozott, később ERASMUS néven ismertté vált hallgatói mobilitási program.¹⁷

A Maastrichti Szerződésben rögzített hatásköri szabály ugyanakkor a kultúra szempontjának európai szakpolitikák kialakítása során történő érvényesítéséről is rendelkezik.¹⁸ A kultúra szempontjainak e horizontális jellegű figyelembevétele többek között az audiovizuális politika, a belső piac, a versenyjog, a regionális fejlesztési politika területein is megjelenik.

E körben egy lehetséges „európai közvélemény” formáló hatása, illetve a tanulságok miatt is érdemes kiemelni az audiovizuális területen elfogadott európai szabályozást, amely első ízben „a televízió határok nélkül” elnevezésű 1989-es irányelvben öltött testet.¹⁹ Az európai cselekvés jogalapját a belső piaci hatáskör biztosította, és ez jól tükrözi, hogy a liberalizáció és az audiovizuális termékek szabad áramlásától és versenytől várta kulturális szempontok megerősítését és védelmét is. A szabályozásban

¹⁴ Calligaro–Patel i. m. 418–421.

¹⁵ Middelaar i. m. 309–310.

¹⁶ A Maastrichti Szerződés 128. cikk; (a jelenleg hatályos EUMSZ 167. cikk).

¹⁷ 87/327/EGK tanácsi határozat az egyetemi hallgatók mobilitását szolgáló európai közösségi cselekvési program (ERASMUS) elfogadásáról, HL L 166, 1987.06.25., 20–25. o.

¹⁸ Ld. Maastrichti Szerződés 128. cikk (4) bekezdés; [a jelenleg hatályos EUMSZ 167. cikk (4) bekezdés].

¹⁹ 89/552/EGK tanácsi irányelv a televíziós műsorszolgáltatási tevékenységekre vonatkozó egyes tagállami jogszabályok összehangolásáról („Televízió határok nélkül”), HL L 298, 1989.10.17., 23–30. o.

megjelenő kulturális kivétel ellenére az egységes európai audiovizuális piac megteremtésére irányuló lépések a kultúra védelme terén nem váltották be a hozzájuk fűzött várakozásokat. Különösen igaz ez arra, hogy az európai műsorokat nem sikerült kellőképpen megvédeni a globális, elsősorban tengerentúli tartalmakkal szemben.²⁰ Ez egybecseng a szabályozást övező vitákban megjelenő kritikákkal, amelyek azt hangsúlyozták, hogy a piaci és gazdasági racionalitás nem egyeztethető össze teljes mértékben a kultúra védelmének céljával.²¹ Az ilyen elveket követő szabályozásban a belső piaci érdekek dominanciája oly mértékben van jelen, amely csorbítja a kultúra terén fennálló hatáskörök teljesítését. Ez pedig különösen igaz az európai civilizációs körben, ahol a kultúra szervesen épül az egymást keresztező és egymás mellett haladó nemzeti és regionális történelmi tapasztalatok halmazára. A kritika dacára a „televízió határok nélkül” irányelvet felváltó audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv hasonló szabályozási elvet követve a belső piaci hatásköröket felhasználva törekszik szabályozni és védeni a kultúrát.

Az európai döntéshozatali és szabályozási ökoszisztémában azonban a kultúra szabályozása a kultúra tekintetében előírt hatáskörökön és kereteken kívül ölt testet. A tanulmány következő része ezt világítja meg az Európai Bíróság esetjogán és az európai szabályozásokon keresztül.

3. A jelenkori európai cselekvés főbb tendenciái

Az Európai Bíróság nemcsak az európai jog autonómiájának megteremtésében és védelmében,²² hanem többek között a kultúra és az oktatás kérdéseit érintő uniós cselekvés kiszélesítésében játszott, játszik kulcsfontosságú szerepet.²³ E bírói gyakorlat kialakulását az uniós intézmények 1970-es évek második felétől kitapintható törekvése ösztönözte, amely aztán később további lökést adott az uniós szintű jogalkotási törekvésekhez.

3.1. Az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepe

Az Európai Bíróság az 1980-as évektől kezdődően kezdte kialakítani azon a kultúra és az oktatás hatásköri kérdéseiről és a belső piaccal való kapcsolatáról kialakított joggyakorlatát.

A tagállami intézkedéseket övezően az Európai Bíróság az 1985-ös *Cinéthèque* kontra *Fédération nationale des cinémas français* ügyben elismerte, hogy a kultúra

²⁰ Middelaar i. m. 309.

²¹ Ld. pl. Cris Shore: *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. Routledge, 2000.; és Craufurd Rachael Smith: *Culture and European Union Law*. Oxford University Press, 2004. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199275472.001.0001>

²² Daniele Gallo: *Direct Effect in EU Law*, Oxford University Press, 2025. 7–34. <https://doi.org/10.1093/9780191925221.003.0002>

²³ Luke Dimitrios Spieker: Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law. *European Constitutional Law Review*, Vol. 21., N. 4. (2025) 650. <https://doi.org/10.1017/S1574019625100850>

védelmében igazolt lehet az áruk szabad áramlásának korlátozása, feltéve, hogy a tagállami cselekvés megfelel az arányosság követelményének és nem diszkriminatív.²⁴ Ugyanakkor a Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991-ben meghozott döntés a „televízió határok nélkül” irányelvbe ütközőnek találta azt a francia szabályozást, amely a műsorszolgáltatókat arra kötelezte, hogy műsoridejük jelentős részében európai és azon belül francia produkciókat sugározzanak.²⁵ Az Európai Bíróság a kultúrát védő nemzeti intézkedéssel szemben – elismerve annak legitím célját – a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a diszkrimináció tilalmának biztosított elsőbbséget, mert érvelése szerint a nemzeti intézkedések korlátozó hatása nem felelt meg az arányosság követelményének.

Az uniós cselekvés megítélése és a hatáskörök szempontjából kiemelkedő jelentőségű az Európai Parlament kontra Tanács ügy (Edicom – Telematic Networks) ügy.²⁶ Az ügy az Európai Parlament semmisségi keresete alapján indult azért, mert a kifogásolt uniós jogi aktust a belső piac hatásköre alapján fogadta el a Tanács, amelynek eredményeként a Parlament gyengébb jogosítványokkal léphetett fel a döntéshozatali eljárásban. Az Európai Bíróság ugyanakkor a keresetet elutasítva kimondta, hogy a hatáskör megállapításához elsődlegesen az uniós jogi aktus „célját és tartalmát” szükséges vizsgálni, amely az Edicom program esetében erőteljesen kötődik a belső piachoz. Másként fogalmazva, függetlenül attól, hogy egy jogi aktus hatása kiterjed az oktatásra vagy a kultúra területére, amennyiben funkcióját tekintve a belső piachoz kapcsolódik, úgy a belső piac tekintetében biztosított hatásköri szabály az irányadó. Ebből következően a döntés – amellett, hogy az európai fellépés terét kiszélesítette – a belső piac jogalapján látja igazoltnak a nem gazdasági, így a kultúra és az oktatás területére is hatást gyakorló, vagy azt alakító szabályozások elfogadását. Mindez annak fényében is igaz, hogy az Európai Bíróság esetjogi gyakorlatában korlátokat állított a belső piacra alapított hatáskör gyakorlása elé,²⁷ és ennek keretében a kulturális kivétel elve érvényesen korlátozhatja a belső piaci hatáskörre alapított másodlagos jogi aktusokat.²⁸ A bírói gyakorlat e körben megkívánja, hogy a jogalkotás valóban a belső piaci célkitűzéshez kapcsolódjon, a hatáskör kiszélesítése pedig szükséges a szerződésben kitűzött cél eléréséhez és azt arányosan éri el.

Ugyanakkor a szerződésben foglalt hatáskörök illetően értelmezése – az Európai Bíróság ellenőrzése mellett – teret enged a hatáskörök innovatív, dinamikus és evolúciós értelmezése előtt. Ez az értelmezés a kultúra és az oktatás számára fenntartott helyi szabályozási szabadság érvényesülése ellen hathat, annak veszélyével, hogy ezeken a területeken elvonja a tagállami felelősséget és túllép az európai cselekvés szerződésben rögzített „támogató és segítő” szerepén. Az Edicom ügyben megállapított tételeket az

²⁴ C-60/84. és C-61/84. sz. egyesített ügyek Cinéthèque SA és társai kontra Fédération nationale des cinémas français [ECLI:EU:C:1985:329].

²⁵ C-154/89. sz. ügy Bizottság kontra Francia Köztársaság [ECLI:EU:C:1991:76].

²⁶ C-271/94. sz. ügy Európai Parlament kontra Európai Unió Tanácsa [ECLI:EU:C:1996:149].

²⁷ C-376/98. sz. ügy Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa [ECLI:EU:C:2000:544].

²⁸ T-193/06. sz. ügy Télévision française 1 SA (TF1) kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2010:389].

Európai Bíróság később több ízben is megerősítette, amely e gyakorlat intézményes elfogadásához vezetett.²⁹ Ennek jegyében a „beleértett hatáskörök” elve mentén az európai szintű cselekvés kiterjed a segítő és támogató intézmények létrehozására, a tagállamok által érvényesített implementáció figyelemmel kísérésére és ellenőrzésére, valamint a külkapcsolatok terén történő tárgyalásra. Ez a hatásköri összekapcsolódás magyarázza az ERASMUS program fejlődését, amely egy támogató intézkedésként indult útnak, majd pedig az EU oktatáspolitikájának fő intézményévé vált.

Megállapítható, hogy az Európai Bíróság esetjoga az oktatás és a kultúra területén elsősorban a belső piaci célok érvényesítésén keresztül hatott a tagállami szabályozási mozgástér alakulására, ezáltal bizonyos mértékben hozzájárult az európai szabályozási sokszínűség csökkenéséhez. Mindez felvetheti annak lehetőségét, hogy a szerződésekben rögzített korlátozott uniós hatáskörök garanciális jellege gyengül, és e területek szabályozását egyre inkább a belső piaci integráció logikája formálja, a tagállami kulturális identitás védelmi szempontjainak háttérbe szorulásával.

3.2. A legújabb európai jogalkotási kezdeményezések

Bár a Lisszaboni Szerződés nem változtatott az e területeket övező hatásköri szabályokon, a bírósági döntésekben kirajzolódó és a szerződésekben foglaltakhoz képest szélesebb európai cselekvés az európai jogalkotási törekvésekben is tetten érhető. A jellemzően *soft-law* formában testet öltő uniós törekvések túlmutatnak a kultúra és az oktatás területén irányadó kiegészítő és támogató hatáskörökön terjedelmén.³⁰ Ennek megfelelően az Európai Bizottság 2025-ben bemutatott „Európai Kulturális Iránytű” (*Culture Compass for Europe*) javaslata egy integrált európai kulturális térség létrehozására irányul, amely a kultúra területét a többi szakpolitikák közé ágyazza.³¹ A kezdeményezés önmagában még nem jogalkotási javaslat, ugyanakkor előrevetíti az Európai Bizottság kultúra területét érintő jogalkotási törekvéseit. A kultúra illetően összekapcsolása más szakpolitikákkal az uniós cselekvés erősítésének irányába hat, míg azok a rendelkezések, amelyek a kultúra területén történő fellépést összekapcsolják az uniós értékekkel és az uniós költségvetési forrásokkal, felvetik a tagállami hatáskörgyakorlás szerződésben rögzített védelmének kérdését is.

Az Európai Bizottság kultúra terén látható jelenlegi ambiciózus törekvései fényében érdemes kitérni az Európai Unió és az UNESCO 2003-as immateriális kulturális örökség egyezményéhez fűződő viszonyára.³² Leginkább az ázsiai országok kezdeményezésére létrejött az immateriális kulturális örökség védelmének szabályozása

²⁹ Ld. pl. C-84/94. sz. ügy Egyesült Királyság kontra Tanács [ECLI:EU:C:1996:431] vagy C-490/10. sz. ügy Európai Parlament kontra Tanács [ECLI:EU:C:2012:525]; T-391/17. sz. ügy Románia kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:672].

³⁰ A soft law jelentőségéről a kultúra és oktatás területén általánosságban ld.: Kathryn Telling – Martino Serapioni: The rise and change of the competence strategy: Reflections on twenty-five years of skills policies in the EU. *European Educational Research Journal*, Vol. 18., N. 4. (2019) 392–395. <https://doi.org/10.1177/1474904119840558>

³¹ Elérhető: <https://culture.ec.europa.eu/hu/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy>

³² <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-safeguarding-intangible-cultural-heritage#item-0>

az 1972-es, a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló egyezmény sikerét és népszerűségét kívánta továbbvinni. Az egyezmény elsősorban a hagyományok, rítusok, társadalmi szokások, a természettel és a világegyetemmel kapcsolatos tudás, valamint az egyes közösségek sajátos életmódjának megőrzésére irányult. Ez az immateriális kulturális örökség folyamatos kölcsönhatásban áll környezettel, a természettel és a történelemmel, és elősegíti a népek, közösségek sajátos identitásának kialakítását. Az egyezmény és az egyezményben használt instrumentum a 2010-es évekre az ázsiai országok mellett igen népszerűvé vált az európai országokban is, amelyek saját kulturális hagyományaik és tradícióik, identitásuk védelmének eszközt látják benne.³³ Ugyanakkor az Európai Unió – dacára az UNESCO-val kialakított hosszú múltra visszatekintő intézményi együttműködésének – nem volt támogató sem az egyezmény előkészítése során, sem pedig az egyezmény tagállamok körében történő népszerűsítések. A témát kutató Hanna Schreiber professzor álláspontja szerint ez leginkább azzal magyarázható, hogy míg az egyezmény és a részes államok a szellemi természetű kulturális örökségben elsősorban a közösségek életútját és tartószervezetét látják és védik, addig az Európai Unió felfogása a „gazdasági érdekhez és racionalitáshoz” kötött.³⁴ Mindez azt is mutatja, hogy bár a kultúra terén fennálló hatásköröket a bírói gyakorlat szerződésmódosítás nélkül kiszélesítette, az uniós intézmények elképzelései és törekvései nincsenek teljes összhangban a tagállamok nemzetközi szerződésben kifejezésre jutó közös akaratával. Miközben az egyezmény és az egyezményben részes uniós tagállamok fő célja, hogy „alulról-felfele” ívelő módon erősítse meg és védelmezze a közösségek és egyének kulturális hagyományait, illetve identitását, ideértve például a kultúrát érintő döntések előzetes egyeztetésének követelményét, addig az uniós felfogás inkább „felülről-lefele” ívelő módon kíván azonosítani vagy megteremtetni egy közös kulturális identitást. A felfogások közötti különbségnek az is következménye, hogy míg az egyezmény és a részes tagállamok olvasatában a közösségek és a kultúraátadás áll a védelem középpontjában, addig az uniós törekvés előterében a piac és a jövedelemtermelő képesség áll. Az előbbi a kulturális sokszínűség megőrzését segíti elő, míg az utóbbi inkább a belső piac logikájában gondolkodik.

Az oktatás terén az Európai Bizottság a szintén ambiciózus „Európai Oktatási Térség” számos részterületből álló, átfogó jellegű kezdeményezést fogalmazta meg.³⁵ A mobilitási és csereprogramok erősebbre fűzésén túlmenően ennek része többek között a „Jean Monnet” akcióprogram, amely az „Európai Uniós tudatosság” oktatását irányozza elő az iskolai képzésekben. Emellett a kezdeményezés szintén fontos részét alkotja az úgynevezett „közös európai diploma címke” bevezetése, amely az európai diploma bevezetésének előszobáját jelenti egy három szakaszból álló és 2029-ig tartó

³³ Az egyezményt közel 190 állam ratifikálta, köztük pedig szinte valamennyi európai ország részes állama, ld. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-safeguarding-intangible-cultural-heritage#item-1>

³⁴ Hanna Schreiber: Intangible Cultural Heritage, Europe, and the EU: Dangerous Liaisons? In: Andrzej Jakubowski et al.: *Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy*. Brill, 2019. https://doi.org/10.1163/9789004365346_015

³⁵ Elérhető: <https://education.ec.europa.eu/hu> (a letöltés időpontja: 2026. január 20.).

folyamat eredményeként.³⁶ Az e tárgyban közreadott Tanácsi Állásfoglalás értelmében az európai diploma címke használatának egyik feltétele az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek történő megfelelés.³⁷ Ezen kívül az új Erasmus+ rendelettervezet több olyan pontot is tartalmaz, amely a program, a források allokálásának és felhasználásának decentralizált jellegét gyengítik, miközben a Bizottság szerepét növelik nemcsak a programok, hanem a nemzeti irodák vezetőinek kiválasztása terén is.³⁸ Ezen túl az európai költségvetés és azzal összekötve az uniós értékek védelmére hivatkozva az Európai Unió jelenleg is fellép tagállamokkal szemben az oktatás területén. Így például a Tanács 2022. december 15-i végrehajtási határozata (2022/2506) bizonyos uniós források felfüggesztését rendelte el Magyarország vonatkozásában, elsősorban a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott felsőoktatási intézmények irányítási struktúrájában azonosított összeférhetlenségi kockázatok miatt.³⁹ Az érintett magyar egyetemek egy csoportja semmisségi keresetet nyújtott be az Európai Unió Törvény-székhéhez a Tanács 2022-es határozatának megsemmisítése érdekében.⁴⁰

Mindebből látható, hogy a kultúra területéhez hasonlóan az oktatás terén javasolt uniós fellépés célkitűzése is túlmutat a szerződésekben eredetileg rögzített hatáskörön és e hatáskörfoglalási elképzelés felveti a tagállamok önálló cselekvésének és e cselekvés védelmének kérdését.

4. Az európai fellépés korlátai

Az elmúlt évtizedekben – a hatásköri szabályok formális módosítása nélkül – az uniós fellépés jelentős mértékben kiszélesedett a tudományos élet, az oktatás és a kultúra egymással szorosan összefüggő területein, nagyrészt az Európai Bíróság evolutív jogértelmezésének köszönhetően. E bővülés egyrészt a belső piaci célkitűzésekből levezetett tágabb cselekvési lehetőségekből, másrészt az uniós alapjogok érvényesítésé-

³⁶ Ld. A Tanács lépéseket tett az új közös „európai diploma” címke bevezetése felé. Sajtóközlemény. 2025. május 12. <https://tinyurl.com/vuuypt8w>; és a Tanács állásfoglalása (C/2025/2939) a közös „európai diploma” címkéről és az esetleges közös európai diploma felé vezető következő lépésekről: Európa versenyképességének és az európai felsőoktatás vonzerejének fokozását. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8671-2025-INIT/hu/pdf>

³⁷ Tanácsi Állásfoglalás 10. pontja.

³⁸ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Erasmus+ programnak a 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/817 és az (EU) 2021/888 rendelet hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2025-REV-1/hu/pdf>

³⁹ (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedésekről a jogállamiság elveinek magyarországi megsértése esetén, HL L 325, 2022.12.20., 94–109. o.

⁴⁰ Case T-115/23, Debreceni Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-132/23, Óbudai Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-133/23, Állatorvostudományi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-138/23, Semmelweis Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-139/23, Miskolci Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-140/23, Dunatújvárosi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending.

ből ered. Ugyanakkor ez a megközelítés eltérni látszik a szerződések által kialakított egyensúlytól, amely e területeken tudatosan nem egy egységes megoldás kialakítására törekszik, hanem a tagállamok demokratikusan kialakított szabályozási autonómiájának megőrzését szolgálja. Ennek megfelelően az európai szintű fellépés e tárgykörökben több irányból is korlátozott marad, amelyek főbb elemeit a tanulmány jelen része rendszerezve kívánja bemutatni és értelmezni.

4.1. Az európai cselekvést korlátozó jogelvek

Az uniós cselekvés kiszélesítése és e szélesítés dinamikája megbonthatja a tagállamok által a szerződésekben elfogadott egyensúlyt, amely a kultúra, a tudományos kutatás és oktatás területein alapvetően támogató és kiegészítő szerepet szán az Európai Uniónak. Ezt juttatják kifejezésre az EUMSZ 165. és 167. cikkeinek azon rendelkezései, amelyek mind a kultúra, mind pedig az oktatás területén a tagállami hatáskörök és a tagállami autonóm cselekvés elsődlegességének tiszteletben tartását írják elő többek között az európai sokszínűség megőrzés érdekében.⁴¹ E szerződéses szabályokat több olyan alapvető jogelv is támogatja, amely Európai Unió működésének és egyúttal az európai jognak is kifejezetten szerves részét képezi. Bár az Európai Bíróság a korábban felhívott releváns döntései között is hivatkozik a tagállami cselekvés tiszteletben tartásának és védelmének szempontjára,⁴² ugyanakkor az 1980-as évek második felétől kibontakozó, majd pedig a Maastrichti Szerződés elfogadásától erősödő esetjogi gyakorlat vizsgálata a változás olyan irányát és dinamikáját mutatja, amely kihívást jelent a tagállamok hatáskörének elsődlegessége és szabályozási autonómiája tekintetében. Az uniós fellépés változásának ezen iránya az egyes szerződéses rendelkezéseken túl az európai jogot átható általános jogelvek tekintetében is kérdéseket vet fel.

Ez alkotmányos és jogelvek közül e körben hármat érdemes kiemelni: szubszidiaritás, a közrend és a nemzeti identitás elvét. A szubszidiaritás és az azt kiegészítő arányosság elve elsősorban az uniós jogalkotással szemben támaszt garanciális követelményeket, amelyet a bírósági felülvizsgálat során is ellenőriz. Az európai jog összefüggésrendszerében a szubszidiaritás elve azt kívánja meg, hogy még ha az Európai Unió – ide nem értve a kizárólagos hatásköröket – rendelkezik is hatáskörrel egy terület vagy kérdés szabályozása tekintetében, ezt a hatáskörét a szubszidiaritás elvére figyelemmel gyakorolhatja, vagyis abban az esetben és addig a mértékig hozhat döntést, ameddig a tagállamok nem tudják kellően rendezni az adott kérdést, és ami így hatékonyabban rendezhető európai fellépés révén.⁴³ A szubszidiaritás és az arányosság

⁴¹ Az EUMSZ 165. cikk (1) bekezdése szerint „[...] ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”, valamint EUMSZ 167. cikk (1) bekezdés „[...] tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”

⁴² Ld. pl. C-60/84. és C-61/84. sz. egyesített ügyek Cinéthèque SA és társai kontra Fédération nationale des cinémas français [ECLI:EU:C:1985:329] és C-490/20. sz. ügy V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ [ECLI:EU:C:2021:1008].

⁴³ EUSZ 5. cikk (1) és (3) bekezdések. Részletesen ld. Koen Lenaerts et al. (eds.): *EU Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021. 98–104.

elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv részletesen rögzíti azoknak a feltételeknek az összességét, amelyeknek figyelembevételét a szubszidiaritás elve megköveteli.

Az oktatás és a kultúra vonatkozásában az uniós hatáskörgyakorlást mintegy járulékos hatáskörgyakorlásként számos esetben a belső piac számára biztosított kizárólagos hatáskör teremti meg, amelyet az Európai Bíróság gyakorlata a rugalmassági klauzula, vagyis a beleértett hatáskörök elve alapján a korábban felhívott Edicom ügy nyomán elfogad. Lévén, hogy a belső piac szabályozása kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, így a szubszidiaritás elvében megjelenő feltételek szerződésben megkövetelt és a hatáskör gyakorlásához szükséges vizsgálata elmarad. Ez az értelmezés ugyanakkor azt a veszélyt hordozza magában, hogy tagállami cselekvést és hatáskörgyakorlást védő garanciális jogelv nem érvényesül, mert a belső piaci hatáskör mintegy elnyeli a további hatásköröket. Ehhez kapcsolódó további aggályt vet fel, hogy bár az oktatás és a kultúra területén a szerződéses rendelkezések kifejezetten kizárják a harmonizáció lehetőségét, mind az uniós alapvető jogok felhívása, mind pedig a legújabb kezdeményezések mégis egyfajta bújtatott vagy közvetett harmonizáció irányába is hathatnak.

E körben érdemes kiemelni a közrend (*public order/ordre public*), különösen az immateriális közrend fogalmát, amely európai jogi összefüggésben egyfelől jogkorlátozó hatású, másfelől azonban garanciális jelentőségű abból a szempontból, hogy hozzájárul az uniós és tagállami hatáskörök megosztásához és a tagállami önállóság és szuverenitás védelméhez. Az uniós szabadságokat korlátozó közrend fogalmának az európai jogban autonóm jelentése van, amelyet az Európai Bíróság fejlesztett ki az esetjogában és bár korlátok között figyelembe vesz nemzeti eltéréseket, de az Európai Bíróság jogosult értelmezni és ellenőrizni.⁴⁴ Emellett azonban az immateriális közrend fogalma és tartalma szorosan összefonódik egy-egy politikai közösség sajátos fejlődésével és berendezkedésével, így ebből következően pontos jelentése országokként eltérő. Ugyanakkor olyan fontos értékekre utal, amelyek meghatározó jelentőségűek egy-egy politikai közösség számára és ezért annyira alapvetőek a jogrendben, hogy feltétlen tiszteletet követelnek.⁴⁵ Az oktatás és a kultúra bizonyos rétegei olyan területeket is magukban foglalnak, amelyek bensőséges módon forrnak össze egy-egy országban elismert és védelmet élvező közrend fogalmával, függetlenül annak pontos tartalmától vagy követelményeitől. Ez leginkább annak köszönhető, hogy jelentős mértékben az oktatás és a kultúra nyújtják azt a terepet, amelyben az élet egy-egy közösségre sajátosan jellemző rendje átörökíthető és továbbadható. Ebből következően e területek alapvető intézményei a közrend fogalmának védelmi körébe sorolhatók. Ebből fakad az is, hogy a tagállamok az európai együttműködés számára alapvetően támogató és segítő szerepet szánnak saját alapvető intézményeik megerősítése érdekében. Az Európai Bíróság ugyanakkor általában véve megszorítóan értelmezi a közrendi korláto-

⁴⁴ C-36/75. sz. ügy Rutili kontra Ministre de l'intérieur [ECLI:EU:C:1975:1219]; C-348/96. sz. ügy Büntetőeljárás Donatella Calfa ellen [ECLI:EU:C:1999:6]; C-36/02. sz. ügy Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn [ECLI:EU:C:2004:614].

⁴⁵ Lange de Roel: The European Public Order, Constitutional Principles and Fundamental Rights. *Erasmus Law Review*, Vol. 1., Iss. 1. (2007) 3–24. <https://doi.org/10.5553/ELR221026712007001001002>

zást, különösen az integráció fő céljaként elismert szabadságok korlátozása során.⁴⁶ Az oktatás és a kultúra területeit vizsgálva hasonló következtetésekre lehet jutni, mert az Európai Bíróság eddigi esetjogi gyakorlatában csak kivételesen adott helyt közrendi hivatkozásnak.⁴⁷

Az immateriális közrend fogalmával közvetlenül összefügg az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében is megjelenő nemzeti identitás fogalma, amely szintén garanciális rendelkezés a hatáskörök elkülönítése és a tagállami cselekvés önállóságának megőrzése terén. A minden országban egyedi nemzeti identitás magában foglalja a világ megismerésének módját, a világról alkotott felfogást, a hagyományokat és szokásokat, erkölcsi értékeket és erényeket, valamint az élet kialakított rendjét. Ezen ismeretek nemzedékek közötti átadásához nagy részben az oktatás és a kultúra dimenziói nyitnak kaput, vagyis ebből szempontból vizsgálva az iskola és a kultúra identitásteremtő és fenntartó szerepet tölt be egy-egy közösség életében. Bár a nemzeti identitás védelme EUSZ alapvető rendelkezései között jelenik meg, az Európai Bíróság szűk kivételtől eltekintve nem hívta fel a releváns ügyekben, így a hatáskörök kijelölése és elhatárolása terén nem tudta betölteni a garanciális szerepét.

A tanulmány vizsgálata szempontjából ugyanakkor a nemzeti identitás kérdése tágabb összefüggésekhez is elvezet.

4.2. Az oktatás és kultúra szerepe az európai országokban

Az oktatás és a kultúra olyan tengelyt alkot, amely lehetővé teszi, hogy egy közösség az egyedi módon rá jellemző sajátos világnézetet, világról alkotott felfogást és a világ megismerésének módját átadhassa nemzedékről nemzedékre. Az élet és a kultúra átadásának elsődleges közvetítő közege a család, a világot pedig az ember egy közösség tagjaként, annak kultúráján, erkölcsrendszerén és módszerein keresztül képes megismerni és megérteni.⁴⁸ Később aztán ez – az európai civilizációs körben részben keresztény, részben pedig nemzeti hagyományok gyökereiből táplálkozó – szellemi örökség szolgálhat talapatként újabb és további gondolatok megfogalmazásához vagy fejlesztéséhez, ez nyújt lehetőséget mind az egyének fejlődéséhez és szabad kibontakozásához, mind pedig a közösség identitásának és szellemi önazonosságának megőrzéséhez. Az oktatás, a kultúra és a család egymást kiegészítő és egymásba fonódó szerepe ennek megfelelően elengedhetetlen egy ország közösségének fennmaradása és önrendelkezésének megőrzése szempontjából. Az immateriális közrendhez és a nemzeti identitáshoz kapcsolódó sajátos bensőséges és kölcsönös dialógusa miatt egy-egy közösség legbensőbb és legfontosabb döntései közé tartozik a kultúra megóvása és ápolása, az oktatás és az arra épülő tudományos kutatások szervezése, valamint ezen

⁴⁶ Karsai Krisztina: A közrend Európai (jogi) fogalma. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 12, 2011. 29–38.

⁴⁷ E kivételes ügyek egyike volt az Omega ügy, C-36/02. sz. ügy Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn [ECLI:EU:C:2004:614].

⁴⁸ Bellamy i. m.

területek intézményeinek kialakítása és védelme. Ezeken a területeken tehát e megfontolásokra figyelemmel alakíthatóak ki az európai cselekvés funkciói és határai.

Ezen kívül az európai fellépés tekintetében azonosítható egy praktikus vagy külső korlát is. Az oktatáshoz szorosan kapcsolódó tudományos tevékenység és az akadémia szabadság az európai alkotmányos kultúrában a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság vívmánya és annak védelmi köréhez tartozik.⁴⁹ Ez ad lehetőséget tudományos diskurzus kialakítására és fejlődésére, amely ugyanakkor egy-egy ország szélesebb értelemben vett nyilvánosságának szerves részét alkotja. Különösen igaz ez a társadalomtudományok esetében, így például a történelemtudomány, a politikatudomány, a közgazdaságtan vagy a jogtudomány területén. Ebből következően a tudományos élet kutatási és oktatási hangsúlyai tagállamonként – az egyes országok sajátos történelméhez, földrajzához, időszzerű társadalmi vagy gazdasági kihívásaihoz igazodóan – eltérőek. Ennek megfelelően az ehhez szükséges erőforrások biztosításáról és elosztásáról – az akadémiai szabadság védelmének garanciális elvei mellett – elsősorban a tagállamok döntenek demokratikus úton. Mint ahogy a közéleti és politikai viták esetében sincs egységes páneurópai diskurzus, úgy az akadémiai és tudományos párbeszéd, különösen a társadalomtudomány területein, országokhoz tapad. Ugyanakkor mindez az EUMSZ 165. és 167. hivatkozott cikkeiben is elismert sokszínűséget tükrözi, amelynek védelme és támogatása a módszerek és nézőpontok nagyobb változatossága és ütköztetése révén jótékonyan hat az európai szellemi élet versenyképességére és pezsgésére.

Ebben az összefüggésben az uniós fellépés korlátozása és a szubszidiaritás elve a tagállamok önrendelkezési szabadságát, a demokratikus módon kialakított szakpolitikai választását és intézményi berendezkedését védi.

5. Összegzés

Bár az oktatás és a kultúra területei nem tartoztak az európai integráció eredeti célkitűzései közé, az 1970-es évektől kezdődően mind az uniós jogalkotásban, mind pedig az Európai Bíróság hatáskör-értelmező és jogfejlesztő esetjogában fokozatosan növekvő jelentőségre tettek szert. Kezdetben az uniós jogalkotás – egyfajta „jogi mérnökösködés” megközelítésben – a közös európai identitás kialakításának és megerősítésének lehetséges eszközeit kereste, amelynek keretében e területeket érintő programok és normák megalkotása iránt mutatott érdeklődést. Ezt a folyamatot az Európai Bíróság esetjogának kibontakozása követte és erősítette meg.

Az Edicom-ügyben lefektetett elvekre épülő bírói gyakorlat a beleértett hatáskörök doktrínájára támaszkodva elfogadhatónak tekinti, hogy a belső piaci hatáskörön alapuló, ilyen célokat szolgáló uniós normák az oktatás és a kultúra területére is szabályozó hatást gyakoroljanak. Részben ez, az uniós cselekvés mozgásterét tágító bírói gyakorlat, részben a Maastrichti Szerződésben rögzített hatáskörök, részben pedig az uniós alapjogi követelmények érvényesítése következtében az utóbbi időszakban az

⁴⁹ E körben ld. Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey, nos. 346/04 and 39779/04., 2014. május 27-i ítélet; 33–41. bekezdések.

uniós intézmények egyre ambiciózusabb szabályozási törekvéseket fogalmaznak meg az oktatás és a kultúra területein. A történeti fejlődés vizsgálata alapján megállapítható, hogy az uniós jogalkotó intézmények és az Európai Bíróság egymásra hatva, kölcsönösen erősítve egymás törekvéseit és gyakorlatát, fokozatosan szélesítették ki az uniós cselekvés terét e tárgykörökben. A folyamat iránya és dinamikája ugyanakkor arra is rámutat, hogy e fejlődés nyomán gyengültek a hatáskörök vertikális megosztását, valamint a tagállami szabályozási autonómiát védő garanciák.

E tendencia az európai jog alapelveinek érvényesülése szempontjából is kérdéseket vet fel. Az oktatásra és a kultúrára kiható, a belső piaci – kizárólagos – hatáskörre alapított uniós fellépés nemcsak az e területeken irányadó támogató és kiegészítő hatáskörök kereteit lépi túl, hanem magában hordozza annak kockázatát is, hogy a szubszidiaritás elvéből fakadó garanciális követelmények vizsgálata és érvényesítése háttérbe szorul. Noha e területek szoros kapcsolatban állnak az immateriális közrenddel és a nemzeti identitással, a bírósági gyakorlat mindeddig nem bizonyult alkalmasnak arra, hogy e szempontok mentén egyértelműen kijelölje az uniós fellépés korlátait, illetve kellőképpen biztosítsa a tagállami autonómia védelmét.

Tágabb összefüggésben szemlélve e területek szorosan kapcsolódnak az egyes államok szellemi önrendelkezéséhez és önazonosságának megőrzéséhez. Egy közösség sajátos világnézetét, a világról alkotott felfogását és a világ megismerésének módját nagy részben az oktatás és a kultúra egymással összefonódó rendszere révén képes nemzedékről nemzedékre tovább örökíteni. Éppen ezért e területek intézményi és jogi kereteinek kialakítása, valamint szervezeti struktúrájának meghatározása a nemzeti közösségek egyik legbelsőbb döntései közé tartoznak, amely egyúttal az uniós cselekvés határait is kijelöli. E belső dimenzió mellett külső aspektusként jelenik meg, hogy az oktatáshoz kapcsolódó tudományos kutatás és az akadémiai szabadság az európai államok közéleti és kulturális nyilvánosságának szerves részét képezi, amelynek sokszínűségét a szerződések is védelemben részesítik.

Míndezek a szempontok együttesen határozzák meg az európai fellépés funkcióját és célját az oktatás és a kultúra területén. Ebből következően az uniós cselekvés – a szerződéses keretekkel, az immateriális közrend és a nemzeti identitás védelmével, valamint az európai sokszínűség megőrzésének követelményével összhangban – meghatározó jelentőségű, de az európai sokszínűség megőrzése érdekében támogató és kiegészítő szerepet tölthet be az oktatási és kulturális politikák kialakításában és összehangolásában.