

A. Postma

A Maastrichti Szerződés és az oktatás¹

A [Maastrichti Szerződésben szereplő] 126. cikk első felének megfogalmazása számos problémát vet fel. A szöveg így szól:

1. " A Közösség oly módon járul hozzá az oktatás minőségének fejlesztéséhez, hogy elősegíti a tagállamok közötti együttműködést, és ha szükséges, támogatja és kiegészíti ez utóbbiak tevékenységét. A Közösség teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak a tanítás tartalmával és az oktatási rendszerek megszervezésével kapcsolatos felelősségét, akárcsak az egyes országok kulturális és nyelvi sokféleségét."

Tehát az Európai Közösségnek segítenie *kell* az együttműködést, bármi más tevékenységet fejtsen is ki még emellett. A cél: a minőségi oktatási ellátás. A "minőségi" szó jelentése azonban nem kerül közelebbi meghatározásra a dokumentumban. Mit értsünk hát alatta? Vajon azt jelenti-e a "minőségi oktatás", hogy sokan felelnek meg a vizsgákon? Vagy inkább azt, hogy a tanárok jól képzetek? Pontosabban kell tehát meghatároznunk, hogy a "minőségi oktatás" kifejezés mit takar.

Az Európai Közösség – "amennyiben szükséges" – "támogatja" és "kiegészíti" a Tagországok tevékenységét. Az azonban nem világos, hogy kinek kell döntenie arról, hogy szükség van-e ilyen támogatásra és kiegészítésre. Ráadásul az is nehézségeket vethet fel, ha a tagországok úgy vélik, hogy nincs szükség kiegészítő-támogató intézkedésekre, mivel úgy látják, hogy az adott kérdéskörrel már megfelelően foglalkoztak. Hollandiában például előfordulhat, hogy a törvényhozás úgy véli: a holland oktatás már elég magas színvonalú és a tagországokkal való együttműködés csak veszélyeztetné az oktatás minőségét. Vajon képes-e az Európai Közösség kiegészítő jellegű lépéseket tenni ilyen helyzetben?

Érdeemes megvizsgálni, hogy esetleg a szubszidiaritás elvére hivatkozva megoldást találunk-e a fenti kérdésre. Ez az elv a Szerződés 3B cikkében kerül kifejtésre:

"A Közösség azokon a jogkörökön belül tevékenykedhet, amelyeket ez a Szerződés ruház rá, mégpedig azoknak a célkitűzéseknek a határai között, amelyeket ez a Szerződés kijelöl. Azokon a területeken, amelyek nem esnek kizárólagos hatáskörébe, a Közösség – a szubszidiaritás elvével összhangban – csak akkor és csak olyan mértékben tevékenykedhet, amikor és amilyen mértékben a tagállamok nem képesek a javasolt intézkedést kielégítően megvalósítani, és azokat - a javasolt intézkedések hatásköre vagy hatásai miatt - a Közösség jobban meg tudja valósítani. A Közösség által tett lépések mindig a jelen Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges kereteken belül kell maradjanak."

¹ A tanulmány az európai oktatásjogot, mint új diszciplínát elsőként bemutató antológia egyik nyitó írása. Machteld Verbruggen: *European Community Educational Law: A Short Overview* In: Jan de Groof (ed.): *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*. Acco Leuven/Amersfoort. 1994. pp. 69-72 (kézirat)

Meg kell jegyeznünk, hogy ez a cikk több helyen is homályos megfogalmazásokat tartalmaz. Például nem világos, hogy mely testületnek kell döntenie arról, hogy a tervezett lépések kielégítően megvalósíthatók-e a tagországokon belül. Azután ott van az a kérdés, hogy a tagországok számára milyen jogi eszközök állnak rendelkezésre abban az esetben, ha úgy gondolják, hogy a szubszidiaritás elvét az Európai Közösség megsértette. Feltehető, hogy egy bírósági fellebbezésnek ebben az esetben nem lenne eredménye, mivel a szubszidiaritás elve inkább politikai, mint jogi kategória. A bíróságok nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy a politikai testületek helyesen alkalmazzák-e a politikai alapelveket.

Még nem látható egyértelműen, hogy a szubszidiaritás elve elég védelmet ad-e az Európai Közösség esetleges túlkapásai ellen a tagországok számára. Véleményem az, hogy nem. A szubszidiaritás elve ugyanis nem ad védi ki, hogy az Európai Közösség beavatkozzon a tagországok hatáskörébe tartozó kérdésekbe. Tulajdonképpen azt lehet mondani, hogy a szubszidiaritás elve a kompetenciák elmozdulásának irányában hat. Ezért inkább fordított értelmű szubszidiaritásról beszélhetünk: ez az elv inkább elősegíti, mint akadályozza a tagországok hatáskörébe való beavatkozást.

Vannak olyan megfogalmazások a 126. cikk 1. részében, amelyek értelmezése kérdéses. Ez különösen igaz az alábbiakra: *“A Közösség teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak a tanítás tartalmával és az oktatási rendszerek megszervezésével kapcsolatos felelősségét, akárcsak az egyes országok kulturális és nyelvi sokféleségét.”*

Kifogásolható a *“felelősség”* említése; helyesebb lett volna *“hatáskörök”*-rol beszélni. A felelősség említése ugyanis azt a benyomást kelti, hogy az Európai Közösség határozza meg az egyes tagországok feladatait, pedig valójában a tagországok rendelkeznek a kompetenciákkal míg az Európai Közösség csak azokkal a jogosítványokkal rendelkezik, amelyeket a tagországok szerződés keretében ráruháznak.

Továbbá az sem világos, hogy az *“oktatási rendszerek megszervezése”* kifejezés mit takar. Figyelemre méltó az is, ahogyan a dokumentum a kulturális és nyelvi sokféleségről szól. A nyelveket természetesen nem illeszti bele a kultúra fogalmába. Nem világos, hogy a nyelvi sokféleség csak a tagországok közötti kapcsolatra vonatkozik-e, vagy pedig a tagországok belső ügyeit is érintő sajátosságról van szó. Az utóbbi esetben ez új perspektívákat nyit meg a kisebbségi nyelvek számára olyan országokban, mint például Franciaország.

A 126. cikk második része hat konkrét célt nevez meg, amelyre az Európai Közösség tevékenysége irányul. Vajon csak ez a hat cél létezik vagy pedig ezek csak példaként kerülnek említésre? A 3B. cikkben foglaltak értelmében (*“A Közösség azokon a jogkörökön belül tevékenykedhet, amelyeket ez a Szerződés ruház rá, mégpedig azoknak a célkitűzéseknek a határai között, amelyeket ez a Szerződés kijelöl”*) arra kell következtetnünk, hogy csak ez a hat cél létezik. Pozitív ítéletet akkor fogadhatunk tehát csak el, ha megállapítható, hogy az Európai Közösség tevékenysége arra irányul hogy *“fejlessze az európai dimenziót az oktatás területén, különösen a tagországok nyelveinek oktatása és népszerűsítése segítségével”*. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy a nyelvek használatában fenyegető hanyatlást megállítsa. Nem világos azonban, hogy ez vajon csak a tagországok hivatalos nyelveire vonatkozik-e vagy minden olyan nyelvre, amelyet ezekben az országokban beszélnek, tekintet nélkül arra, hogy azokat hivatalosan elismerik-e.

A 126. cikk negyedik része is kérdéseket vet fel. A szöveg így szól:

Annak érdekében, hogy a jelen cikkben foglalt célkitűzések megvalósítását elősegítse, a Tanács:

- *a 189b cikkben foglalt eljárási renddel összhangban, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával történő konzultációt követően olyan intézkedéseket fogad el, amelyek ösztönzőek, viszont nem jelentik a tagországok törvényeinek és jogszabályainak harmonizációját;*
- *minősített többségi határozattal a Bizottság eloterjesztése alapján ajánlásokat fogalmaz meg.*

Nem világos, hogy miért szükséges konzultálni a Gazdasági és Szociális Bizottsággal. Talán azért, mert az oktatást elsősorban gazdasági tevékenységnek kell tekinteni? Ebben az összefüggésben igen meglepő, hogy a 126. cikk a Szerződés VIII. fejezetében kapott helyet, amelynek címe "Szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság". Nem lett volna-e jobb egyedi sajátosságaira való tekintettel az oktatást külön fejezetben tárgyalni?

Következtetések

A 126. és 127. cikk kibovíti az Európai Közösség kompetenciáját az oktatás területén. Mivel az oktatás és a szakképzés fogalma nem kerül egyértelmű meghatározásra, elkerülhetetlen a zavar ezen a területen. A szóhasználat részben homályos, félreérthető és a jogalkalmazás során feltehetően pontosabb meghatározásra szorul majd. A szubszidiaritás elve politikai töltetű és jogi szempontból nemigen értelmezhető.

Végül pedig meg kell vizsgálnunk azt a kérdést, hogy a 126. és 127. cikkek elegendő védelmet szolgáltatnak-e ahhoz, hogy az oktatás megőrizhesse a függetlenségét a gazdasággal szemben. A válasz az, hogy nem. Az a tény, hogy az oktatás a szociálpolitikáról, oktatásról, szakképzésről és az ifjúságról szóló fejezetben kapott helyet, azt mutatja, hogy az oktatásra elsősorban gazdasági szempontból tekintenek. Ezt a benyomást erősíti meg a 2. és a 3. cikk is:

A 2. cikk így szól:

Az Európai Közösség feladata az, hogy létrehozva egy közös piacot és egy gazdasági valamint pénzügyi uniót, valamint megvalósítva a 3. és a 3a. cikkekben foglalt közös irányelveket vagy tevékenységeket, az Európai Közösség minden tagországában elősegítse a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését, az ökológiai szemléletű, fenntartható és inflációmentes növekedést, a gazdasági teljesítmény magas szintű konvergenciáját, a foglalkoztatás és a szociális védőháló magas szintjét, az életszínvonal és az életminőség javulását, a gazdasági és társadalmi kohéziót valamint szolidaritást a tagországok között.

A 3p. cikk pedig a következőket mondja:

A 2. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében az Európai Közösség tevékenysége a Szerződésben foglaltakkal összhangban és a megvalósítás menetrendjének megfelelően arra irányul, hogy elősegítse a minőségi oktatás és képzés fejlődését és a tagországok kultúrájának felvirágoztatását.

Ebbol következik: az oktatás gazdasági erőforrásnak tekintendo. Ezt a szemléletet végeredményben az oktatásügy és a gazdaság is meg fogja sínyleni.