

## A tagállamok szerepvállalása az Európai Unió kultúrpolitikájában

### I. BEVEZETÉS

Kutatásom arra irányul, hogy a modern államok milyen szerepet vállalhatnak az egyes gazdasági/társadalmi folyamatokban, így a közszolgáltatás-szervezés során a kulturális igazgatás területén. Az állam által tanúsított magatartás tekintetében a „szélsőértékeket” tekintve egyrészt a színpalak mögé húzódó, csak a legszükségesebb mértékben eljáró apparátus, másrészt pedig egy intervencionista, aktív szerepet vállaló kormányzat képe körvonalazódik ki az egyes tanulmányok alapján. Felmerül a kérdés, hogy vajon a levéltári igazgatás területén milyen attitűd szükséges a kormányzatok részéről? Elegendő, ha a kormányzat megteremti a vonatkozó jogszabályi környezetet, intézményi hátteret, illetve a közszolgáltatás-szervezés esetleg piaci alapon is megoldható? Jelen tanulmányban rövid kitekintést teszek az Európai Unió kulturális politikája (ki)alakulásának folyamataira, vizsgálom, hogy milyen események bírtak meghatározó jelentőséggel ennek az alapvetően gazdasági integrációs céllal létrehozott szervezetnek a kultúra területén folytatott tevékenységére és annak eredményeire. Már az Európai Unióba történő belépés szándéka is jelentős kihatással volt Magyarország életére, hiszen a csatlakozás elősegítése érdekében megtett intézkedések is számtalan területen komoly befolyást gyakoroltak Magyarország működésére. Felvételünkhöz szükség volt ugyanis egy – a csatlakozási (koppenhágai) kritériumoknak<sup>[1]</sup> – megfelelő jogi, intézményi, politikai, illetve gazdasági háttér kialakítására. A 2004. május 1. napjával történő csatlakozásunkat<sup>[2]</sup> követően az Európai Unió teljes jogú tagjaként további jogosítványaink és kötelezettségeink keletkeztek, melyek azóta is folyamatosan jelentős mértékben determinálják országunk és állampolgárainak mindennapjait. Indokolt tehát górcső alá venni, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás miként hatott, azaz hat napjainkban is az állam kulturális területen kifejtett tevékenységére. Vizsgálódásom során – figyelemmel arra, hogy a területet nem minden részletében átfogó elemzésre vállalkozom, – csupán egyetlen aspektusból, a kulturális területet érintő főbb szabályozás (a másodlagos jogforrásokra, bírói

[1] Az Európai Tanács részéről az 1993-as koppenhágai ülésen megállapításra, majd Madridban is megerősítésre kerültek.

[2] A csatlakozási szerződés aláírására Athénban került sor 2003. április 16. napján.

gyakorlatra tekintet nélkül) vonatkozásában kívánom röviden áttekinteni az Európai Unió kultúrpolitikáját érintő fejlődéstörténetet.

## II. AZ EURÓPAI UNIÓ KULTÚRPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

### 1. Közszolgáltatás-szervezés a kulturális igazgatás területén

Miként azt a bevezetőben is jeleztem, kutatásaim során elsősorban arra fókuszálok, hogy az államnak milyen szerepe van a közszolgáltatás-szervezés során a kulturális igazgatás szakterületén. Az Európai Unió – ágazatonként eltérő mértékben ugyan, de – alapvető befolyást gyakorol a tagállamok működésére, jelen tanulmányban pedig azt vizsgálom, hogy Magyarországon az államnak mely tevékenységi köreit érint(het)i az Európai Unió kultúrpolitikája.

Elsőként az állam kulturális igazgatás területén folytatott tevékenységének Magyarországon legmagasabb szintű jogszabályi megalapozására kell kitérni, mely szerint „minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”.<sup>[3]</sup> Ezen deklaráció legitimálja a kormányzat ez irányú tevékenységeit, felhatalmazza a szakterületen felmerülő jogalkotási, szervezési, ellenőrzési feladatok elvégzésére, melynek révén az állam (jogi) keret ad a kulturális igazgatás<sup>[4]</sup> működ(tet)ésének, egyúttal a szakmai szabályok érvényesítésének. A felhatalmazás egyben természetesen alkotmányos kötelezettséget is hordoz magában, mely a második generációs jogok közé tartozó kultúrához való jog biztosításának intézményesített keretek között történő megvalósításaként jelenik meg. Milyen értékeket véd az apparátus, melyek a kultúra fogalma<sup>[5]</sup> alá tartozó szegmensek? Erre a kérdésre az angol antropológus, Tylor kiváló megfogalmazását hívom segítségül: „a kultúra vagy civilizáció, tágabban vett antropológiai értelemben, az a komplex egész, amely magában foglalja a tudást, a hitet, művészetet, az erkölcsöt, a törvényt, a szokást és minden más képességet és sajátosságot, amelyre az ember a társadalom tagjaként szert tesz”.<sup>[6]</sup> Ezen megfogalmazásában megjelenik egy kiemelt ismérv: a komplexitás, mely kiemelt a vonatkozó igazgatási szakterületek rendkívüli sokszínűségében is, figyelemmel arra, hogy ebbe a körbe tartozik – a teljesség igénye nélkül – a sajtó (média), a tudományok, a közművelődés, illetve a közgyűjtemények igazgatásával foglalkozó szakterület.

[3] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XI. cikk (1) bekezdés.

[4] Lásd bővebben: Takács, 2000.

[5] Lásd bővebben: Tóth, 2013.

[6] Edvard Burnett Tylor (1832. október 2. – 1917. január 2.) angol antropológus „Primitive Culture” című művéből (1871).

## 2. Az Európai Unió kultúrpolitikájának kialakulása

Az Európai Unió kultúrpolitikája fejlődéstörténetének rövid ismertetése kiindulópontjaként érdemes kitérni azon okokra, melyek alapos indokot szolgáltatnak az államok részére, hogy szuverenitásuk egy részének feladása mellett létrehozzanak egy, Európa számos országát szerves egységbe tömörítő közösséget. Egyrészt elsősorban a gazdasági szférában történő együttműködésben rejlő potenciál kiaknázásával járó pozitív előnyök jelentettek kellő motivációt, melynek révén az érintett államok együtt komoly szereplőként jelenhetnek meg a piac törvényei által uralt terepen, így versenyre kelhetnek más kontinensek nagyhatalmaival. Ezen törekvéseket természetesen nem kizárólag Európa újjáépítésének megkönnyítését szolgáló rövid távú célok generálták, hanem hosszú távon kívántak érdemi versenytársként megjelenni a más kontinensek nagyhatalmi szerepet betöltő országaival szemben. Másrészt, amennyiben a szervezet szárnybontogatásának eseményeit elhelyezzük a történelemben, egyértelműen megjelenik a mögöttes politikai cél is: a II. világháborút követően az európai nagyhatalmak vezető politikusainak integrációs törekvései eredményeként létrejövő szervezet adta keretek jó alapot jelentettek a viharos évtizedeket követő békeidőszak megteremtéséhez. A Római Szerződés Preambulumában is megfogalmazásra került az Európa jövőjét jelentő, politikai alapon nyugvó együttműködés víziója, hiszen az államok „azzal az eltökélt szándékkal, hogy megteremtik az Európa népei közötti mind szorosabb egység alapjait,<sup>[7]</sup> belefogtak egy kompromisszumokkal fűszerezett, de hosszú távon kölcsönös előnnyel kecsegtető együttműködésbe.<sup>[8]</sup> A fentiek alapján felmerül a kérdés, vajon milyen szerepet szántak a kultúrának, egyáltalán milyen kontextusban lehet egy lapon említeni a szakterületet a gazdasági és politikai természetű együttműködés iránti igény ilyen magas szintű kinyilatkoztatása mellett, hiszen súlyát tekintve, amennyiben mérlegre tesszük egy ország politikai/gazdasági stabilitását, valamint a kultúra körében tartozó intézményeket, nyilván az előbbi élvez prioritást.<sup>[9]</sup> A Római Szerződés tehát elsősorban a gazdasági kooperációt tűzte ki célul, a kultúra egészét pedig nemzeti ügynek tekintette, viszont húsz év elteltével megdőlni látszott azon vélekedés, miszerint az együttműködés nincs befolyással a kultúra különböző szegmenseire, illetve vice versa, a kultúra nem játszik meghatározó szerepet a gazdasági törekvések előmozdítása során. A tagállamok felismerték, a kultúra egyes területei nemhogy nem érintik, hanem szerves részét képezik a gazdasági folyamatoknak, így nincs mód (szükség) ezen területek ilyen steril módon történő szétvá-

[7] 1957. március 25. napján írja alá Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia-közösség (EURATOM) alapító szerződéseit, melyek 1958. január 1. napján léptek hatályba (utóbbi nem érinti jelen értekezésben foglaltakat, így „Római Szerződés” alatt a továbbiakban az EGK-t létrehozó szerződés rendelkezéseit értjük).

[8] Lásd bővebben: Dick, 2002.

[9] Lásd bővebben: Király, 2007a.

lasztására. Amennyiben hosszú távon az államok valóban szorosabb kapcsolatot kívánnak kialakítani egymással, úgy legyen szó akár politikai, akár gazdasági tárgykörben történő érdekérvényesítésről, a kultúra megkerülhetetlen tényezőként jelentkezik. Európa térképének sokszínűsége megköveteli az egyes államokat egységbe tömöríteni kívánó szervezetektől, hogy legyenek tekintettel az egyes országok kultúrájára, mint a nemzetek egyik legmarkánsabb kohéziójára. A kultúra egyes szegmensei alapjaiban határozzák meg a tagállamok karakterét, arculatát, gyökerei pedig akár évezredekkel is távolabbra nyúl(hat)nak vissza, mint a nemzeteken átívelő kezdeményezések első gondolatának megszületése. „Hisz a fának sem elég a föld nedveiből szívott erő: szüksége van esőre is, amelyet az ég szelei hoznak. Ezek az esők végigvonulnak Európán, mindenütt üdítve és termékenyítve. Viszont a nemzeti irodalmak is táplálják a világirodalmat. Egy-egy sejtjükkkel újra és újra bekapcsolódnak a nagy vérkeringésbe. ... S aztán a világirodalom a nemzeti irodalmak közegén át nyilatkozik. Bennük válik láthatóvá, mint a szél a hullámozó erdőben. Erdő nem egy van: de egy a szél.”<sup>[10]</sup> A kultúra értékei ráadásul egyrészt determinálják a nemzetek és polgárai életének jellemvonásait, másrészt emocionális oldalról is alapvető tényező a nemzeti identitás tekintetében, melynek figyelembe vétele megkerülhetetlen. Egy, a tervezett horderejű gazdasági integráció jelentős befolyást gyakorolhat az állampolgárok mindennapjaira, így különösen a nyelvhasználatra, a közoktatásra/felsőoktatásra, a kulturális értékek államok közötti forgalmára, a kulturális programokra. Természetesen nagyon komoly kihívást jelent ezen változatosságának az egyes ágazati politikák szintjén történő kezelése, azonban a feladattal járó nehézségek egyben óriási lehetőséget is rejtnek magukban: amennyiben a tagállamok vezetői a döntéseik során kellő figyelmet fordítanak erre a területre, az jelentős mértékben segítheti azoknak a társadalom részéről történő minél szélesebb körű elfogadását, támogatását. Legyen szó ugyanis bármilyen gazdasági/politikai intézkedésről, annak a tagállami szinten történő érvényesítése során az ott uralkodó értékrend keretei között sokkal magasabb fokú hatékonyságot lehet elérni, egyúttal az állampolgárok is jobban magukénak érzik, ha sajátosságaik visszatükröződnek az egyes döntések hátterében.

### 3. Az első lépések a kultúrpolitika területén

Az Európai Közösség a hetvenes években a kultúra számos területén megkezdte tevékenységét.<sup>[11]</sup> Az első<sup>[12]</sup> ilyen lépések közé sorolható, hogy az Európai Parlament 1974-ben fogadta el határozatát az európai kulturális örökség<sup>[13]</sup>

[10] Babits, 1991, 5-6.

[11] Lásd bővebben: Király, 2007b.

[12] Lásd bővebben: Zongor, 2005a.

[13] European cultural heritage.

védelméről, majd a következő esztendőkből több alkalommal is hozott a kulturális szférát érintő határozatot, így például az Európai Ifjúsági Zenekar<sup>[14]</sup> létrehozásáról. Folytatható a sor a tagállamok kulturális minisztereinek – a nyolcvanas évek óta rendszeres találkozások útján is alátámasztott – munkája révén (Miniszterek Tanácsa), amely olyan kezdeményezéseknek, témaköröknek adott színteret, mint például az Európa Kulturális Fővárosa, az építészeti örökség védelme, vagy a műfordítás, a könyvkiadás és olvasáskultúra támogatása. Bár a fentiekben megjelölt mozzanatok még csak óvatos kezdeményezéseknek mondhatóak, jelentőségük kétségtelen: egyrészt mindezek alapul szolgáltak a későbbi időszaknak a kultúrpolitika alakítása tekintetében tett markánsabb lépéseknek, másrészt az Európai Közösség kommunikációjában már egyértelműen megmutatkozott a kultúra elhanyagolható szerepéről vallott korábbi felfogásának átgondolása. 1983-ban újfent tanúbizonyságot tettek arról, hogy kitartanak a kultúrpolitika megerősítése mellett: az Európai Tanács Stuttgarteri Ünnepi Deklarációjában külön pontban került megfogalmazásra a kulturális együttműködés megerősítése. Végül 1992-ben megjelent egy – a tagállamok kulturális miniszterei által is megerősítésre került – közlemény a Bizottság részéről a „Közösség új kulturális törekvéseiről”, továbbá egyre közeledett a Római Szerződés módosítása, mellyel összefüggésben már bizonyos volt, hogy magasabb szintre emeli, pontosabban megteremti az Európai Közösség kultúrpolitikáját. Az állam kulturális igazgatás területén folytatott tevékenységének alapvető jellemzőire tekintettel jól látszik, hogy felelőssége rendkívül széleskörű. Az Európai Közösség működésének eddig tárgyalt időszakában a kulturális területhez való viszonyulásának elemzése során látható, hogy ezen szféra kiemelt szerepe nem kizárólag tagállami szinten jelenik meg, hanem a közösségi politikák szintjén is.

### III. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS JELENTŐSÉGE

Az alapszerződés Preambulumának 6. bekezdése („azzal az óhajjal, hogy elmélyítsék a népek közötti szolidaritást, miközben történelmüket, kultúrájukat és hagyományait tiszteletben tartják”) kifejezi, hogy a szerződő felek az Európai Unió létrehozása során a nemzetek kultúrájára tekintettel jártak el. Az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés<sup>[15]</sup> foglalkozik alapokmányi szinten először a kultúra tárgykörével,<sup>[16]</sup> melynek köszönhetően a kulturális szempontok több helyen is megjelennek; jelen értekezésben az új, „Kultúra” (IX.) cím

[14] European Youth Orchestra.

[15] Az Európai Unióról szóló Szerződést 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban, mely 1993. november 1. napján lépett hatályba.

[16] Lásd bővebben: Horváth, 2011.

128-as cikkében foglaltak kerülnek górcső alá (az Amszterdami Szerződés<sup>[17]</sup> révén változik meg a száma 151-re,<sup>[18]</sup> míg a szöveg változatlan marad, a továbbiakban 151. cikk megjelöléssel kerül hivatkozásra), mely a következők szerint rendelkezik:

„(1) A Közösség hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.

(2) A Közösség fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken:

- az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása;
- az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;
- nem kereskedelmi jellegű kulturális cserék;
- művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort is.

(3) A Közösség és a tagállamok erősítik az együttműködést harmadik országokkal és a kultúra területén hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel, különösen az Európa Tanáccsal.

(4) A Közösség az e szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.

(5) Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez, a Tanács:

- a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását. A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárás során mindvégig egyhangúlag határoz;
- a Bizottság javaslata alapján, egyhangúlag ajánlásokat fogad el.”

A 151. cikk rendelkezéseinek átolvasását követően jelen elemzés előző gondolataiban foglaltak alapján szükséges megjegyezni, hogy bár a címben a „kultúra” fogalma szerepel, így a jogalkotó továbbra is adós maradt az egyes tartalmi elemek megjelölésével (ígaz, ezáltal nem is szab merev kereteket egy olyan definíció meghatározásával, mely – figyelemmel a korábbiakban kifejtettekre is – esetlegesen rövid időn belül aktualizálásra szorulna). Árnyalja viszont a képet az a tény, hogy a Római Szerződés egyéb rendelkezései, valamint a másodlagos közösségi jogforrások adnak támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen tárgykör értendő a kultúra fogalma alatt.

Az 151. cikk (1) bekezdésében egyrészt kiemeli, hogy tiszteletben kell tartani a tagállamok különböző, sokszínű kulturális értékeit, viszont nem elégszik meg

[17] Az Amszterdami Szerződés 1997. október 2-án került aláírásra, mely 1999. május 1. napján lépett hatályba.

[18] Lásd bővebben: Zongor, 2005b.

ezzel, hiszen hangsúlyozza a közösségi értékek fontosságát is, egyúttal deklarálja, hogy a Közösség hozzájárul azok védelméhez, fejlődéséhez. E bekezdésben foglaltakkal összefüggésben nyer értelmet az „egység a sokféleségben”<sup>[19]</sup> megfogalmazás, mely jól tükrözi az Európai Unió célkitűzését ezen a területen; a nemzeti, valamint közösségi kulturális értékek tisztelete egyaránt kiemelkedő jelentőséggel bír (különös értéket képvisel ez a kinyilatkoztatás annak fényében, hogy negyed évszázaddal korábban még teljesen elhatárolódott a Közösség attól, hogy foglalkozzon a kulturális terület szegmenseivel). Említést érdemel a rendelkezés abból a szempontból is, hogy tagállami szinten nem kizárólag a nemzeti (országos) kulturális értékeket méltatja, hanem „regionális sokszínűség” is külön említésre kerül. Ezzel megnyilvánulhatnak egyrészt a helyi jellemző sajátosságok formájában, mely egyébként összhangban van az Európa Kulturális Fővárosa program célkitűzéseivel is, továbbá elősegíti a nyelvi, etnikai kisebbségek, illetve akár a kizárólag egy adott tájegységre jellemző kulturális értékek megjelenését a közösségi porondon.

A 151. cikk (2) bekezdésében kifejtésre kerül, hogy a Közösség mely területeken kívánja a tagállamok közötti együttműködést elősegíteni, szükség esetén támogatni, kiegészíteni, mely rendelkezés a megfogalmazásból adódóan eleve feltételez egy tagállamok közötti kooperációt. Bár nem teszi kötelezővé, de egyértelmű elvárás a nemzetek irányában, hogy a cikkben megjelölt tevékenységek (melyek továbbra sem jelentik a kultúra tárgykörének lehatárolását) tekintetében összehangolt cselekvést vár, mely együttműködés a Közösség részéről történő támogatásáról biztosítja a tagállamokat, egyúttal továbbra is a tagállamok feladata marad a kulturális szegmens igazgatása.

A 151. cikk (3) bekezdése az előzőekben foglaltakkal ellentétben egy, a Közösségen kívülre irányuló együttműködésre sarkall, mely nyitás a kultúra területén realizálódhat önállóan, egy tagállam részéről, vagy a Közösség irányából harmadik állam, illetve a kulturális területhez kapcsolódó más nemzetközi szervezet is lehet partner az együttműködésben (így például az Európa Tanács, mely jelentős szerepet tölt be az európai kulturális területen).<sup>[20]</sup> Közös viszont a (2) és (3) bekezdés gondolatmenete a tekintetben, hogy nem önálló tevékenységre ösztönöznek, hanem az együttműködésre helyezik a hangsúlyt. Eltér viszont a rendelkezésben foglaltak címzettje, hiszen a (2) bekezdésben a tagállamok kerültek megszólításra, melyek összefogása esetén számíthatnak a Közösség támogatására, viszont a (3) bekezdés a Közösség önálló cselekvését is sürgeti.

A 151. cikk (4) bekezdése kihangsúlyozza, hogy a Közösség a szerződés egyéb rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tevékenységének gyakorlása során figyelemmel kell lenni a kulturális szempontokra. E tekintetben pedig úgy kell eljárni, hogy feladatként kerül megjelölésre a Közösség kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása, illetve támogatása. Ezen rendelkezés a Közösség

[19] Unity in diversity.

[20] Kormányközi együttműködés fóruma, tagállamai számos kultúrát érintő egyezményt fogadtak el, égisze alatt jött létre a Kulturális Együttműködés Tanácsa.

lépéseinek ad irányt, továbbá fontos, hogy valamennyi nemzeti kulturális érték védelmét szorgalmazza, melyek egyúttal a Közösség számára is értékesek. A rendelkezés rávilágít arra, hogy a Közösségben más politikák is léteznek, melyek területén az adott ágazatra vonatkozó szakmai előírások alkalmazása során nem szabad megfeleledkezni a kulturális aspektusokról sem. A kulturális területtől eltérő tevékenységek gyakorlásával kapcsolatos rendelkezés is jelzi a kultúra szerepéről 1957-ben uralkodó szemlélet megváltozását, tekintettel arra, hogy míg akkor nem tulajdonítottak akkora jelentőséget a szakterületnek a Közösségen belül, addig most annak értékeit kiemelve, azokra tekintettel kell eljárni más ágazatokban, azaz a megfogalmazás tükrözi azon felismerést, hogy a gazdaság a kulturális terület értékeire tekintet nélkül nem értelmezhető.

A 151. cikk (5) bekezdése alapvetően eljárási kérdéseket rendez, így például felhív a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően az egyes ösztönző intézkedések elfogadása érdekében. A szubszidiaritás elvének<sup>[21]</sup> érvényesülése viszont jelentős nehézséget jelent a 151. cikkben foglaltak hatékony gyakorlati alkalmazása során, mivel a jogi kényszerítő ereje rendkívül gyenge lábakon áll. Amennyiben a közös szabályozás lehetősége szempontjából áttekintjük a fenti rendelkezéseket, azzal szembesülünk, hogy a Közösségnek a „kezdeményező” szerepkör jutott. Ezen a szakterületen ösztönzi, előmozdítja, támogatja, illetve erősíti az együttműködést, viszont a közös szabályozást, illetve a tagállamok törvényeinek és más, alacsonyabb jogszabályi rendelkezéseinek harmonizálását kizárja, melynek eredményeként a kultúrpolitika területén nem határoz meg kötelező erejű irányvonalat (ráadásul a Tanács eljárása során végig egyhangú többséggel határoz, mely lehetőséget ad bármelyik tagállam vétőjára). A helyzet szintén nem egyszerűíti, hogy a Bizottság ezen a területen hozott döntéseit szintén egyhangúlag, és nem minősített többséggel hozza meg.

A 151. cikk egyes bekezdéseinek tanulmányozását követően ehelyütt indokolt értékelni ezen rendelkezések jelentőségét, illetve „erejét” a gyakorlati alkalmazásuk szemszögéből. Természetesen az a tény, hogy a 151. cikk a kulturális területet a közösségi politikák szintjére emeli, egyértelmű tanúbizonysága annak, hogy a Közösség komolyan veszi a szakterületen folytatott tevékenységek jelentőségét. A Közösség egyes lépései kihatással vannak a tagállamok és állampolgáraik életére abban az esetben is, ha nem közvetlenül kultúrpolitikai kérdés tekintetében születik döntés, hanem például valamely gazdasági folyamat során foganatosított intézkedés érinti közvetetten a kultúra valamely szegmensét, míg a nemzeti szinten „előállított” kulturális értékek egyúttal gazdagítják a Közösséget is. Szükséges megjegyezni, hogy a szabályozással összefüggésben megfogalmazott kritikák alapjául szolgáló rendelkezések megfogalmazását vélhetően a tagállamok részéről tanúsított „negatív” hozzáállás is elősegítette: kategoriku-

[21] Azon területeken, amelyek nem tartoznak az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe, csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Európai Unió szintjén jobban megvalósíthatók.



san ellenálltak a közösségi szabályozás jelenlétének a kultúra területén, mivel attól tartottak, hogy a nemzeti kulturális sokszínűség sérülne, amennyiben egy-egy szabályok szabnának kereteket ennek a szakterületnek.

#### IV. MILYEN VÁLTOZÁST EREDMÉNYEZNE AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS?

Tekintettel arra, hogy – miként az már korábban említésre került – az Amszterdami Szerződés érdemi változást nem hozott a „Kultúra cím” rendelkezéseiben, csak annak száma változott, így a következő mérőföldkő, amelyre ki kell térni a Szerződés ezen passzusainak elemzése során, az Alkotmányos Szerződés tervezetében<sup>[22]</sup> foglaltak. A Kultúra címet viselő alfejezet (3. szakasz) az Alkotmányos Szerződés III. rész (Az Unió politikái és működése, III. cím: Belső politikák és tevékenységek) V. fejezetében kapott helyet, melynek az elemzés szempontjából releváns megfogalmazásban írt címe – ez szolgál indokul, hogy pontosan megjelölöm a helyét az értekezés tárgyának – így szól: „Azok a területek, ahol az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket tehet”. Ez már a vonatkozó rendelkezések áttekintése nélkül is arra utal, hogy az Európai Unió a kulturális területen továbbra is „ösztönző, támogató szerepben” jelenik meg, azaz a tagállamok fenntartják a közösségi szabályozással összefüggésben korábban kifejtett álláspontjukat, miszerint félnek a szakterületen alkalmazásra kerülő egységes szabályoktól, mert annak eredményeként vélhetően sérülnek a nemzeti kulturális értékek. Amennyiben górcső alá vesszük az érintett szövegrészt, megbizonyosodunk arról, hogy az Alkotmányos Szerződés nem lép túl a korábban már megfogalmazásra került, kultúrpolitikával foglalkozó rendelkezéseken, azaz a kulturális területet érintő döntések alapvetően tagállami hatáskörben maradnak, lényegében változatlanul hagyja az a 151. cikk (1)-(4) bekezdésében foglaltakat. A jogharmonizáció továbbra is kizárt ezen a területen, az Európai Unió pedig támogatja, elősegíti és tiszteletben tartja a kulturális sokszínűséget.

A III-280. cikk (5) bekezdését azonban szükséges kiemelni, mely túlmutat a korábbi szabályozáson:

„(5) Az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez való hozzájárulás érdekében:

- a. európai törvény vagy kerettörvény ösztönző intézkedéseket állapít meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. Az ilyen európai törvényt vagy kerettörvényt a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően kell elfogadni.

[22] Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződést 2004. június 18-án fogadta el az Európai Tanács; az Európai Parlament jóváhagyását követően azonban Franciaország és Hollandia népszavazás keretében elutasította (2005. május 29-én, illetve 2005. június 1-jén), így az nem került ratifikálásra.

b. a Tanács a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogad el.”

Az Európai Unió szerepköre az ösztönző intézkedések meghozataláig terjed, ezzel pedig a kulturális területen felmerülő kérdések tekintetében a döntés tagállami hatáskörben marad. Megjelenik egy ezzel ellentétes előjelű változás is, hiszen a korábbi szabályozás szerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúlag fogad el ajánlásokat, így az új megfogalmazás szerint a tagállamok vétőjoga ezzel megszűnne. Ez az Európai Unió szupranacionális hatáskörét erősítené a területen, mely nincs összhangban a tagállamok részéről tanúsított, közösségi szabályozástól óvakodó hozzáállással.

## V. A LISSZABONI SZERZŐDÉS KULTÚRPOLITIKÁRA GYAKOROLT HATÁSA

A jelen vizsgálódást végigkísérő, a 151. cikk rendelkezéseinek, valamint annak későbbi módosításainak elemzésére irányuló gondolatmenet folytatásaként a Lisszaboni Szerződés<sup>[23]</sup> vonatkozó passzusait kell előhívni. A módosítás eredményeként a Kultúra témakörét a XIII. cím alatt találjuk, a 151. cikk pedig 167-es cikkekre módosul. Ezen 167-es cikk nem egészült ki további rendelkezésekkel, a korábbi szabályozáshoz hasonlóan 5 bekezdésből áll, melyek közül kizárólag az (5) bekezdés tartalmaz módosításokat, mely így szól:

„(5) Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez:

- az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.
- a Tanács, a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogad el.”

Amennyiben tehát a 167. cikk rendelkezéseit megvizsgáljuk, annak eredményeként némileg hasonló konzekvenciákat vonhatunk le, mint az Alkotmányos Szerződéssel összefüggésben. A korábbi gyakorlatnak megfelelően a tagállamok döntenek a kulturális szakterületet érintő kérdésekben, mely arra enged következtetni, hogy azok továbbra is ellenzik, hogy a közösségi szabályozás kapjon markánsabb szerepet. Egyedül az (5) bekezdésben tapasztalunk változást az előző, korábbi regulákhoz képest. Elsőként érdemes megjegyezni, hogy a kulturális terület sokszínűségének megőrzését szolgáló, ösztönző intézkedések elfogadásával összefüggésben már nem csak a Tanács jelenik meg, hanem az Európai Parlament is, rendes jogalkotási eljárásuk keretében (itt is megjelenik a Régiók Bizottságával folytatott konzultáció szükségessége, jogharmonizációra azonban továbbra sincs lehetőség). További módosításként jelentkezik, hogy már nem egyhangúlag fogad el ajánlásokat a Tanács a Bizottság javaslata alap-

[23] A Lisszaboni Szerződést 2007. december 13-án, az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén írták alá, melyet azóta valamennyi tagállam ratifikált.

ján, így - miként az előző fejezetben is említésre került - a tagállamok vétőjogának eltörlésével megjelenik az Európai Unió szupranacionális jellegének erősödése. Ez jelentős horderejű változás lehet, különösen olyan esetekben, amikor egy adott, kulturális területet érintő kérdésben esetleg csak egy, vagy csekély számú tagállam érintett, vagy több nemzetet is érint, azonban bizonyos kérdésekben az egyes döntési lehetőségek, alternatívák mellett kevesen sorakoznak fel a tagállamok közül, kisebbségben maradnak véleményükkel. Természetesen csak a gyakorlat, a kulturális területet érintő kérdések felmerülése esetén alapítható meg, hogy a vonatkozó rendelkezések ez irányú módosítása milyen következményekkel járhat.

## VI. ÖSSZEZGÉS

Jelen elemzésben az Európai Unió kultúrpolitikájának vizsgálata során a Szerződésben a „Kultúra” cím alatti rendelkezésekben, illetve azok változásaiban foglaltak alapján igyekeztem megtalálni azon jellemvonásokat, amelyek mára az Európa államainak nagy hányadát tömörítő szervezet működése tekintetében iránytűként szolgálnak annak megállapítása érdekében, hogy a kulturális területen történő szabályozás, illetve döntéshozatal vonatkozásában milyen irányt vett, illetve milyen irányba tart az Európai Unió és a tagállamok egymáshoz való viszonya. Megállapítható, hogy a kulturális szakterületben rejlő értékteremtő lehetőségeket az Európai Közösség a kezdeti időszakban helytelenül ítélte meg, azaz, hogy a kulturális terület mekkora jelentőséggel bír a Közösség jövője szempontjából. Álláspontom szerint ez nem róható fel oly mértékben a Közösség létrehozásakor regnáló vezető politikusoknak, mintha ez napjainkban történt volna, ugyanis az álláspontjuk értékelését megelőzően meg kell vizsgálni azt a történelmi kort, melyben a szervezet elkezdte bontogatni szárnyait, illetve azon szempontrendszert, mely alapul szolgált létrehozásának indokaként. Egyrészt a második világháborút követően olyan magasztos célok lebegtek a vezetők szeme előtt, mint a béke megteremtése, a gazdasági/pénzügyi stabilitás megteremtése, illetve el kellett takarítani azokat a romokat (városok, országok újjáépítése, demográfiai katasztrófa következményei stb.), melyeket a közelmúlt eseményei hagytak maguk után. Másrészt a kultúra jelentősége a fenti területek, megoldásra váró problémák mellett csekélynek bizonyult, talán rövid távon valóban nem töltött be komoly szerepet a gazdasági integráció kezdeti lépéseinek megtétele során. Hosszú távlatokban gondolkodva azonban felismerték, hogy a kultúra területe megkerülhetetlen tényezőként jelenik meg, amennyiben a közösségi szinten zajló működési mechanizmusok tekintetében, a gazdaság területén bekövetkező pozitív változások reményében (mintegy alku részeként) nem „csak” elfogadást várnak a tagállamok állampolgárai részéről. Ahhoz ugyanis, hogy ne kizárólag egy gazdasági paktum képében merüljön ki az együttműködés, arra egy, az állampolgárok mindennapjainak szerves része-

ként megjelenő közegként kizárólag a kultúra közvetítő erejével van lehetőség a társadalom szintjén, kilépve a szigorúan vett gazdasági területről. Mint az látható volt a 151. cikk, illetve későbbi módosítása során, az Európai Unió fokozatosan eljutott arra az álláspontra, hogy a kultúra területén jelentkező kérdések ne problémaként, vagy jelentéktelen tényezőként jelenjenek meg, hanem eszközül szolgáljanak, különösen akkor, ha az integráció megvalósítása minél szélesebb spektrumban, minél több ágazatban kívánatosá válik.

Természetesen a tagállamok hozzáállása sem gördítette rohamos sebességgel a közös kultúra kialakításának irányába tartó szekeret, de ez talán soha nem is jelentkezett kifejezett célként. Az elemzés során világos kép bontakozott ki előttünk arról, hogy a tagállami vezetők féltik a nemzeti értékeiket, hagyományait, kultúrájukat, mely identitásuk egyik meghatározó eleme. Meggyőződésük alapján a közösségi szabályozás nem képes kellő védelmet biztosítani a kulturális értékeknek, pedig sokszor éppen az ilyen együttműködés jelenthet hosszú távon biztos jövőt, figyelemmel akár a pénzügyi területen felmerülő lehetőségekre (például különböző támogatások révén), vagy éppen az adott kulturális érték európai szintű „menedzselése” is inkább annak megőrzését, semmint elenyészését szolgálhatja. Azáltal, hogy Európa közel valamennyi országa előtt ismertté válik valamely kulturális érték, az növeli a társadalmakban az új megismerésre iránti vágyat, mely akár gazdasági, akár társadalmi szempontból is fokozottabb védelmet jelent, illetve erősíti az állampolgárok identitástudatát. Álláspontom szerint minél több kultúra találkozik egymással, azok mindinkább törekednek megőrizni egyediségüket, így nem vesznek el a „tömegben”, inkább kitűnnek belőle. Igaz azonban, hogy a korábbi fejezetekben részletezett szabályozás nagyon diplomatikusan fogalmaz a kultúra területén védeni szükséges értékek védelmének fontosságáról abból a szempontból, hogy mit tart fontosabbnak, a kulturális értékek megőrzését a tagállamok érdekeinek szem előtt tartásával, miszerint azok meghatározó jelentőséggel bírnak a nemzet életében, vagy a közösség számára megjelenő értéként jelentkezik, annak gazdasági aspektusból történő megítélése révén. A gondolatmenet folytatásához a Kultúra Program létrehozásáról szóló 1855/2006/EK határozatból emelek ki egy gondolatot: „A közösségi fellépés a kulturális együttműködések területén folytatott nemzeti vagy regionális tevékenységet egészíti ki.”<sup>[24]</sup> Az Európai Unió azáltal, hogy szükség esetén csak kiegészíti a tagállami tevékenységet, így a tagállami hatáskör, cselekvés dominanciája jelenik meg, viszont a közösségi szint bármilyen területen megjelenhet – akár markáns szerepet is betöltő – „kísérőként”, elősegítve a hatékony működést.

Zárszóként a közszolgáltatás-szervezés területén megjelenő állami felelősségvállalás oldaláról is megközelítve a helyzetet, megállapítható, hogy a tagállamok nagyon óvatosan, inkább elutasítóan közelítenek a közösségi úton történő szabályozás kérdéséhez. A kulturális területen ugyanis olyan nemzeti

[24] Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006 / EK határozata (2006. december 12.) a Kultúra program (2007–2013) létrehozásáról, 372:3.

értékek tekintetében kell gazdasági, szakmai, nemzetpolitikai szempontból is optimális döntéseket hozni, melyek súlya miatt rendkívül kényes kérdéseknek számítanak. Figyelemmel arra, hogy a kulturális területen főként olyan közszolgáltatások biztosítása szükséges, melyek piaci alapon történő megszervezésének lehetősége elenyésző, így kizárólag az államot terheli nem csak a feladat ellátásának a felelőssége, de annak közvetlen megszervezése, biztosítása is, így óriási a felelőssége a tekintetben, hogy milyen jogszabályi környezet útján gondoskodik erről a területről. Nem elhanyagolható azon szempontrendszer sem, hogy tagállami (nemzeti) szinten milyen értéket képvisel egy adott kulturális terület, illetve közösségi szinten ebből mi jelenik meg, vajon azonosak-e a prioritások? Végül szükséges megjegyezni, hogy sokszor ezen a szakterületen biztosítani szükséges közszolgáltatások nyújtása során alkotmányos szintű elvárásnak kell megfelelnie a kormányzatoknak, és egyáltalán nem mindegy, hogy egy kulturális érték védelme miként valósul meg, emellett pedig a tagállam vezetése szempontjából jelentős értéket képviselhet az a politikai haszon is, amely egy jól időzített „kulturális értékteremtésből” származik.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Dick, Leonard (2002): *Európai Unió, történet, szervezet, működés*. Geomédia Szakkönyvek, Budapest.
- Horváth Zoltán (2012): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Nyolcadik, átdolgozott, bővített kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Király Miklós (2007a): Európai Unió és kultúra. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula: *Esszék országunkról és a táguló világról*. Magyar Szemle Könyvek, Budapest.
- Király Miklós (2007b): *Egység és sokféleség, Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Új Emer Kiadó, Budapest.
- Takács Albert (2000): *Szociális-kulturális igazgatás. A kultúra igazgatása*. Jegyzet. Budapesti Corvinus Egyetem, Államigazgatási Kar, Budapest.
- Tóth Ákos (2013): *Kultúrafinanszírozás az Európai Unió tagállamaiban és Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Zongor Attila (2005a): *Kultúra és az Európai Unió Tanulmánykötet*. Hungarofest Kht. Kultúrközpont Iroda.
- Zongor Attila (2005b): *Az Európai Unió kulturális tevékenysége, tájékoztató kiadvány*. Kultúrpont Iroda.



Nyomda 1568-ből - Jost Amman fametszet