



**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ПО ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС  
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ "Б": СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА  
НА СБЛИЖАВАНЕ**

**КУЛТУРА И ОБРАЗОВАНИЕ**

**Прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО  
от 2005 г. в Европейския съюз**

**ИЗСЛЕДВАНЕ**

Този документ беше поискан от комисията на Европейския парламент по култура и образование.

## **АВТОРИ**

Germann Avocats (Женева) и мултидисциплинарен изследователски екип <sup>1</sup>

## **ОТГОВОРЕН АДМИНИСТРАТОР**

Mr Goncalo MACEDO  
Policy Department B: Structural and Cohesion Policies  
European Parliament  
B-1047 Brussels  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **ЕЗИКОВИ ВЕРСИИ**

Оригинал: EN.  
Преводи: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **ОТНОСНО РЕДАКТОРА**

За осъществяване на връзка с отдел „Политики“ или за абониране за месечния му информационен бюлетин, моля, пишете на: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Ръкопис, завършен през май, 2010 г.  
Брюксел, © Европейски парламент, 2010 г.

Този документ е на разположение в Интернет на следния адрес:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **ОПРОВЕРЖЕНИЕ**

Настоящата докладна записка е на разположение в Интернет на адрес:  
Отговорност за мненията, изразени в настоящия документ, носи изцяло авторът.  
Въпросните мнения не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и превеждането за нетърговски цели са разрешени при условие, че се посочва източникът и издателят получава предварително известие, както и копие.

---

<sup>1</sup> Вж. раздела „Изследователски екип“ (Research Team) на [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)

**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ПО ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС  
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ "Б": СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА  
НА СБЛИЖАВАНЕ**

**КУЛТУРА И ОБРАЗОВАНИЕ**

**Прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО  
от 2005 г. в Европейския съюз**

**ИЗСЛЕДВАНЕ**

**Съдържание:**

Това проучване представя резюме на прилагането на Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване от 2005 г. Наблягайки върху области, в които от ЕС се очаква да осигурява лидерство или координация, то се стреми да представи идеи и дългосрочни насоки за прилагане на конвенцията. За тази цел то анализира задълженията, установени в този договор. Проучването също предоставя информация за различни практики в прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО от правна и практическа гледна точка, и набелязва предизвикателства и мерки за подпомагане на постигането на целите на този инструмент.



## РЕЗЮМЕ

### Въглицата и стоманата призовават за култура

Има ли значение културата за Европа? - Жан Моне, един от бащите на европейската интеграция, заяви, че ако трябва да започне своята работа отначало, той би започнал с културата: „*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*”<sup>2</sup>

Това проучване представя резюме на прилагането на Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване от 2005 г. То набляга върху области, в които от Европейския съюз се очаква да осигурява лидерство или координация. Проучването се стреми да предостави помощ и дългосрочни насоки на Европейския съюз в прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО. За тази цел то прави задълбочен анализ на задълженията, установени в този договор. Проучването също предоставя информация за различни практики в прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО от правна и практическа гледна точка, и набелязва предизвикателства и мерки за подпомагане на постигането на целите на този инструмент.

Прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО изисква нови действия от страна на Европейския съюз, държавите-членки и гражданското общество. Преодоляването на разпокъсаността и стремежът към сближаване трябва да бъдат лейтмотивите на това начинание. Ако публичните и частните действащи лица са амбициозни, то задачите са сложни и залозите са високи. Ако предприемат минималистичен подход, те няма да успеят да посрещнат предизвикателствата. Този подход представлява най-лошия възможен сценарий, който би позволил диктатура на търговските съображения за сметка на правата на човека, основните свободи и достъпа до богатството на многообразието от форми на културно изразяване. Освен това, едно средно положение между амбициозност и минимализъм само би утвърдило статуквото: многообразието от форми на културно изразяване е привилегия за шепа богати и демократични социални държави и остава недостижимо за останалия свят.

Конвенцията на ЮНЕСКО предоставя нов инструмент с потенциал за превръщане на европейската интеграция в значително по-всеобхватна, по-задълбочена и по-устойчива. Във външните отношения на Европейския съюз, едно истинско опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване може да допринесе за подобряване на „световната интеграция“ с цел обезпечаване на мира и социалното благосъстояние като съществени допълнения към чисто икономическата глобализация. Шестдесет години след декларацията на Шуман, въглицата и стоманата сега призовават за култура повече от всякога в Европа и по света.

### Преглед на проучването

Нашето проучване е разделено на пет части. В нашето изследване на практиките на прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО, обобщени в част първа, ние разглеждаме традиционни и новаторски подходи за съхраняване и насърчаване на културното многообразие във всички видове държави, независимо от тяхното ниво на развитие. Изследването обхваща: (1) развити държави със силни културни индустрии като държавите-членки на ЕС и Канада; (2) нововъзникващи икономики с организирани културни индустрии, като Китай или Бразилия; и, (3) развиващи се и най-слабо

развити държави с много слаби икономически средства за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, като Сенегал.

Конвенцията на ЮНЕСКО е организирана по програмен начин. Вследствие на това, страните по конвенцията разполагат с голяма гъвкавост при прилагането на този инструмент. Вземайки тази действителност като отправна точка, ние развиваме и разискваме нови идеи, насочени към подобряване на качеството на този договор чрез неговия процес на прилагане (част втора).

Изследванията и прегледът на документи са в основата на нашата оценка на това как ЕС е прилагал конвенцията при външните отношения и в своите вътрешни политики (част трета и част четвърта). Ние оценяваме дали конвенцията на ЮНЕСКО е имала въздействие върху по-неотдавнашната политика и предоставяме сценарии за последствията от нея в обозримото бъдеще с цел отправяне на препоръки за бъдещи действия (част пета).

### **Част първа: Изследване, основано на въпросници и интервюта**

Част първа съдържа резюме на информацията и мненията, които събрахме чрез въпросници и интервюта от различни частни и публични заинтересовани страни в рамките на Европейския съюз и извън него. Предоставяме кратък анализ на тези данни, които разкриват същината на текущото състояние на прилагането и представят очаквани бъдещи действия.

Първият въпросник ни позволи да съберем правни данни; вторият въпросник анализира практиките на прилагане от гледната точка на представители на гражданското общество; и накрая, третият въпросник разглежда прилагането от гледната точка на регионални организации. В допълнение, ние проведохме устни интервюта с представители на няколко регионални и международни организации.

Попълнените въпросници са публично достъпни на интернет страницата на проучването, [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)

### **Част втора: Нови идеи за прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО:**

Част втора разглежда набор от нови идеи за прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО, които се отнасят за външните отношения и вътрешните политики на ЕС.

Най-напред, член 8 от конвенцията на ЮНЕСКО гласи, че „всяка държава — страна по конвенцията, може да установи наличие на особена ситуация, при която формите на културно изразяване, съществуващи на нейната територия, са подложени на опасност от изчезване или са сериозно застрашени, или се нуждаят от някаква спешна защита;“, и че „държавите — страни по конвенцията, могат да предприемат всякакви целесъобразни мерки за опазване и съхранение на различните форми на културно изразяване“ в такива ситуации. Тази разпоредба, в комбинация с член 17, може да бъде тълкувана като засягаща т.нар. „културен геноцид“, представляващ най-крайната форма на отричане на многообразието от форми на културно изразяване. Първоначалните проекти на Конвенцията на ООН за преследване и наказване на престъплението геноцид от 1948 г. съдържат разпоредби, засягащи атаките срещу определени форми на културно изразяване, имащи за цел унищожаване на национални, етнически, расистки или религиозни групи. Предлагаме допълнително разглеждане на това тълкуване от гледна точка на евентуални нови подходи, основани

---

<sup>2</sup> Жан Моне, цитиран в Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, в Cadmos 33/1986, стр. 22.

на конвенцията на ЮНЕСКО, за ранното предотвратяване на геноцид и масови жестокости. По-специално, ние препоръчваме допълнително разследване на връзката между многообразието от форми на културно, религиозно, политическо и национално изразяване. Ние отправяме предложение за нови инструменти за външните отношения на ЕС с държави, засегнати от хуманитарни кризи и нарушения на правата на малцинствата и правата на човека.

Считаме, че това предложение следва да се дискутира в рамките на Трансатлантическия законодателен диалог, който се стреми към засилване и повишаване на нивото на политически дискусии между европейските и американските законодатели. Ранното предотвратяване на геноцид и масови жестокости е много важна политическа грижа, споделяна от законотворците от двете страни на Атлантическия океан. Тази тема ще позволи на европейските парламентаристи да разкрият пълната стойност на конвенцията на ЮНЕСКО пред своите колеги от Съединените щати. При най-добрия възможен сценарий, такъв диалог би могъл да доведе до благоприятна промяна на отношението към този инструмент от страна на Съединените щати и други държави с подобно мислене, от отхвърляне към присъединяване.

Второ, политиките, насочени към опазване и насърчаване на културното многообразие, изискват подходящи ресурси. В този контекст, ние анализираме ролята на правата на интелектуална собственост и законодателството в областта на конкуренцията в допринасянето за изравняване на положението на доставчиците на форми на културно изразяване от Севера и Юга. С цел подобряване на достъпа до форми на културно изразяване от разнообразни източници, ние въвеждаме принципите на „културно третиране“ и „най-облагодетелствана култура“. Разглеждаме проблемите, свързани с международната система за интелектуална собственост, от гледна точка на опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване и предлагаме предложения за обезщетения. В този контекст, ние също подчертаваме положителния принос на действащото законодателство в областта на конкуренцията и нова правна рамка, основана на принципите на недискриминация в сферата на културата. Тези правни режими могат да осигурят подобрен баланс между различните свързани законови интереси. Политиците биха могли да предприемат сходни подходи в рамките на ЕС за отговаряне на изискванията на членове 6 и 7 от конвенцията на ЮНЕСКО и да насърчат по-добро разпространение на културни блага между държавите-членки. Тази дискусия призовава за разработването на нови законови пътища за прилагане на принципите на равен достъп, откритост и балансираност съгласно член 2, параграф 7 и 8, докато същевременно се спазват международно признатите документи в областта на правата на човека, както се изисква от член 5.

Развиващите се и най-слабо развитите икономики от известно време настояват пред развитите държави за сътрудничество при приспособяването на патенти в рамките на СТО с цел опазване и насърчаване на общественото здравеопазване. Ние считаме, че заинтересованите лица в областта на културата следва да изискват подобни инициативи в областта на авторското право и сродните права върху интелектуална собственост с цел опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване. Данъкоплатците на ЕС плащат за накърняването на многообразието от форми на културно изразяване. Това включва неблагоприятните последици от олигополите, които злоупотребяват със своята пазарна сила, като предполагаемо упражняват културна дискриминация чрез своите политики.

Трето, гражданското общество трябва да играе основна роля в прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО с цел гарантиране на ефективността на този инструмент. Ние

насочваме нашето внимание към начина, по който тази роля може да се осъществи. В идеалния случай, неправителствени организации (НПО), които представляват гражданското общество по отношение на прилагането на конвенцията, следва да предприемат политически действия със същата решителност и ефективност като активистките групи, които огласиха екологични нетърговски съображения в рамките на СТО. Тези действащи лица успяха значително да повлияят на разработването и прилагането на закони и политики за международна търговия, които насърчават нетърговски съображения, свързани с опазването на околната среда и устойчивото развитие. Подобни действащи лица трябва да се появят в близко бъдеще за допълнително разработване и прилагане на закони и политики, насочени към опазването и насърчаването на форми на културно изразяване на национално, регионално и международно равнище. За постигане на тези цели независимостта от публичната и частната власт е от съществено значение. Там, където съществуват авторитарни режими, НПО трябва да са защитени от диктатурата на държавата. В демократичните режими, НПО трябва да се противопоставят на икономическата сила на корпоративните интереси, които имат господстващо положение на пазара. И в двата случая ние оценяваме правните и политическите механизми, които позволяват на представители на гражданското общество да изразяват и защитават обществения интерес, запазвайки своята независимост. В същото време, НПО трябва да са прозрачни и отговорни от гледна точка на своята членска структура, представителност, вътрешни процеси на вземане на решения, управление и финансиране.

Системата за участие на Конвенцията от Орхус от 1998 г. за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда може да служи като модел за прилагането на член 11 от конвенцията на ЮНЕСКО на равнище ЕС.

Тези три въпроса заслужават особено внимание от страна на политиците и представителите на гражданското общество, които се стремят към предприемане на действия в процеса на прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО, с амбиция за преодоляване на нейните слабости и оползотворяване на нейните възможности.

#### **Диалог със заинтересованите страни**

Нашият анализ на всяка от трите теми е основан на изследователската работа, засегната в част първа на нашето проучване, и на прегледа на документи. Ние предадохме този анализ на високопоставени представители на академичната общност, участващи в обсъждането, които дадоха критична оценка с цел насърчаване на по-широк дебат сред заинтересованите страни. Записахме тези коментари на видео и ги публикувахме на [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu) в раздела „Диалог със заинтересованите страни“ (Stakeholders' Dialogue). Всеки един от тези коментари предоставя отправна точка за интернет дискусия по съответните теми посредством интернет дневник (блог). Очакваме заинтересованите страни да прочетат нашето проучване, да изслушат коментарите на лицата, участващи в обсъждането, и след това да изразят и разменят свои собствени мнения в нашия блог.

#### **Част трета: Прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО във външните отношения на ЕС**

Част трета обхваща външните отношения на ЕС. Тя засяга прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО по отношение на политиките за правата на човека и международната търговия на многостранно, регионално и двустранно равнище.



Тази част разглежда ролята на ЕС в неотдавнашния съдебен процес в рамките на СТО относно споразуменията ГАТС и ТРИПС между Съединените щати и Китай. Отбелязваме, че ЕС подкрепи Съединените щати срещу Китай в тези процедури по уреждане на спорове, засягащи културни индустрии. И двете процедури бяха движени от олигопола на холивудските филмови корпорации и свързани интереси. В един от тези съдебни процеси Китай се позова на конвенцията на ЮНЕСКО в своя защита. Доколкото сме запознати, европейските заинтересовани лица в областта на културата не са били консултирани преди решението на Европейската комисия да бъде подкрепена американската позиция. След разискване по тези дела ние заключаваме, че Европейската комисия следва да установи процедури, които да гарантират навременна информираност и подходящо участие от страна на гражданското общество в процесите на вземане на решения във връзка със спорове в рамките на СТО, които засягат въпроси, попадащи в приложното поле на конвенцията на ЮНЕСКО. Такова информирано участие ще допринесе за по-ефективно прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО.

Освен това, ние поставяме под въпрос липсата на официално обсъждане на конвенцията на ЮНЕСКО в рамките на СТО до момента. Анализираме тази ситуация и предлагаме стратегии за ЕС за започване на диалог между ЮНЕСКО и СТО по отношение на опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване във връзка с регулирането на международната търговия.

Правим също така критичен преглед на механизмите за културно сътрудничество и изследваме връзката между съображенията във връзка с културното многообразие и регионалните и двустранни търговски споразумения. Първото конкретно прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО във външните отношения на ЕС, в рамките на Европейската програма за култура, беше договарянето на два протокола за културно сътрудничество. През 2008 г. Европейската комисия сключи първи протокол с КАРИФОРУМ, а през 2009 г. договори втори протокол с Южна Корея. От една страна, тези протоколи са ранни показатели за това как могат да се изпълнят насоките и целите на Програмата за култура. От друга страна, тези преговори разкриват няколко проблема, които се нуждаят от допълнителен анализ, особено с оглед на това, че отделни аспекти на подхода на Европейската комисия бяха обект на сериозни критики.

Ние считаме, че ЕС, държавите-членки и държавите с подобно мислене следва да сключват многостранно рамково споразумение, когато ЕС сключва регионални или двустранни търговски споразумения. Това многостранно споразумение би съдържало съществените елементи за културно сътрудничество, приложими за всички трети страни. Такъв инструмент би могъл, като пример, да обвърже стандартите на ТРИПС-плюс за защита на авторското право с прилагането на съответстващи механизми за защита, предвидени в законодателството в областта на конкуренцията. Тогава ЕС би могъл да завърши тази основна рамка със специфични елементи, приложими според конкретния случай в рамките на ясно определен обхват.

Механизмите за международно публично финансиране са от критично значение за създаването на култура в държавите от Глобалния юг. Въз основа на конкретен анализ на Филмовия фонд за държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТБ), ние научаваме за бъдещо сътрудничество за развитие в рамките на конвенцията на ЮНЕСКО.

## **Част четвърта: Прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО във вътрешните политики на ЕС**

Част четвърта оценява положението на Франция и Южна Корея от гледна точка на пазарните дялове за кино като признак за основния проблем, засягащ пазарите на повечето културни индустрии в днешно време. Във всички държави-членки на ЕС и в повечето страни по света, висока концентрация на пазарна сила кара публиката да предпочита установени форми и съдържание, които в по-голямата си част са културно хомогенни. Средностатистическата публика е принудена да консумира формите на културно изразяване и прилежащата идеология, които се налагат от основните играчи на пазара чрез масова реклама. Колкото повече пазарна сила притежава даден доставчик на форми на културно изразяване, толкова по-голямо е пазарното проникване. Пазарната сила на холивудския олигопол, от една страна, и финансирането в държавите-членки на ЕС чрез селективна държавна помощ, от друга страна, до голяма степен създават „дуопол“ върху различните културни сектори на Европа. Правата на изпълнителите и на онези части от аудиторията, които се противопоставят на тези сили, трябва да бъдат защитени. Отговорните политици следва да изготвят нови правила за равнопоставеност за създателите на форми на културно изразяване, които в момента са изключени от преобладаващата система. Считаме, че механизмът за селективна помощ на държавите, „експертокрацията“ и дейността на множество посредници са заплаха за тази свобода в Европа. Ние виждаме средство за овладяване на този риск в системата за интелектуална собственост в съчетание със законодателството в областта на конкуренцията и принципите на недискриминация в сферата на културата, както е посочено в част втора.

В допълнение описваме стратегии за институционален дизайн, насочени към прилагане на конвенцията на ЮНЕСКО в Европейския съюз. Препоръчваме преглед на съществуващите сфери на компетентност и потенциални синергии въз основа на нови сътрудничества между установени институции. Освен това, ние предлагаме разглеждането на Междуправителствения комитет по изменението на климата (IPCC) като източник на вдъхновение за създаването на ново средство за генериране и обмяна на знания за мерки и политики, насочени към опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване. Накрая, предлагаме допълнително разглеждане на въпроса относно въздействието на конвенцията на ЮНЕСКО върху политиките, насочени към опазване и насърчаване на езиковото многообразие.

## **Част пета: Заключение и препоръки**

Част пета съдържа заключения и препоръки за осъществяване на значителния потенциал на конвенцията на ЮНЕСКО в рамките на Европа и на глобално равнище. Ние по-специално подчертаваме ролята на гражданското общество като движеща сила за прилагането на този договор.

### **Дълга версия на проучването, диалог със заинтересованите страни и документация**

Съществуват две версии на това проучване, кратка версия от 80 страници на няколко езика и по-дълга версия на английски език, която съдържа по-подробен анализ на темите под формата на работни документи. И двете версии, както и отговорите на нашето изследване, могат да бъдат изтеглени от уебсайт, посветен на това проучване, който съдържа допълнителна документация – [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu). Уебсайтът включва и раздел, в който заинтересованите страни могат да коментират проучването и да разменят мнения.

Текстът на конвенцията на ЮНЕСКО, нейните оперативни ръководни насоки и друга полезна информация могат да бъдат намерени на адрес [www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention)

### **Основни характеристики на конвенцията: принципът на суверенитет и неговите ограничения**

Механизмът, стоящ в основата на конвенцията на ЮНЕСКО, може да бъде окачествен като „ограничен свободен пропуск“, който овластява страните по нея да приемат и прилагат закони и политики, насочени към опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване на техните територии (членове 5 и 6). Конвенцията на ЮНЕСКО установява принципа на суверенитет в член 2, параграф 2. Съгласно тази разпоредба държавите разполагат, в съответствие с Устава на Организацията на обединените нации и принципите на международното право, със суверенното право да приемат мерки за осъществяване на целите на конвенцията. Това право е предмет на съблюдаване на правата на човека и на основните свободи съгласно член 2, параграф 1. Тази разпоредба припомня, че „културното многообразие може да бъде запазено и стимулирано само ако са гарантирани човешките права и основните свободи, като свободното изразяване на мнение, свободата на информацията и комуникацията, както и възможността на отделните хора да избират формите на своето културно изразяване“. Принципите на равен достъп, откритост и балансираност, предвидени в член 2, параграфи 7 и 8, допълнително ограничават правомощията на страните по въпросите на политиките в областта на културата.

Принципът на суверенитет е силно проблематичен, когато се прилага спрямо авторитарни режими. В повечето случаи такива режими имат тенденция да използват и злоупотребяват с правомощията, присъщи на суверенитета, и не зачитат неговите ограничения, изискващи съгласуваност с правата на човека и основните свободи. Европейският съюз е изправен пред предизвикателството да се справи с тази действителност при насърчаване на целите на конвенцията на ЮНЕСКО в неговите външни отношения.

Може да се изрази аргумент, че принципът на международна солидарност и сътрудничество, установен в член 2, параграф 4, разпорежда, че държавите следва да преодолеят тясното и самоцелно разбиране на концепцията за суверенитет. Международната солидарност и сътрудничество следва да са насочени към подпомагане на държавите, особено развиващите се и най-слабо развитите икономики, да създават и развиват средствата, необходими за тяхното културно изразяване и културни индустрии, независимо дали са новосъздадени или утвърдени. Това трябва да се случва на местно, национално и международно равнище. Според нас, същото тълкуване следва да се прилага и за принципите на равен достъп, откритост и балансираност (член 2, параграфи 7 и 8). Те подчертават, че „равностойният достъп на всички до богатата и разнообразна гама от форми на културно изразяване от цял свят,

както и достъпът на отделните култури до средствата за изява и разпространение представляват важен елемент за утвърждаване на културното многообразие и насърчаване на взаимното разбирателство". Конвенцията предвижда, че държавите следва да се стремят да насърчават по подходящ начин процеса на отваряне към други култури по света, когато предприемат мерки за подпомагане на многообразието от форми на културно изразяване. Следователно Европейският съюз няма интерес да свежда международната солидарност и сътрудничество до форми на обикновено великодушие.

Опазването и насърчаването на устойчиво многообразие от форми на културно изразяване в т.нар. „Глобален юг“ в полза на целия свят изисква разработването и прилагането на нови правни инструменти, насочени към постигане на равнопоставеност. Политическите инструменти, основани на директни плащания, представляват риск от овластяване на донорите да влияят на културното съдържание, и от превръщане на получателите в уязвими на клиентелизъм и зависимост. Това по-специално важи за т.нар. схеми за финансиране със „селективна държавна помощ“, които сме разгледали по-подробно в част четвърта по-долу.

Необходими са ефективни правни механизми за защита с дългосрочна визия за гарантиране, че истинското многообразие от форми на културно изразяване не облагодетелства само малък брой богати и демократични държави, които са безразлични спрямо останалия свят или го покровителстват.

Членове 205 до 207 от ДФЕС в съчетание с член 21 изискват действията на Съюза на международната сцена да се ръководят от принципите, които са вдъхновили неговото собствено създаване, т.е. развитие и разширяване; и от тези принципи, които той се стреми да предаде на останалия свят: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право. Вследствие на това, общата търговска политика на ЕС и възникващата икономическа конституция следва да допринесат за по-справедлив световен ред и за сектора на културата.<sup>3</sup>

## **Преглед на силните и слабите страни, възможностите и заплахите**

Резултатите, представени в това проучване, са основани на различни инструменти: събиране на данни, интервюта, конкретни анализи и преглед на документи. Те предлагат възможност за разглеждане на потенциала на прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО. В тази връзка ние направихме SWOT анализ (силни страни – слаби страни – възможности – заплахи) на конвенцията на ЮНЕСКО и нейното прилагане в Европейския съюз като стратегически инструмент. Следва резюме на този анализ:

---

<sup>3</sup> Вж. повече за възникващата европейска икономическа конституция, Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en procès*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, стр. 245 до 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

## **Силни страни**

Конвенцията на ЮНЕСКО предоставя значително пространство за участие на гражданското общество. В някои юрисдикции, представители на гражданското общество изиграха решаваща роля в оформянето на съдържанието на конвенцията по време на етапите на разработване и договаряне. Приетият договор предоставя същия потенциал за овластяване на гражданското общество да действа като движеща сила за неговото прилагане (член 11).

Следователно, прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО изисква силна ангажираност от страна на гражданското общество за мотивиране и законови действия от страна на публичните заинтересовани страни.

## **Слабости**

Принципът на суверенитет, стоящ в основата на конвенцията, заедно с неясни разпоредби и много слаба система за уреждане на спорове, не отговарят на предизвикателствата, пред които са изправени голяма част от държавите, по-специално тези в развиващи се и най-слабо развити икономики и авторитарни режими.

Вследствие на това, публичните и частните заинтересовани страни трябва да установят и наложат на международно равнище ясни и точни ограничения на принципа на суверенитет, основани на правата на човека и основните свободи, и принципите на равен достъп, откритост и балансираност.

## **Възможности**

Текстът на конвенцията е вдъхновяващ и приканва публичните и частните заинтересовани страни да проявяват творчество в правен и политически план. Заедно с развития в областта на екологичното право и под натиска на търговска регулация, едно такова творчество може да доведе до насърчаването на динамиката между идеализъм и реализъм. Това ще бъде особено благоприятно за прилагането на този договор. Освен това, конвенцията може да се превърне в елемент за изграждането на международен правен инструмент за опазване и насърчаване на „човешкото многообразие“ като средство за ранно предотвратяване на геноцид и масови жестокости. Този инструмент може да се използва във външните отношения на ЕС.

Във вътрешните отношения на ЕС, конвенцията има потенциала да утвърди по-устойчиви усилия за интеграция. Този инструмент може значително да допринесе за засилване на сближаването. Той може да осигури средство за добро управление за постигане на максимално богатство и овладяване на напреженията, произтичащи от многообразието от форми на културно, политическо, етническо, религиозно и национално изразяване в Европа и по света.

Следователно, заинтересованите страни трябва да отдадат специално внимание на ефективното прилагане на членове 7 и 8 от конвенцията на ЮНЕСКО, които засягат достъпа до многообразието от форми на културно изразяване и неговото най-крайно отричане. Успехът в това начинание може да осигури на конвенцията статут на значим международен договор.

## **Заплахи**

Страните по конвенцията трябва да са наясно с неблагоприятните последици от текущата международна система на правата на интелектуална собственост върху многообразието от форми на културно изразяване, по-специално на пазарите, на които господстват големи корпорации, упражняващи колективна сила като олигополи.

Ако страните не съумеят да използват адекватно съответното законодателство в областта на конкуренцията и не успеят да овладеят систематичната културна дискриминация, упражнявана от корпоративни сили, текущият дисбаланс в размяната на културни блага няма да бъде подобрен. В този случай, задълженията по отношение на достъпа в член 7 ще останат чисто програмни.

Съгласно член 6, страните трябва да разработят и приложат правни проверки и баланси за избягване на мерки, предоставящи правомощия за вземане на решения на държавата, които са отвъд прерогативите на съдебната система и нарушават свободата на изразяване. Ние считаме, че механизмите за селективна държавна помощ представляват риск от прикрита цензура и възпрепятстване на културното предприемачество.

Неприлагането на конвенцията по начин, който да се възползва изцяло от нейния потенциал за добро управление, може да доведе до разпространението на отрицателни последици за усилията за устойчива европейска интеграция, особено във времена на икономическа и политическа криза.

Без активното участие на гражданското общество и политиците, които да движат по-нататъшното прилагане на конвенцията, този инструмент е изложен на риск от превръщането му в обикновена казионна беседа за богатите и демократични социални държави; и накрая той би се превърнал в „закон само на хартия“ за всички страни.

Поради това, радетелите на каузата за културно многообразие трябва да се противопоставят на тясното тълкуване на обхвата на конвенцията на ЮНЕСКО. Те трябва да мобилизират частни и публични действащи лица в рамките на сектора на културата и извън него с цел допринасяне за ефективното прилагане на този инструмент. Накрая, но не на последно място, те трябва да положат възможно най-големи усилия за допълнително развиване на законодателството и политиките, действащи към момента на национално и регионално равнище.

## **Три поколения законодателни и политически дискусии относно културното многообразие**

Наблюдаваме три поколения дискусии относно политиките и законовите правила, които имат отношение към обхвата на конвенцията на ЮНЕСКО. Съгласно член 3, този инструмент „се прилага по отношение на политиките и мерките, предприети от държавите страни, за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване“. Този обхват трябва да се тълкува в контекста на членове 1 и 2, които определят целите и ръководните принципи на този договор.

В исторически план, първото поколение дискусии беше основано на преобладаващо етноцентристско схващане, което наблягаше на опазването и насърчаването на концепцията за „културна идентичност“. Със значителното развитие на многостранната търговска система през последното десетилетие на 20-и век, заинтересованите страни в областта на културата в различни юрисдикции осъзнаха нуждата да обединят сили за посрещане на новите предизвикателства. Споразуменията на Световната търговска

организация (СТО) влязоха в сила през 1995 г. По време на преговорите, които доведоха до тези договори, заинтересованите страни в областта на културата не успяха да наложат „изключение за културата“. Това изключение щеше да премахне регулирането на културата от обхвата на регулирането на прогресивната либерализация на търговията със стоки и услуги, и на свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (ГАТТ, ГАТС и ТРИПС).

Успехът от гледна точка на предвидимост и изпълнимост на правото на СТО по същество доведе до радикална промяна на механизма за уреждане на спорове, който се прилагаше за Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ) от 1948 до 1994 г. Тази нова действителност вероятно допринесе за промяна на стратегията сред заинтересованите страни в областта на културата, водейки до второ поколение дискусии около концепцията за „културно многообразие“. Заинтересованите страни в областта на културата отговориха на надвисналата заплаха с изработването на нови правила. Този процес започна с акт с незадължителна юридическа сила под формата на декларация за културното многообразие, приета под опеката на Съвета на Европа през 2000 г. Това беше последвано от подобна декларация на ЮНЕСКО през 2001 г. и от по-обвързващо право чрез конвенцията от 2005 г. Въпреки че множество дискусии относно културното многообразие започнаха много по-рано, новата многостранна търговска регулация им даде тласък да се превърнат във все по-добре установени правни норми.

Понастоящем забелязваме възникващо трето поколение правни и политически идеи и инициативи. Този предстоящ период представлява възможност за приемане на нови съюзници на културната кауза, които са загрижени за съблюдаването на правата на човека, основните свободи, правата на малцинствата и предотвратяването на геноцид и масови жестокости. Днес конвенцията се стреми да способства за материализирането на правата на човека и основните свободи, както като резултат от многообразието от форми на културно изразяване, така и като ограничение на принципа на суверенитет.

### **Прилагането като „стремеж към политически развития“**

Европейската комисия счита, че „прилагането на конвенцията на ЮНЕСКО в рамките на ЕС не е строга законодателна дейност, а по-скоро стремеж към политически развития, както при вътрешните, така и при външните политики, който би могъл да приеме формата на законодателно действие в специфични случаи“. (отговор на Европейската комисия на въпрос 4 от изследването на регионалните организации на адрес [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Това схващане представлява възможност за ново творческо мислене в политически и правен план, отвъд обикновения статичен и формалистичен подход. Конвенцията на ЮНЕСКО има голям потенциал да мобилизира и насърчава законотворците и политиките в търсенето на новаторски решения за справяне с основните обществени грижи на техните избиратели, отнасящи се до въпросите на идентичността и многообразието. Конвенцията засяга тези въпроси от гледна точка на културата. При все това, значимата стойност на този инструмент се изразява в неговия потенциал за предоставяне на вдъхновение и насоки за бъдеща правна рамка, която да може да управлява източниците на напрежение, като форми на религиозно, политическо и национално изразяване, които произтичат от многообразието от други форми на изразяване в рамките на държавите и регионите.

В Европейската програма за култура, Европейската комисия призовава за „включване на културата във всички релевантни политики“ въз основа на клаузата за култура в Договора (точка 4.4): „С оглед на външното измерение е необходимо особено внимание относно установяването на диалог между много и различни култури и

религии, насърчаването на разбирателството между ЕС и международните партньори и разширяването на публиката в партньорските страни. В този контекст образованието, в частност в областта на правата на човека, има съществена роля."

Отношенията между Тибет и Китай, или Израел и Палестина, показват спешната необходимост от задълбочено допълнително разглеждане на такава възможност. Опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване, в съответствие с правата на човека и основните свободи, осигуряват пътна карта за разработването на ново международно законодателство, насочено към опазване и насърчаване на човешкото многообразие и ранното предотвратяване на геноцид и масови жестокости. Въпреки това, преди да се мисли за нови структури, трябва да бъдат укрепени основите на съществуващите такива.

Европейската комисия признава, че след приемането на Европейската програма за култура, във външните отношения на ЕС започва да се заражда нова стратегическа рамка за култура. В тази рамка културата се разглежда като стратегически фактор за политическо, социално и икономическо развитие, а не единствено от гледна точка на изолирани културни мероприятия или представяния (отговор на Европейската комисия на въпрос 4.1 от изследването на регионалните организации). Критериите от Копенхаген относно диалога между Европейския съюз, Западните Балкани и Турция демонстрират как този нов подход може да се приложи към конкретни задачи. Комисията също ясно изразява очакването, че конвенцията на ЮНЕСКО ще оформи „нова роля за културата и културното многообразие в световното управление, която да се счита за културната опорна точка на глобално равнище, по този начин отразявайки постиженията, направени от екологични дискусии и договори в областта на изменението на климата и биоразнообразието". (отговор на Европейската комисия на въпрос 11.2 от изследването на регионалните организации).

Ние споделяме тази визия и очертаваме различни варианти в това проучване, които могат да допринесат за превръщането на тези стремежи в действителност в националните и презграничните отношения. През последните десетилетия динамични развития в законодателството в областта на околната среда са довели до създаването на различни инструменти на национално, регионално и международно равнище, като Конвенцията за биоразнообразието от 1992 г. Тези правни развития, съчетани с по-неотдавнашните предизвикателства пред нетърговските съображения като общественото здравеопазване, произтичащи от законите на СТО, в крайна сметка доведоха до зараждането на нови дискусии относно културното многообразие. От правна и политическа гледна точка, основната заплаха за тези дискусии е евентуалното връщане към самоцелното схващане за културна идентичност. Предвид този най-лош възможен сценарий, сериозните застъпници на културното многообразие следва да не пропускат уникалните възможности, които се очертават от едно творческо тълкуване на конвенцията на ЮНЕСКО.