



**GENERALDIREKTORATET FOR INTERNE POLITIKKER  
TEMAAFDELING B: STRUKTUR- OG SAMHØRIGHEDSPOLITIK**

**KULTUR OG UDDANNELSE**

# **Gennemførelse af UNESCO's konvention af 2005 i Den Europæiske Union**

**UNDERSØGELSE**

Dette dokument blev bestilt af Kultur- og Uddannelsesudvalget i Europa-Parlamentet.

## **FORFATTERE**

Germann Avocats (Genève) og tværfaglig undersøgelsesgruppe<sup>1</sup>

## **ANSVARLIG ADMINISTRATOR**

Mr Goncalo MACEDO  
Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik  
Europa-Parlamentet  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **SPROGUDGAVER**

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

## **OM REDAKTØREN**

Skriv til følgende e-mail-adresse for at kontakte temaafdelingen eller abonnere på dens månedlige nyhedsbrev: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Redaktionen afsluttet i maj, 2010.  
Bruxelles, © Europa-Parlamentet, 2010.

Dette dokument er tilgængeligt på internettet på:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **ANSVARSFRAKRIVELSE**

De synspunkter, der gives udtryk for i dette dokument, er udelukkende forfatterens ansvar og afspejler ikke nødvendigvis Europa-Parlamentets officielle holdning.

Eftertryk og oversættelse til ikkekommercielle formål er tilladt, forudsat at kilden angives, og udgiveren underrettes på forhånd og tilsendes et eksemplar.

---

<sup>1</sup> Se afsnittet "Research Team" på [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)



**GENERALDIREKTORATET FOR INTERNE POLITIKKER  
TEMAAFDELING B: STRUKTUR- OG SAMHØRIGHEDSPOLITIK**

**KULTUR OG UDDANNELSE**

# **Gennemførelse af UNESCO's konvention af 2005 i Den Europæiske Union**

## **UNDERSØGELSE**

### **Indhold:**

Denne undersøgelse indeholder et sammendrag af status for gennemførelsen af UNESCO's konvention fra 2005 om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Den fokuserer på områder, hvor EU forventes at spille en ledende rolle eller sørge for koordination, og skal give idéer og langsigtede retningslinjer for gennemførelsen af konventionen. I denne forbindelse analyseres de forpligtelser, der er fastsat i konventionen. Undersøgelsen indeholder oplysninger om forskellige måder at gennemføre UNESCO's konvention på set ud fra et juridisk og praktisk synspunkt og fastsætter udfordringer og foranstaltninger, som skal bidrage til at gennemføre målene med konventionen.



## SAMMENDRAG

### Kul og stål kræver kultur

Spiller kultur en rolle for Europa? - Jean Monnet, som er en af ophavsmændene til den europæiske integration, sagde, at hvis han skulle begynde forfra, ville han begynde med kultur: "*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*"<sup>2</sup>

Denne undersøgelse indeholder et sammendrag af status for gennemførelsen af UNESCO's konvention fra 2005 om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Den fokuserer på områder, hvor EU forventes at spille en ledende rolle eller sørge for koordination, og skal give idéer og langsigtede retningslinjer for gennemførelsen af konventionen. Den skal give EU bistand og langsigtede retningslinjer for gennemførelsen af UNESCO-konventionen. I denne forbindelse har vi foretaget en detaljeret analyse af de forpligtelser, der er fastsat i konventionen. Den indeholder oplysninger om forskellige måder at gennemføre UNESCO's konvention på set ud fra et juridisk og praktisk synspunkt og fastsætter udfordringer og foranstaltninger, som skal bidrage til at gennemføre målene med konventionen.

Gennemførelsen af UNESCO-konventionen kræver fornyet handling fra EU, medlemsstaterne og det civile samfund. Hovedtemaet for dette skal være at overvinde fragmentering og stræbe efter samhørighed. Hvis de offentlige og private aktører er ambitiøse, er opgaverne komplekse, og der står meget på spil. Hvis de indtager en minimalistisk tilgang, kan de ikke tage udfordringerne op. Denne tilgang er det værste tænkelige scenario, som ville bane vej for at anvende handelsmæssige hensyn på bekostning af menneskerettigheder, grundlæggende friheder og adgang til de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Endvidere vil en mellemvej mellem ambition og minimalisme blot befæste status quo, som er, at de kulturelle udtryksformers mangfoldighed er en luksus for nogle få rige og demokratiske velfærdsstater, og som er uden for den øvrige verdens rækkevidde.

UNESCO-konventionen er et nyt instrument med potentiale til at gøre den europæiske integration væsentligt rigere, mere dybtgående og bæredygtig. I EU's eksterne forbindelser kan ægte beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed bidrage til at forbedre "verdensintegrationen" med henblik på at sikre fred og social velfærd som eksistentielle supplementer til økonomisk globalisering. 60 år efter Schumanerklæringen kræver kul og stål nu kultur mere end nogensinde før i Europa og resten af verden.

### Oversigt over undersøgelsen

Undersøgelsen er inddelt i fem dele. I undersøgelsen om gennemførelsesmåder for UNESCO-konventionen, som er sammenfattet i den første del, undersøgte vi traditionelle og innovative tilgange til, hvordan den kulturelle mangfoldighed kan bevares og fremmes i alle typer lande, uanset deres udviklingsniveau. Undersøgelsen omfatter: 1) udviklede lande med stærke kulturindustrier, som f.eks. EU-medlemsstaterne og Canada, 2) vækstøkonomier med organiserede kulturindustrier såsom Kina og Brasilien og 3) udviklingslandene og de mindst udviklede lande med meget få økonomiske midler til at beskytte og fremme de kulturelle udtryksformers mangfoldighed, f.eks. Senegal.

UNESCO-konventionen er udfærdiget på en programmæssig måde. Derfor har parterne til konventionen et bredt spillerum til at gennemføre den. Med udgangspunkt heri udvikler og

---

<sup>2</sup> Jean Monnet citeret i Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, in Cadmos 33/1986, s. 22.

drøfter vi nye idéer, der sigter på at forbedre kvaliteten af denne konvention via gennemførelsesprocessen (anden del).

Undersøgelserne og skrivebordsundersøgelserne danner grundlag for vores vurdering af, hvordan EU har anvendt konventionen i de eksterne forbindelser og dets interne politikker (tredje og fjerde del). Vi vurderer, om UNESCO-konventionen har påvirket nyere politikker og udarbejder scenarier for dens virkninger i den nærmeste fremtid med henblik på at fremsætte henstillinger til yderligere foranstaltninger (femte del).

### **Første del: Undersøgelse baseret på spørgeskemaer og interview**

Første del indeholder et sammendrag af de oplysninger og udtalelser, vi indsamlede ved hjælp af spørgeskemaer og interview fra forskellige private og offentlige aktører i og uden for EU. Vi giver en kort analyse af disse data, som giver et overblik over den nuværende gennemførelsesstatus, og danner grundlag for forventede yderligere foranstaltninger.

Med det første spørgeskema indsamlede vi juridiske data, det andet spørgeskema analyserede gennemførelsesmåder set ud fra civilsamfundsrepræsentanters synspunkt, og det tredje spørgeskema undersøgte gennemførelsen set fra de regionale organisationers side. Vi gennemførte desuden interview med repræsentanter for en række regionale og internationale organisationer.

De udfyldte spørgeskemaer er offentligt tilgængelige via webstedet for undersøgelsen [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)

### **Anden del: Nye idéer til gennemførelsen af UNESCO-konventionen:**

I anden del undersøges et udvalg af nye idéer til gennemførelse af UNESCO-konventionen, som finder anvendelse på EU's eksterne forbindelser og interne politikker.

For det første fastsætter artikel 8 i UNESCO-konventionen følgende: "En part kan på sit område afdække særlige situationer, hvor der eksisterer en risiko for udryddelse af eller en alvorlig trussel mod de kulturelle udtryksformer, eller hvor der på anden måde er et presserende behov for at beskytte disse.", og "Parterne kan træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte og bevare de kulturelle udtryksformer" i de nævnte situationer. Denne bestemmelse kan sammen med artikel 17 opfattes som en løsning på det såkaldte "kulturelle folkemord" som den mest ekstreme benægtelse af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. De oprindelige forslag til FN's konvention fra 1948 om forebyggelse af og straf for folkedrab indeholdt bestemmelser til løsning af problemet med angreb på visse kulturelle udtryksformer, der har til formål at ødelægge nationale, etiske, racemæssige eller religiøse grupper. Vi foreslår at undersøge denne fortolkning nærmere med henblik på at finde nye tilgange baseret på UNESCO's konvention om tidlig forebyggelse af folkemord og masseovergreb. Vi anbefaler navnlig at undersøge forbindelsen mellem kulturelle, religiøse, politiske og nationale udtryksformers mangfoldighed nærmere. Vi beskriver et forslag til nye redskaber til EU's eksterne forbindelser med lande, som er plaget af humanitære problemer og overtrædelser af mindretals rettigheder og menneskerettighederne.

Vi foreslår, at dette forslag drøftes inden for rammerne af den transatlantiske dialog mellem de lovgivende myndigheder (TLD), som har til formål at styrke den politiske debat mellem de europæiske og amerikanske lovgivende myndigheder. Tidlig forebyggelse af folkemord og masseovergreb er et meget vigtigt politisk emne for de lovgivende

myndigheder på begge sider af Atlanterhavet. Dette emne vil gøre det muligt for de europæiske parlamentarikere at forklare UNESCO-konventionens fulde værdi for deres kolleger i USA. I det bedst tænkelige scenario kunne en sådan dialog i USA og andre ligesindede lande give anledning til en velkommen holdningsændring til dette instrument fra afvisning til tilslutning.

For det andet kræver politikker, der har til formål af beskytte og fremme kulturel mangfoldighed, tilstrækkelige ressourcer. I denne forbindelse analyserer vi den rolle, intellektuel ejendomsret og konkurrencelovgivning spiller, med hensyn til at bidrage til ensartede spilleregler mellem leverandører af kulturelle udtryksformer fra Nord og Syd. For at give lettere adgang til kulturelle udtryksformer fra forskellige oprindelser introducerer vi principperne "kulturel behandling" og "mest begunstiget kultur". Vi undersøger problemerne i forbindelse med det internationale intellektuelle ejendomssystem i forhold til beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed og stiller forslag til løsning af problemerne. Vi fremhæver også de positive bidrag fra den gældende konkurrencelovgivning og en ny retlig ramme baseret på principper om forbud mod kulturel forskelsbehandling. Disse juridiske ordninger kan bidrage til en bedre balance mellem de pågældende legitime interesser. De politiske beslutningstagere kunne anvende tilsvarende fremgangsmåder i EU for at opfylde kravene i artikel 6 og 7 i UNESCO-konventionen og for at fremme en bedre udbredelse af kulturelle varer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne. Denne diskussion kræver, at der udarbejdes nye retsmidler til gennemførelse af principperne om lige adgang, åbenhed og ligevægt i henhold til artikel 2, punkt 7 og 8, samtidig med at universelt anerkendte instrumenter vedrørende menneskerettighederne overholdes i henhold til artikel 5.

Udviklingslandene og de mindst udviklede lande har presset på for at få de udviklede lande til at samarbejde om patenttilpasninger i WTO for at beskytte og fremme folkesundheden. Vi foreslår, at kulturelle aktører skal være omfattet af lignende initiativer for ophavsret og tilknyttede intellektuelle ejendomsrettigheder for at beskytte og fremme de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. EU's skatteydere betaler for forringelse af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Dette omfatter de negative virkninger af oligopoler, som misbruger deres markedsstilling ved at praktisere kulturel forskelsbehandling gennem deres politikker.

For det tredje skal det civile samfund spille en vigtig rolle i gennemførelsen af UNESCO-konventionen for at sikre dens effektivitet. Vi vil koncentrere os om, hvordan denne rolle kan blive virkeliggjort. Ideelt set bør ikkestatslige organisationer (ngo'er), der repræsenterer det civile samfund med hensyn til gennemførelsen af konventionen, tage politiske initiativer med den samme beslutsomhed og effektivitet som de aktivistgrupper, der gav udtryk for miljømæssige ikkehandelsmæssige hensyn i WTO. Disse aktører var i stand til at påvirke udarbejdelsen og gennemførelsen af internationale handelslove og politikker til fremme af ikkehandelsmæssige hensyn vedrørende miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Der skal dukke tilsvarende aktører op i den nærmeste fremtid, som skal udvikle og gennemføre love og politikker yderligere, der sigter på at beskytte og fremme de kulturelle udtryksformers mangfoldighed på nationalt, regionalt og internationalt plan. For at nå disse mål er det afgørende at være uafhængig af offentlig og privat myndighed. I autoritære regimer skal ngo'erne beskyttes mod statens magtbud. I demokratiske styre skal ngo'erne kæmpe med den økonomiske magt fra selskabsinteresser, der har en dominerende stilling på markedet. I begge tilfælde vurderer vi de juridiske og politiske mekanismer, der skal gøre det muligt for repræsentanter for det civile samfund at give udtryk for og fremme offentlighedens interesser, samtidig med at de

bevarer deres uafhængighed. Samtidig skal ngo'ernes medlemsstruktur, repræsentativitet, interne beslutningstagning, forvaltning og finansiering være gennemsigtig og ansvarlig.

Deltagelsessystemet i Århuskonventionen fra 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet kan være en model for gennemførelsen af artikel 11 i UNESCO-konventionen på EU-plan.

Disse tre emner fortjener særlig opmærksomhed fra politiske beslutningstagere og repræsentanter for det civile samfund, som ønsker at deltage i gennemførelsen af UNESCO-konventionen, med det formål at overvinde dens svagheder og udnytte mulighederne i den.

### **Dialog med aktørerne**

Analysen af hvert af de tre aktuelle emner sker på grundlag af de undersøgelser, der er nævnt i første del af undersøgelsen, og skrivebordsundersøgelser. Vi forelagde denne analyse for højtstående diskussionsledere fra den akademiske verden, som gav en kritisk vurdering med henblik på at tilskynde til en bredere debat blandt aktørerne. Vi optog diskussionsledernes bidrag på video og lagde dem ud på [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu) under "Stakeholders' Dialogue". Det enkelte bidrag danner udgangspunkt for en onlinedebat om de respektive aktuelle emner via en blog. Vi forventer, at aktørerne læser vores undersøgelse, lytter til diskussionsledernes kommentarer og derefter giver udtryk for deres egen mening på vores blog.

### **Tredje del: Gennemførelsen af UNESCO-konventionen i EU's eksterne forbindelser**

Tredje del omfatter EU's eksterne forbindelser. Den behandler gennemførelsen af UNESCO-konventionen med hensyn til menneskerettighedspolitikker og international handel på multilateralt, regionalt og bilateralt plan.

I denne del undersøges EU's rolle i nylige retstvister i WTO om GATS- og TRIPS-aftalen mellem USA og Kina. Vi bemærker, at EU støttede USA imod Kina i disse tvistbilæggelsesprocedurer vedrørende kulturindustrier. Begge procedurer tog udgangspunkt i store Hollywood-filmselskabers og tilknyttede interessers oligopol. I en af disse retssager påberåbte Kina sig UNESCO-konventionen i sit forsvar. Så vidt vi ved, blev de europæiske kulturaktører ikke hørt før Kommissionens beslutning om at støtte den amerikanske holdning. Efter at have drøftet disse sager er vi nået frem til, at Kommissionen bør indføre procedurer, der sikrer rettidig information og tilstrækkelig deltagelse fra det civile samfund i beslutningstagningen om retstvister i WTO, som vedrører forhold, der hører under UNESCO-konventionens anvendelsesområde. En sådan velinformeret deltagelse vil bidrage til en mere effektiv gennemførelse af UNESCO-konventionen.

Vi sætter endvidere spørgsmålstegn ved manglen på formelle drøftelser af UNESCO-konventionen i WTO indtil videre. Vi analyserer denne situation og foreslår strategier, som EU kan anvende til at indlede en dialog mellem UNESCO og WTO om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed i forbindelse med international handelsregulering.

Vi underkaster også de kulturelle samarbejdsmekanismer en kritisk undersøgelse og undersøger forbindelsen mellem spørgsmål vedrørende kulturel mangfoldighed og regionale og bilaterale handelsaftaler. Den første konkrete gennemførelse af UNESCO-konventionen i



forbindelse med EU's eksterne forbindelser som led i den europæiske kulturdagsorden var forhandlingen af to protokoller om kultursamarbejde. I 2008 indgik Kommissionen en første protokol med Cariforumlandene og i 2009 forhandlede den en anden protokol med Sydkorea. På den ene side er disse protokoller en første indikator for, hvordan retningslinjerne og målene i kulturdagsordenen kan nås. På den anden side afslører disse forhandlinger flere spørgsmål, som bør undersøges nærmere, særlig da de forskellige aspekter af Kommissionens tilgang blev udsat for stærk kritik.

Vi foreslår, at EU, medlemsstaterne og ligesindede lande indgår en plurilateral referencerammeaftale, når EU indgår regionale eller bilaterale handelsaftaler. Denne plurilaterale aftale skulle indeholde de væsentlige aspekter af kulturelt samarbejde, der gælder for alle tredjelande. Et sådant instrument kunne f.eks. danne grundlag for TRIPS-plus-standarder for ophavsretsbeskyttelse til gennemførelse af tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med konkurrencelovgivning. EU kunne derefter supplere denne grundordning med særligt indhold, der skulle finde anvendelse i hvert enkelt tilfælde inden for et klart defineret anvendelsesområde.

Internationale offentlige finansieringsmekanismer er afgørende for kulturel produktion i landene i det globale Syden. På grundlag af et casestudie af filmfonden for staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-staterne) drager vi erfaringer til fremtidigt udviklingsamarbejde inden for rammerne af UNESCO-konventionen.

#### **Fjerde del: Gennemførelsen af UNESCO-konventionen i EU's interne politikker**

I fjerde del vurderer vi Frankrigs og Sydkoreas situation med hensyn til filmmarkedsandele som et eksempel på et væsentligt spørgsmål, der berører markederne for de vigtigste kulturindustrier i dag. En høj koncentration af markedsføringsindflydelse får i alle EU-medlemsstaterne og i de fleste lande i den øvrige verden publikum til at efterspørge mainstreamformer og -indhold, som for størstedelens vedkommende er kulturelt homogene. Det gennemsnitlige publikum har ikke andet valg end at forbruge de kulturelle udtryksformer og den underliggende ideologi, som de dominerende markedsaktører kan pålægge gennem intensiv reklame. Jo mere markedsføringsindflydelse leverandører af kulturelle udtrykformer har, desto større er deres udbredelse på markedet. Hollywood-oligopolets markedsføringsindflydelse på den ene side og EU-medlemsstaternes finansiering gennem selektiv statsstøtte på den anden side "duopoliserer" i høj grad Europas forskellige kultursektorer i dag. De rettigheder, kunstnere og det publikum, der afviser denne indflydelse, har, skal beskyttes. De ansvarlige politikere bør udarbejde nye ensartede spilleregler for de skabere af kulturelle udtryksformer, som på nuværende tidspunkt er udelukket fra det aktuelle system. Vi mener, at medlemsstaternes selektive støtteordning, dens "ekspertokrati" og den voksende praksis med forskellige mellemlid er en trussel mod denne frihed i Europa. Vi foreslår at afhjælpe denne risiko gennem systemet for intellektuelle ejendomsrettigheder kombineret med konkurrencelovgivning og principper om forbud mod kulturel forskelsbehandling som beskrevet i anden del.

Vi beskriver endvidere strategier for institutionel udformning med henblik på gennemførelse af UNESCO-konventionen i EU. Vi anbefaler at gøre status over de eksisterende kompetencer og potentielle synergier på grundlag af nye samarbejdsformer mellem etablerede institutioner. Endvidere foreslår vi at overveje at anvende FN's klimapanel (IPCC) som inspiration til oprettelse af en ny facilitet, der skal bruges til at frembringe og udveksle viden om foranstaltninger og politikker til beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Endelig foreslår vi at undersøge UNESCO-konventionens virkning på politikker til beskyttelse og fremme af sproglig mangfoldighed nærmere.

## **Femte del: Konklusioner og henstillinger**

Femte del indeholder konklusioner og henstillinger, der kan bidrage til at virkeliggøre UNESCO-konventionens store potentiale i Europa og globalt. Vi understreger særlig det civile samfunds rolle som drivkraft for gennemførelsen af konventionen.

### **Den lange udgave af undersøgelsen, dialog med aktørerne og dokumentation**

Der findes to udgaver af denne undersøgelse, en kortere udgave på 80 sider, der er oversat til flere sprog, og en længere udgave på engelsk, som indeholder en nærmere analyse af de aktuelle emner i form af arbejdspapirer. Begge udgaver samt svarene på undersøgelsen kan downloades fra et websted, som er oprettet til undersøgelsen, og som indeholder yderligere relevant dokumentation: [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu). Webstedet omfatter også en sektion, hvor aktører kan kommentere undersøgelsen og udveksle synspunkter.

Teksten til UNESCO-konventionen, de operationelle retningslinjer og andre nyttige oplysninger kan ses på [www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention)

## **Konventionens nøgleaspekter: suverænitetsprincippet og dets begrænsninger**

Den mekanisme, der ligger til grund for UNESCO-konventionen, kan kaldes et "begrænset fripas", som giver parterne bemyndigelse til at vedtage og gennemføre love og politikker, der har til formål at beskytte og fremme de kulturelle udtryksformers mangfoldighed på deres område (artikel 5 og 6). UNESCO-konventionen fastsætter suverænitetsprincippet i artikel 2, punkt 2. I henhold til denne bestemmelse har landene i overensstemmelse med FN's pagt og principperne i folkeretten en suveræn ret til at vedtage foranstaltninger med henblik på at nå målene i konventionen. Denne ret er underlagt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i henhold til artikel 2, punkt 1. I denne bestemmelse fastsættes, at kulturel mangfoldighed kun kan beskyttes og fremmes, hvis menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, som f.eks. ytrings-, informations- og kommunikationsfriheden samt personers evne til at vælge kulturelle udtryksformer er sikret. Principperne om lige adgang, åbenhed og ligevægt i henhold til artikel 2, punkt 7 og 8, begrænser yderligere parternes beføjelser på kulturpolitikområdet.

Suverænitetsprincippet er yderst problematisk, når det finder anvendelse på autoritære regimer. Sådanne regimer anvender og misbruger i de fleste tilfælde de beføjelser, der er tillagt suverænitet, og ser bort fra de begrænsninger, der kræver overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. EU skal tackle dette problem, når det skal fremme målene i UNESCO-konventionen i dets eksterne forbindelser.

Man kan indvende, at princippet om solidaritet og samarbejde på internationalt plan i henhold til artikel 2, punkt 4, forudsætter, at landene kommer ud over en snæver og introvert opfattelse af begrebet suverænitet. Solidaritet og samarbejde på internationalt plan bør sigte på at sætte landene, særlig udviklingslandene og de mindst udviklede lande, i stand til at skabe og styrke deres spirende eller etablerede kulturelle udtryksformer og kulturindustrier. Dette skal ske på lokalt, nationalt og internationalt plan. Den samme fortolkning bør efter vores mening også gælde for princippet om lige adgang, åbenhed og ligevægt (artikel 2, punkt 7 og 8). De understreger, at lige adgang til en rig og forskelligartet vifte af kulturelle udtryksformer fra hele verden og kulturers adgang til udtryksformer og formidling er vigtige elementer til styrkelse af den kulturelle mangfoldighed og tilskyndelse til gensidig forståelse. Den anerkender, at landene bør

bestræbe sig på at fremme åbenhed over for andre kulturer i verden på passende vis, når de vedtager foranstaltninger til støtte for de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. Derfor er det ikke i EU's interesse at begrænse solidaritet og samarbejde på internationalt plan til velgørenhed.

Beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers bæredygtige mangfoldighed i det såkaldte globale Syden i hele verdens interesse forudsætter, at der udarbejdes og gennemføres nye retlige mekanismer med henblik på at sikre ensartede spilleregler. Politikinstrumenter baseret på direkte betalinger giver risiko for, at donorerne får magt til at påvirke det kulturelle indhold, og at modtagerne bliver sårbare over for afhængighed og nepotisme. Dette gælder særlig finansieringsordningerne for den såkaldte "selektive statsstøtte", som vi behandler mere detaljeret i fjerde del nedenfor.

Der er behov for effektiv lovbeskyttelse med en langsigtet vision for at sikre, at de kulturelle udtryksformers ægte mangfoldighed gavner flere end nogle få rige og demokratiske lande, som er ligeglade med, eller nedladende over for resten af verden

Artikel 205-207 og artikel 21 i TEUF fastsætter, at EU's optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har dannet grundlag for dets oprettelse, dvs. udvikling og udvidelse, og på de principper, den ønsker at fremme i verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Derfor bør EU's fælles handelspolitik og nye økonomiske forfatning bidrage til en mere retfærdig verden også for kulturområdet.<sup>3</sup>

## **Overblik over styrker, svagheder, muligheder og trusler**

Resultaterne i denne undersøgelse er baseret på forskellige redskaber, nemlig dataindsamling, interview, casestudier og skrivebordsundersøgelser. De giver mulighed for at overveje potentialet i gennemførelsen af UNESCO-konventionen. I denne forbindelse gennemførte vi en analyse af UNESCO-konventionens styrker, svagheder, muligheder og trusler samt af dens gennemførelse i EU som et strategisk redskab. Nedenstående er et sammendrag af denne analyse.

### **Styrker**

UNESCO-konventionen giver betydeligt rum for det civile samfunds deltagelse. I visse retsområder medvirkede repræsentanter for det civile samfund til at forme konventionens indhold under udarbejdelsen og i forhandlingsfaserne. Den vedtagne konvention har det samme potentiale til at give det civile samfund beføjelse til at handle som en drivkraft for dens gennemførelse (artikel 11).

Derfor kræver gennemførelsen af UNESCO-konventionen et stærkt engagement fra det civile samfund til at motivere til og berettige de offentlige aktørers indsats.

---

<sup>3</sup> Se vedrørende den nye europæiske økonomiske forfatning Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en procès*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, s. 245-284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

## **Svagheder**

Det suverænitetsprincip, der danner grundlag for konventionen, samt de vage bestemmelser og et meget svagt tvistbilæggelsessystem lever ikke op til de udfordringer, mange lande står overfor, særlig udviklingslandene og de mindst udviklede lande og autoritære regimer.

Derfor skal offentlige og private aktører på internationalt niveau fastsætte og håndhæve klare og præcise grænser for suverænitetsprincippet på grundlag af menneskerettigheder og grundlæggende friheder og principperne om lige adgang, åbenhed og ligevægt.

## **Muligheder**

Konventionen indeholder formuleringer, som er inspirerende og opfordrer offentlige og private aktører til at være kreative i retlig og politisk henseende. Sammen med udviklingen inden for miljølovgivning og pres fra handelsregulering kan resultatet af en sådan kreativitet blive, at dynamikken mellem idealisme og realisme fremmes. Dette vil være meget gavnligt for gennemførelsen af konventionen. Endvidere kan konventionen blive et centralt element i et internationalt retligt instrument, der skal beskytte og fremme "menneskelig mangfoldighed" som et redskab til tidlig forebyggelse af folkemord og masseovergreb. Dette redskab kan anvendes i EU's eksterne forbindelser.

I EU's interne forbindelser kan konventionen styrke en mere bæredygtig integrationsindsats. Den kan bidrage væsentligt til at styrke samhørigheden. Den kan være et redskab til god forvaltning, som kan øge velstanden og bilægge spændinger som følge af kulturelle, politiske, etniske, religiøse og nationale udtryksformer i Europa og den øvrige del af verden.

Derfor skal aktørerne lægge særlig vægt på en effektiv gennemførelse af artikel 7 og 8 i UNESCO-konventionen, som vedrører adgang til de kulturelle udtryksformers mangfoldighed og den mest ekstreme benægtelse af den. Hvis dette lykkes, kan konventionen få status af en væsentlig international traktat.

## **Trusler**

Parterne til konventionen skal være opmærksom på de negative virkninger af det nuværende internationale system for intellektuelle ejendomsrettigheder på de kulturelle udtryksformers mangfoldighed, særlig på markeder, der er domineret af store selskaber, som udøver kollektiv magt som oligopoler.

Hvis parterne forsømmer at anvende den relevante konkurrencelovgivning tilstrækkeligt og ikke afhjælper systematisk kulturel forskelsbehandling begået af virksomheder, bliver den nuværende uligevægt i udvekslingen af kulturelle varer og tjenesteydelser ikke forbedret. I så fald forbliver adgangsforpligtelserne i artikel 7 udelukkende programmæssige.

I henhold til artikel 6 skal parterne udarbejde og gennemføre retlige kontrolforanstaltninger for at undgå bestemmelser, som giver staten beføjelser til at træffe beslutninger, der ikke er underlagt domstolene, og som krænker ytringsfriheden. Vi mener, at selektive statsstøtteordninger kan medføre skjult censur og være en hindring for kulturel iværksætterånd.

Hvis konventionen ikke gennemføres på en sådan måde, at dens potentiale for god forvaltning udnyttes fuldt ud, kan det have en negativ afsmittende virkning på indsatsen for at opnå en bæredygtig europæisk integration, særlig i forbindelse med økonomiske og politiske kriser.

Uden aktiv deltagelse af det civile samfund og politikere som drivkraft for den yderligere gennemførelse af konventionen risikerer den at blive "politikerjargon" for rige og demokratiske velfærdsstater, og den bliver i sidste ende et dødt bogstav for alle parter.

Derfor skal dem, der fremmer den kulturelle mangfoldighed, bekæmpe en snæver fortolkning af UNESCO-konventionens anvendelsesområde. De skal mobilisere private og offentlige aktører i og uden for kultursektoren for at bidrage til en effektiv gennemførelse af konventionen. Sidst, men ikke mindst skal de gøre deres bedste for yderligere at udvikle de love og politikker, der hidtil er indført på nationalt og regionalt niveau.

### **Tre generationer af lovrelaterede og politiske debatter om kulturel mangfoldighed**

Der er tre generationer af debatter om politikker og lovbestemmelser, som er relevante for UNESCO-konventionens anvendelsesområde. I henhold til artikel 3 "finder denne konvention anvendelse på politikker og foranstaltninger, som parterne vedtager til beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed". Dette anvendelsesområde skal ses i sammenhæng med artikel 1 og 2, som fastsætter målsætningerne og de vejledende principper for konventionen.

Historisk set var den første debatgeneration baseret på en overvejende etnocentrisk opfattelse, som fokuserede på beskyttelse og fremme af "kulturel identitet". Med den spektakulære styrkelse af det multilaterale handelssystem i det sidste årti af det 20. århundrede erkendte de kulturelle aktører i forskellige retsområder, at det var nødvendigt at slå sig sammen for at imødegå nye udfordringer. Verdenshandelsorganisationens (WTO's) aftaler trådte i kraft i 1995. Under de forhandlinger, som førte til disse aftaler, undlod de kulturelle aktører at indføre en "kulturel undtagelse". En sådan undtagelse ville have udelukket reguleringen af kultur fra anvendelsesområdet for bestemmelserne om den gradvise liberalisering af handelen med varer og tjenesteydelser og de handelsrelaterede aspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder (GATT, GATS og TRIPS).

WTO-reglernes succes med hensyn til forudsigelighed og håndhævelse resulterede i det væsentlige i en gennemgribende ændring af den tvistbilæggelsesordning, der fandt anvendelse på den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) fra 1948-1994. Denne nye virkelighed bidrog uden tvivl til en ændret strategi hos de kulturelle aktører, der indvarslede en anden debatgeneration, som drejede sig om "kulturel mangfoldighed". De kulturelle aktører reagerede på den nært forestående trussel ved at udarbejde ny lovgivning. Denne proces startede med "blød" lovgivning i form af en erklæring om kulturel mangfoldighed, som blev vedtaget i Europarådets regi i 2000. Den blev fulgt op af en lignende erklæring i UNESCO i 2001 og af mere bindende lovgivning i form af konventionen fra 2005. Selv om der blev indledt forskellige debatter om kulturel mangfoldighed meget tidligere, gav nye multilaterale handelsregler mulighed for at omsætte dem til i stigende grad velformulerede lovstandarder.

På nuværende tidspunkt ser vi en ny tredje generation af lov- og politikrelaterede idéer og initiativer. Denne forestående æra giver mulighed for at hilse nye samarbejdspartnere til kultursagen velkommen, som er optaget af beskyttelsen af menneskerettighederne, de grundlæggende friheder, minoriteternes rettigheder og forebyggelse af folkemord og masseovergreb. Formålet med konventionen i dens nuværende form er at yde bidrag, som virkeliggør menneskerettighederne og de grundlæggende friheder både som et resultat af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed og en begrænsning af suverænitetsprincippet.

## **Gennemførelse som "opfølgning på politiske initiativer"**

Kommissionen mener, at gennemførelsen af UNESCO-konventionen i EU ikke udelukkende er lovgivningsarbejde, men derimod opfølgning på politiske initiativer både i forbindelse med interne og eksterne politikker, som kan have lovgivningsmæssig karakter i visse tilfælde. (Kommissionens svar på spørgsmål 4 i undersøgelsen af de regionale organisationer på [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Denne opfattelse giver mulighed for ny kreativ tænkning i politisk og lovmæssig henseende, som rækker videre end blot en statisk og formalistisk tilgang. UNESCO-konventionen har et stort potentiale til at mobilisere og tilskynde lovgiverne og de politiske beslutningstagere, der efterspørger innovative løsninger til at tage fat på deres valgkredsers centrale samfundsinteresser vedrørende spørgsmål om identitet og mangfoldighed. Konventionen dækker disse spørgsmål set ud fra et kulturelt synspunkt. Dens store værdi ligger imidlertid i dens potentiale til at give inspiration og vejledning til en fremtidig lovramme, som kan bidrage til at håndtere kilderne til spænding, som f.eks. religiøse, politiske og nationale udtryksformer, der er et resultat af andre udtryksformers mangfoldighed i lande og regioner.

I den europæiske kulturdagsorden opfordrer Kommissionen til at integrere kultur i alle relevante politikker (punkt 4.4): "Hvad angår den eksterne dimension lægges der især vægt på den multi- og tværkulturelle dialog og dialogen på tværs af religioner, hvilket fremmer forståelse mellem EU og internationale partnere og henvender sig til flere og flere i partnerlandene. I den forbindelse spiller uddannelse, især uddannelse i menneskerettigheder, en betydelig rolle."

Forbindelserne mellem Tibet og Kina eller Israel og Palæstina er eksempler på, at det haster med at undersøge en sådan mulighed nærmere. Beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed udgør sammen med menneskerettighederne og de grundlæggende friheder en køreplan for udarbejdelsen af nyskabende international lovgivning, der sigter på at beskytte og fremme den menneskelige mangfoldighed og tidlig forebyggelse af folkemord og masseovergreb. Før man begynder at drømme om nye bygninger, skal fundamentet til det eksisterende hus imidlertid forstærkes.

Kommissionen anerkender, at der er ved at opstå en ny strategisk ramme for kultur i EU's eksterne forbindelser efter vedtagelsen af den europæiske kulturdagsorden. I denne ramme opfattes kultur som en strategisk faktor i den politiske, sociale og økonomiske udvikling og ikke udelukkende som enkeltstående kulturelle arrangementer eller fremvisning (Kommissionens svar på spørgsmål 4.1 i undersøgelsen af de regionale organisationer). Københavnskriterierne for dialogen mellem EU, Vestbalkan og Tyrkiet viser, hvordan denne nye tilgang kan anvendes på konkrete opgaver. Kommissionen giver også klart udtryk for en forventning om, at UNESCO-konventionen vil give kultur og kulturel mangfoldighed en ny rolle i den globale styring, idet den bliver anerkendt som den kulturelle søjle på globalt plan og således afspejler resultaterne af miljøspørgsmål og konventioner inden for klimaændringer og biodiversitet. (Kommissionens svar på spørgsmål 11.2 i undersøgelsen af de regionale organisationer).

Vi deler denne vision og skitserer forskellige muligheder i denne undersøgelse, som kan bidrage til at virkeliggøre disse forhåbninger i forbindelse med nationale og grænseoverskridende forbindelser. I de seneste årtier har den dynamiske udvikling inden for miljølovgivning resulteret i, at der er blevet oprettet en række instrumenter på nationalt, regionalt og internationalt niveau, som f.eks. konventionen om biologisk mangfoldighed fra 1992. Denne retlige udvikling har i sidste ende sammen med nye udfordringer i forbindelse med ikkehandelsmæssige hensyn såsom folkesundheden som følge af WTO-regler ført til, at der er opstået en ny debat om kulturel mangfoldighed. Set ud fra et lovgivningsmæssigt og politisk synspunkt er den største trussel mod denne debat en eventuel tilbagevenden til en introvert opfattelse af kulturel identitet. I betragtning af dette værste tænkelige scenario bør seriøse fortalere for kulturel mangfoldighed ikke gå glip af de enestående muligheder, som en kreativ fortolkning af UNESCO-konventionen giver forventning om.