



UNIÓS BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA
B. TEMATIKUS FŐOSZTÁLY: STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS
POLITIKÁK

KULTÚRA ÉS OKTATÁS

A 2005. évi UNESCO-egyezmény
végrehajtása az Európai Unióban

TANULMÁNY

Ezt a dokumentumot az Európai Parlament Kulturális és Oktatási Bizottsága kérte.

SZERZŐK

A Germann Avocats (Genf) és egy multidiszciplináris kutatócsoport¹

ILLETÉKES TISZTVISELŐ

Név Goncalo Macedo
Strukturális és Kohéziós Politikai Igazgatóság
Európai Parlament
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

NYELVI VÁLTOZAT

Eredeti nyelv: EN.

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

A SZERZŐRŐL

A következő címen léphet kapcsolatba az Igazgatósággal vagy iratkozhat fel a havi hírlevélre: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

A kézirat 2010, májusában készült.
Brüsszel, © Európai Parlament, 2010.

A dokumentum az Interneten a következő címen érhető el:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FELELŐSSÉG KIZÁRÁSA

Az ebben a dokumentumban megfogalmazott véleményekért a szerző tartozik kizárólagos felelősséggel, és azok nem feltétlenül tükrözik az Európai Parlament hivatalos álláspontját.

A dokumentum nem üzleti célú sokszorosítása és fordítása a forrás megadása és a kiadó előzetes értesítése mellett megengedett, és annak egy példányát meg kell küldeni a kiadónak.

¹ (1) Részletek a www.diversitystudy.eu weboldal „Research Team” részben



UNIÓS BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA
B. TEMATIKUS FŐOSZTÁLY: STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS
POLITIKÁK

KULTÚRA ÉS OKTATÁS

A 2005. évi UNESCO-egyezmény
végrehajtása az Európai Unióban

TANULMÁNY

Tartalom:

Ez a tanulmány a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, 2005. október 20-i UNESCO-egyezmény végrehajtásának aktuális állapotáról nyújt összefoglalást. A tanulmány célja, hogy – azon területekre összpontosítva, ahol az EU-tól elvárható a vezetői és koordináló szerep – ötleteket vessen fel, és hosszú távú iránymutatást nyújtson az egyezmény végrehajtásával kapcsolatban. E célból a tanulmány elemzi a szóban forgó szerződésben meghatározott kötelezettségeket. Jogi és gyakorlati szempontból tájékoztat az UNESCO-egyezmény végrehajtásának különböző gyakorlatairól, valamint a kihívások és intézkedések azonosításával segíti ezen okmány célkitűzéseinek megvalósítását.

ÖSSZEFOGLALÓ

A szén és acél kultúráért kiált

Hogy számít-e Európának a kultúra? – Jean Monnet, az európai integráció egyik atyja azt nyilatkozta, hogy ha az egész munkáját újra kellene kezdenie, akkor a kultúrával kezdené: „*Si c’était à recommencer, je commencerais par la culture.*”²

A tanulmány a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szól, 2005. október 20-i UNESCO-egyezmény végrehajtásának állapotáról nyújt összefoglalást. Azokra a területekre összpontosít, ahol az Európai Uniótól elvárható a vezető és koordináló szerep. Segítséget és hosszú távú iránymutatást kínál az Európai Uniónak az UNESCO-egyezmény végrehajtásához. E célból részletesen elemzi a szóban forgó szerződésben meghatározott kötelezettségeket. Jogi és gyakorlati szempontból tájékoztat az UNESCO-egyezmény végrehajtásának különböző gyakorlatairól, valamint a kihívások és intézkedések azonosításával segíti ezen okmány célkitűzéseinek megvalósítását.

Az UNESCO-egyezmény végrehajtása új intézkedéseket tesz szükségessé az Európai Unió, a tagállamok és a civil társadalom részéről. A szétagoltság felszámolásának és az összhangra való törekvésnek kell e vállalkozás vezérelveit képezniük. Ha az állami és magánszereplők elég nagyra törőek, a feladat összetett és nagy a tét. Ha azonban minimalista megközelítést alkalmaznak, kudarcot vallanak a kihívások leküzdése terén. Ez utóbbi megközelítés a lehető legrosszabb eshetőség, ami utat nyitna az előtt, hogy – az emberi jogok, az alapvető szabadságok, valamint a kulturális kifejezések sokszínűségének gazdag tárházához való hozzáférés kárára – a kereskedelmi aggályok diktáljanak. Az ambíció és a minimalizmus közötti középút ráadásul csak megszilárdítaná a fennálló helyzetet: a kulturális kifejezések sokszínűsége megmarad a kevés jómódú és demokratikus jóléti állam kiváltságának, míg a világ többi része számára továbbra is elérhetetlen marad.

Az UNESCO-egyezmény új eszközt biztosít, amelynek segítségével az európai integráció jelentősen gazdagabbá, stabilabbá és fenntarthatóbbá válhat. Az Európai Unió külkapcsolataiban a kulturális kifejezések sokszínűségének tényleges védelme és előmozdítása hozzájárulhat a „világ integrálódásának” javításához, annak érdekében, hogy békét és szociális jólétet biztosítsanak a pusztán gazdasági globalizáció egzisztenciális kiterjesztéseként. Hatvan évvel a Schuman-nyilatkozat után a szén és acél mind Európában, mind pedig világszerte hangosabban kiált a kultúráért, mint valaha.

A tanulmány áttekintése

Tanulmányunk öt részből áll. Az UNESCO-egyezmény végrehajtási gyakorlatainak áttekintését összegző első részben az arra irányuló hagyományos és innovatív megközelítéseket vizsgáljuk, hogy miként őrizhető meg és mozdítható elő a kulturális sokszínűség a különböző típusú országokban, azok fejlettségi szintjétől függetlenül. A felmérés a következő típusokat vizsgálja: 1) erőteljes kulturális iparral rendelkező, fejlett országok, mint például az uniós tagállamok vagy Kanada; 2) szervezett kulturális iparral rendelkező, gazdaságilag feltörekvő országok, mint például Kína vagy Brazília; és 3) kulturális kifejezéseik sokszínűségének védelmére és előmozdítására rendkívül csekély gazdasági lehetőséggel rendelkező fejlődő és legkevésbé fejlett országok, mint például Szenegál.

² Jean Monnet válasza idézve: Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, in Cadmos 1986., 33. szám, 22. o.

Az UNESCO-egyezményt programszerűen dolgozták ki. Ennek eredményeképpen az egyezmény részes feleinek nagy mozgástér áll rendelkezésére a szóban forgó okmány végrehajtásában. Ezt a tényt kiindulási pontnak használva olyan új elgondolásokat dolgozunk ki és tárgyalunk meg, amelyek célja az említett szerződés minőségének javítása annak végrehajtási folyamatán keresztül (második rész).

A felmérések és az elméleti megközelítésű kutatások szolgálnak az egyezmény uniós kül- és belpolitikában való alkalmazásáról szóló értékelésünk alapjául (harmadik és negyedik rész). Megvizsgáljuk az UNESCO-egyezmény esetleges hatásait a közelmúltbeli szakpolitikákra, és forgatókönyvekkel szolgálunk a közeljövőben várható következményeiről azzal a szándékkal, hogy további intézkedésekre tegyünk javaslatokat (ötödik rész).

Első rész: Kérdőíveken és interjúkon alapuló felmérés

Az első rész az Európai Unión belül és kívül működő, a magán- és a közsféra különféle érdekelt feleitől kérdőívek és interjúk segítségével összegyűjtött információkat és véleményeket összegzi. Ezen adatok rövid elemzésével betekintést nyújtunk a végrehajtás jelenlegi állapotába, és tájékoztatással szolgálunk a további várható intézkedésekről.

Az első kérdőívvel lehetőségünk volt jogi adatokat gyűjteni, a második kérdőív segítségével a civil társadalom képviselőinek szemszögéből elemezhettük a végrehajtási gyakorlatokat, a harmadik kérdőívvel pedig a regionális szervezetek nézőpontjából vizsgáltuk a végrehajtást. Ezenfelül több regionális és nemzetközi szervezet képviselőjével végeztünk szóbeli interjút.

A kitöltött kérdőívek nyilvánosan hozzáférhetőek a tanulmány számára létrehozott weboldalon: www.diversitystudy.eu.

Második rész: Az UNESCO-egyezmény végrehajtására vonatkozó új elgondolások

A második rész az UNESCO-egyezmény végrehajtására irányuló néhány új elgondolást vizsgál meg, amelyek az EU külkapcsolatait és belpolitikáját egyaránt érintik.

Először is az UNESCO-egyezmény 8. cikke szerint „valamely fél különleges helyzet fennállását állapíthatja meg, amennyiben területén a kulturális kifejezőmódok a megszűnés veszélyének vagy súlyos fenyegetésnek vannak kitéve, vagy más okból haladéktalanul védelmet igényelnek”, és ilyen helyzetekben a „felek [...] minden szükséges intézkedést megtehetnek a kulturális kifejezőmódok védelme és megőrzése érdekében.” E rendelkezés a 17. cikkel együttesen értelmezve az úgynevezett „kulturális népiirtást” tartja a kulturális kifejezések sokszínűsége legsúlyosabb tagadásának. A népiirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1948. évi ENSZ-egyezmény első tervezetei is tartalmaztak rendelkezéseket a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportok megsemmisítését célzó, bizonyos kulturális kifejezésekre irányuló támadásokra vonatkozóan. Javasoljuk ezen értelmezés további vizsgálatát a népiirtás és tömeges atrocitások korai megelőzésére irányuló, az UNESCO-egyezményen alapuló esetleges új megközelítések kidolgozása szempontjából. Különösen a kulturális, vallási, politikai és nemzeti kifejezések sokszínűsége közötti kapcsolat további feltárását javasoljuk. Körvonaloznunk kell egy olyan javaslatot, amely új eszközöket biztosít az EU számára a humanitárius kérdésekkel, valamint a kisebbségi és emberi jogok megsértésének problémájával terhelt országokkal ápolt külkapcsolataiban.

Az említett javaslatot a transzatlanti jogalkotó párbeszéd (TLD) keretein belül javasoljuk megvitatni, amelynek célja az európai és amerikai jogalkotók közötti politikai párbeszéd erősítése és javítása. A népiirtás és tömeges atrocitások korai megelőzése rendkívül fontos politikai kérdés, amelyen az Atlanti-óceán mindkét oldalának jogalkotói osztoznak. Ezen téma segítségével az európai parlamenti képviselők világossá tehetik egyesült államokbeli kollégáik előtt az UNESCO-egyezmény valódi értékét. A legkedvezőbb forgatókönyv megvalósulása esetén egy ilyen párbeszéd mind az Egyesült Államokban, mind pedig az egyéb hasonló gondolkodású országokban előnyös módon változtathatna az említett okmánnyal szembeni hozzáálláson, az elutasítástól elmozdulva a betartás irányába.

Másodsorban a kulturális sokszínűség védelmét és előmozdítását célzó politikai intézkedések megfelelő erőforrásokat igényelnek. Ezzel összefüggésben megvizsgáljuk a szellemi tulajdonjogok és a versenyjog szerepét a kulturális kifejezések északi és déli szolgáltatói közötti egyenlő versenyfeltételek kialakításában. A különböző eredetű kulturális kifejezésekhez való hozzáférés javítása céljából bevezetjük a „kulturális bánásmód” és a „legkiváltságosabb kultúra” elvét. Megvizsgáljuk a nemzetközi szellemi tulajdonjogi rendszer, valamint a kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása közötti kapcsolatot érintő kérdéseket, és megoldást kínálunk a problémák orvoslására. Ezzel összefüggésben egyúttal kiemeljük a hatályos versenyjog és a kulturális megkülönböztetés tilalmának elvén alapuló új jogi keret pozitív hozzájárulásait. Ezek a jogi szabályozások javíthatják a különféle kapcsolódó jogos érdekek közötti egyensúlyt. A döntéshozók az EU-n belül is hasonló megközelítéseket fogadhatnak el annak érdekében, hogy megfeleljenek az UNESCO-egyezmény 6. és 7. cikkében foglalt követelményeknek, és előmozdítsák a kulturális javak és szolgáltatások tagállamok közötti jobb áramlását. A kérdés megvitatása új jogi módozatok kidolgozását teszi szükségessé a 2. cikk (7) és (8) bekezdése szerinti méltányos hozzáférés, valamint a nyitottság és az egyensúly elvének végrehajtására vonatkozóan, az 5. cikkben előírt egyetemesen elismert emberi jogi okmányok betartása mellett.

A fejlődő és legkevésbé fejlett gazdaságok egy ideje sürgetik a fejlett országokat, hogy a WTO-ban működjenek együtt a szabadalommal kapcsolatos kiigazítások terén a közegészség védelme és előmozdítása érdekében. Véleményünk szerint a kulturális szereplőknek hasonló kezdeményezéseket kell követelniük a szerzői jog és a kapcsolódó szellemi tulajdonjogok területén, a kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása érdekében. Az uniós adófizetők fizetnek a kulturális kifejezések sokszínűségében keletkezett veszteségekért. Ide sorolhatók az oligopóliumok káros hatásai is, amelyek úgy élnek vissza piaci erejükkel, hogy vitatható módon kulturális megkülönböztetést alkalmaznak politikáikon keresztül.

Harmadsorban a civil társadalomnak lényeges szerepet kell játszania az UNESCO-egyezmény végrehajtásában, ezen okmány hatékonyságának biztosítása érdekében. Figyelmünket arra összpontosítjuk, hogy e szerep miként tud megvalósulni. A civil társadalmat képviselő nem kormányzati szervezeteknek ideális esetben ugyanolyan eltökéltséggel és hatékonysággal kell politikai fellépést vállalniuk az egyezmény végrehajtását illetően, mint azok az aktivista csoportok, amelyek környezetvédelmi, nem kereskedelmi jellegű megfontolásoknak adtak hangot a WTO-ban. Ezek a szereplők jelentős mértékben befolyásolták a környezetvédelemmel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos, nem kereskedelmi jellegű megfontolásokat előmozdító nemzetközi kereskedelmi jogszabályok és politikák kidolgozását és végrehajtását. Hasonló szereplőknek kell megjelenniük a közeljövőben a kulturális sokszínűség védelmét és előmozdítását célzó jogszabályok és politikák továbbfejlesztése és végrehajtása érdekében a nemzeti, regionális és nemzetközi szinteken. Ezen célkitűzések elérése érdekében az állami és magánjellegű hatalomtól való függetlenség kulcsfontosságú. Az önkényuralmi rendszerekben a nem

kormányzati szervezeteket védelmezni kell az állami diktatúrával szemben. A demokratikus rendszerekben a nem kormányzati szervezeteknek harcba kell szállniuk a piaci erőfölénnyel rendelkező nagyvállalati érdekek gazdasági ereje ellen. Mindkét esetben megvizsgáljuk a jogi és politikai mechanizmusokat azzal a céllal, hogy a civil társadalom képviselői – függetlenségük megőrzése mellett – megfogalmazhassák és érvényesíthessék a közérdeket. Ugyanakkor a nem kormányzati szervezeteknek átláthatónak és elszámoltathatóknak kell lenniük a tagsági szerkezetük, reprezentativitásuk, belső döntéshozatali folyamataik, irányításuk és finanszírozásuk tekintetében.

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. évi aarhusi egyezmény részvételi rendszere modellként szolgálhat az UNESCO-egyezmény 11. cikkének uniós szinten történő végrehajtásához.

E három téma különös figyelmet érdemel a politikai döntéshozók és a civil társadalom képviselőinek részéről, akik azzal a törekvéssel kívánnak részt venni az UNESCO-egyezmény végrehajtási folyamatában, hogy leküzdjék annak gyengeségeit és éljenek az abban rejlő lehetőségekkel.

Az érdekelt felek közötti párbeszéd

Mindhárom említett témára vonatkozó elemzésünk alapjául a tanulmányunk első részében ismertetett tényfeltáró munka, valamint elméleti megközelítésű kutatások szolgáltak. Ezt az elemzést átadtuk az egyetemi körök magas szintű képviselőinek, akik kritikus értékelést adtak az érdekelt felek közötti kiterjedtebb párbeszéd elősegítése érdekében. Ezekről a hozzászólásokról videofelvételeket készítettünk, és azokat közzétettük a www.diversitystudy.eu weboldalon „Az érdekelt felek közötti párbeszéd” című részben. Az említett hozzászólások mindegyike kiindulópontként szolgál az adott témákkal kapcsolatban egy blogon keresztül folytatott internetes vitához. Arra számítunk, hogy az érdekelt felek elolvassák tanulmányunkat, meghallgatják a hozzászólók észrevételeit, majd a blogunkon keresztül kifejezik és kicserélik véleményeiket.

Harmadik rész: Az UNESCO-egyezmény végrehajtása az EU külkapcsolataiban

A harmadik rész az EU külkapcsolatait tárgyalja. Az UNESCO-egyezmény végrehajtásával foglalkozik az emberi jogi politikák és a többoldalú, regionális és kétoldalú nemzetközi kereskedelem összefüggésében.

Ez a rész megvizsgálja az EU szerepét az Egyesült Államok és Kína között a GATS és TRIPS egyezményekkel kapcsolatban a WTO-ban zajló legújabb jogvitában. Megjegyezzük, hogy az EU az Egyesült Államokat támogatta Kínával szemben ezekben a kulturális iparágakat érintő vitarendezési eljárásokban. Mindkét eljárást a nagyobb hollywoodi filmes oligopóliumok és kapcsolódó érdekeltségek indították. Az egyik perben Kína az UNESCO-egyezményre hivatkozott a saját védelmében. Tudomásunk szerint az európai kulturális szereplők véleményét nem kérték ki azt megelőzően, hogy az Európai Bizottság meghozta az amerikai álláspont támogatására vonatkozó döntését. Ezen ügyek megvitatása nyomán arra a következtetésre jutottunk, hogy az Európai Bizottságnak olyan eljárásokat kell létrehoznia, amelyek biztosítják a kellő időben történő tájékoztatást és a civil társadalom megfelelő részvételét a WTO keretében zajló olyan jogvitákra vonatkozó döntéshozatali folyamatokban, amelyek az UNESCO-egyezmény hatálya alá tartozó ügyekkel kapcsolatosak. Az ilyenfajta tájékozott részvétel hozzájárul az UNESCO-egyezmény hatékonyabb végrehajtásához.

Továbbra is kifogásoljuk az UNESCO-egyezmény hivatalos megtárgyalásának eddigi hiányát a WTO-n belül. Ezt a helyzetet elemezzük, és stratégiákat javasolunk az EU számára, hogy indítson párbeszédet az UNESCO és a WTO között a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról a nemzetközi kereskedelmi szabályozással összefüggésben.

Egyúttal kritikus szemmel megvizsgáljuk a kulturális együttműködési mechanizmusokat, és feltárjuk a kulturális sokszínűséggel kapcsolatos aggályok, valamint a regionális és kétoldalú kereskedelmi megállapodások közötti kapcsolatot. A kulturális együttműködésről szóló két jegyzőkönyv megtárgyalása volt az UNESCO-egyezmény első konkrét végrehajtása az EU külkapcsolataiban, az európai kulturális menetrend keretében. Az Európai Bizottság 2008-ban aláírta az első jegyzőkönyvet a CARIFORUM-mal, 2009-ben pedig tárgyalásokat folytatott egy második jegyzőkönyvről Dél-Koreával. Ezek a jegyzőkönyvek egyrészt időben jelzik, hogy a kulturális menetrendben foglalt iránymutatásokat és célkitűzéseket miként lehet teljesíteni. Másrészt ezek a tárgyalások több olyan kérdésre is rámutatnak, amelyek további elemzést igényelnek, főként annak fényében, hogy az Európai Bizottság megközelítésének különböző szempontjai heves bírálatot váltottak ki.

Véleményünk szerint az EU-nak, a tagállamoknak és a hasonló gondolkodású országoknak többoldalú referencia-keretmegállapodást kell kötniük, amikor az EU regionális vagy kétoldalú kereskedelmi megállapodásokra lép. Ez a többoldalú megállapodás magában foglalná a kulturális együttműködésre vonatkozó, valamennyi harmadik országra alkalmazandó lényeges tartalmakat. Egy ilyen okmány például a szerzői jogi védelemre vonatkozó TRIPS+ normákat megfelelő versenyjogi biztosítékok végrehajtásától tehetné függővé. Majd az EU ezt az alapegállapodást egyéb konkrét tartalmakkal egészíthetné ki, amelyek egy világosan meghatározott alkalmazási körön belül, eseti alapon alkalmazandók.

A nemzetközi közfinanszírozási mechanizmusok kulcsfontosságúak a kulturális termékek előállításában a világ déli országaiban. Egy, az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok (AKCS) részére létrehozott filmes pénzalapról készült esettanulmány alapján levonjuk a tanulságokat az UNESCO-egyezmény keretében megvalósuló jövőbeli fejlesztési együttműködésre vonatkozóan.

Negyedik rész: Az UNESCO-egyezmény végrehajtása az EU belső politikáiban

A negyedik rész értékeli Franciaország és Dél-Korea helyzetét a filmekre vonatkozó piaci részesedés tekintetében, ami egyúttal jelképesen szemlélteti azt az alapvető kérdést, amely a legtöbb kulturális iparág piacát érinti napjainkban. Minden uniós tagállamban – és a világ legtöbb országában – a piaci erő magas koncentrációja arra szoktatja a közönséget, hogy olyan élvonalbeli formákat és tartalmakat keressen, amelyek többnyire kulturálisan homogének. Az átlagos közönségnek nincs más választása, mint elfogyasztani azokat a kulturális kifejezéseket és mögöttes ideológiát, amelyeket az uralkodó piaci szereplők erős reklámozás révén elfogadtatnak. Minél nagyobb marketing erővel rendelkeznek a kulturális kifejezések szolgáltatói, annál nagyobb a piaci térnyerésük. A hollywoodi oligopóliumok marketing ereje az egyik oldalon, valamint az uniós tagállamok által szelektív állami támogatáson keresztül megvalósított finanszírozás a másik oldalon jelenleg nagymértékben kétpólusúvá alakítja Európa különböző kulturális ágazatait. A két említett hatalom bármelyikét elutasító művészek és közönség jogait védelmezni kell. A felelős politikai döntéshozóknak új szabályokat kell kidolgozniuk annak érdekében, hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak a kulturális kifejezéseknek az uralkodó rendszerből jelenleg kizárt megalkotói számára. Az államok szelektív támogatási mechanizmusát, a „szakértők önkényuralmát” és a különféle közvetítők egyre növekvő szerepét az európai szabadság fenyegetésének tartjuk. Egy gyógymódot kínálunk erre a szellemi tulajdonjog-

rendszerben meglévő kockázatra, összekapcsolva azt a versenyjoggal és a kulturális megkülönböztetés tilalmának elvével, amint azt a második részben ismertettük.

Tovább folytatjuk az intézményi struktúrára vonatkozó stratégiák körvonalazását, amelyek az UNESCO-egyezmény Európai Unióban történő végrehajtására irányulnak. Ajánljuk a meglévő hatásköröknek és potenciális szinergiáknak a meglévő intézmények közötti új együttműködések alapján történő számbavételét. Ezenkívül javasoljuk, hogy az éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi munkacsoportra (IPCC) tekintsenek ösztönzőként egy olyan új eszköz megalkotásához, amely a kulturális kifejezések sokszínűségének védelmét és előmozdítását célzó intézkedésekre és politikákra vonatkozó ismeretek megszerzésével és cseréjével foglalkozik. Végezetül javasoljuk annak alaposabb feltárását, hogy milyen hatást gyakorol az UNESCO-egyezmény a nyelvi sokféleség védelmét és előmozdítását célzó politikákra.

Ötödik rész: Következtetések és ajánlások

Az ötödik rész következtetéseket és ajánlásokat fogalmaz meg az UNESCO-egyezmény jelentős potenciáljának Európán belüli és nemzetközi szinten történő megvalósítására. Különösen a civil társadalomnak az említett szerződés végrehajtásában betöltött vezető szerepét hangsúlyozzuk.

A tanulmány teljes változata, az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd és a dokumentáció

E tanulmány két változatban készült: létezik egy több nyelvre lefordított, 80 oldalas rövidített változat, valamint egy angol nyelvű hosszabb változat, amely munkadokumentumok formájában részletesebb elemzést nyújt a témákról. Mindkét változat a felmérésünkre adott válaszokkal együtt letölthető a tanulmány számára létrehozott weboldalról, amely további vonatkozó dokumentációt is tartalmaz: www.diversitystudy.eu. A weboldal egyik felülete azt is lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy megjegyzéseket fűzzenek a tanulmányhoz, valamint megosszák egymással véleményüket.

Az UNESCO-egyezmény szövege, a működési iránymutatások és egyéb hasznos információk a következő weboldalon érhetők el: www.unesco.org/culture/en/diversity/convention.

Az egyezmény főbb jellemzői: a szuverenitás elve és annak korlátai

Az UNESCO-egyezmény hátterében egy „korlátolt szabadjegyhez” hasonlítható mechanizmus áll, amely felhatalmazza a részes feleket a kulturális kifejezések sokszínűségének védelmére és előmozdítására irányuló jogszabályok és politikák elfogadására és megvalósítására saját területükön (5. és 6. cikk). Az UNESCO-egyezmény a szuverenitás elvét 2. cikkének (2) bekezdésében rögzíti. A szóban forgó rendelkezés értelmében az államoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányával és a nemzetközi jog elveivel összhangban szuverén joguk van ahhoz, hogy az egyezmény célkitűzéseinek elérése érdekében intézkedéseket fogadjanak el. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében ezt a jogot az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása mellett kell gyakorolni. Ezen rendelkezés emlékeztet arra, hogy „a kulturális sokszínűség csak úgy védhető és mozdítható elő, ha biztosítjuk az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, mint például a kifejezőmódok, információ és kommunikáció szabadságát, valamint az egyéneknek a kulturális kifejezőmódok megválasztására szóló lehetőségét”. A 2. cikk (7) és (8)

bekezdésének értelmében a méltányos hozzáférs, valamint a nyitottság és az egyensúly elve tovább korlátozza a felek hatáskörét a kulturális politikákkal kapcsolatos kérdésekben.

Önkényuralmi rendszerekre alkalmazva a szuverenitás elve igencsak problematikus. A legtöbb esetben az ilyen politikai rendszerek hajlamosak a szuverenitásuk jelentette hatalmat kihasználni és azzal visszaélni, semmibe véve annak korlátozásait, amelyek megkövetelik az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását. Az Európai Unió egy ilyen realitás kezelésének kihívásával szembesül, amikor külkapcsolataiban előmozdítja az UNESCO-egyezmény célkitűzéseit.

Érvelhetünk azzal, hogy a 2. cikk (4) bekezdésében megfogalmazott nemzetközi szolidaritás és együttműködés elve előírja, hogy az államoknak felül kell emelkedniük a szuverenitás fogalmának szűk és zárt értelmezésén. A nemzetközi szolidaritásnak és együttműködésnek arra kellene irányulnia, hogy képessé tegye az országokat – különösen a fejlődő és legkevésbé fejlett gazdaságokat, hogy létrehozzák és megerősítsék a kulturális kifejezésükhöz szükséges eszközeiket és a formálódó vagy már létező kulturális iparágakat. Ennek helyi, nemzeti és nemzetközi szinten kell megtörténnie. Véleményünk szerint ugyanezt az értelmezést kellene alkalmazni a méltányos hozzáférs, valamint a nyitottság és az egyensúly elvére is (2. cikk (7) és (8) bekezdése). Ezek hangsúlyozzák, hogy „az egész világból származó kulturális kifejezésmódok gazdag és változatos skálájához való méltányos hozzájutás, valamint a kultúráknak a kifejezési és terjesztési eszközökhöz való hozzáférese a kulturális sokszínűség megerősítésének fontos elemét képezi és elősegíti a kölcsönös megértést.” Ezen rendelkezés elismeri, hogy amikor az államok intézkedéseket fogadnak el a kulturális kifejezések sokszínűségének támogatására, törekedniük kell arra, hogy megfelelő módon mozdítsák elő a világ egyéb kultúrái iránti nyitottságot. Következésképpen az Európai Uniónak nem áll érdekében a nemzetközi szolidaritást és együttműködést a pusztán jótékonyág szintjére redukálni.

A kulturális kifejezések fenntartható sokszínűségének az egész világ javára történő védelme és előmozdítása az ún. „globális délen” egyenlő feltételeket biztosító új jogi mechanizmusok kidolgozását és végrehajtását kívánja meg. A közvetlen kifizetéseken alapuló politikai eszközök magukban hordozzák annak kockázatát, hogy míg az adományozókat felhatalmazzák a kulturális tartalmak befolyásolására, a fogadó feleket a függőség és klientilizmus veszélyeinek teszik ki. Ez különösen igaz az ún. „szelektív állami támogatásként” ismert támogatási rendszerekre, amelyekkel a negyedik részben részletesen foglalkozunk.

Hosszú távra szóló, hatékony jogi biztosítékokra van szükség annak szavatolásához, hogy a kulturális kifejezések valódi sokszínűségének haszonélvezője ne csupán néhány, a világ többi részével szemben közömbös, vagy afelett atyáskodó jómódú és demokratikus állam legyen.

Az EUMSz. 21. cikkkel közösen értelmezett 205–207. cikke megköveteli, hogy az Unió fellépését a nemzetközi szinten ugyanazon elvek vezéreljék, amelyek saját létrejöttét is ihlették, azaz a fejlődés és bővítés elve, valamint azon elvek, amelyek elterjedését elő szeretné segíteni a világban: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és szabadságok egyetemlegessége és oszthatatlansága, az emberi méltóság tisztelete, az egyenlőség és szolidaritás elve, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányának és a nemzetközi jog elveinek tiszteletben tartása. Következésképpen az EU közös kereskedelmi politikájának és előkészületben levő gazdasági alkotmányának a kulturális ágazatban is hozzá kell járulnia egy igazságosabb világrend kialakulásához.³

Az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és fenyegetések áttekintése

A szóban forgó tanulmányban ismertetett eredmények eléréséhez különböző eszközöket – adatgyűjtést, interjúkat, esettanulmányokat és elméleti megközelítésű kutatást – alkalmaztunk. Ezek lehetőséget kínálnak az UNESCO-egyezmény végrehajtásában rejlő potenciál feltérképezésére. E célból SWOT-analízist végeztünk, azaz stratégiai eszközként megvizsgáltuk az UNESCO-egyezmény és az Európai Unióban történő végrehajtásának erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit. A következőkben ezen elemzés összefoglalását adjuk:

Erősségek

Az UNESCO-egyezmény jelentős teret biztosít a civil társadalom részvételére. Egyes országokban és területeken a kidolgozási és tárgyalási szakaszban a civil társadalom képviselői aktívan részt vettek az egyezmény tartalmi megalkotásában. Az elfogadott szerződés szintén magában hordozza annak lehetőségét, hogy felhatalmazza a civil társadalmat arra, hogy vezető szerepet töltsön be az egyezmény végrehajtásában (11. cikk).

Következésképpen az UNESCO-egyezmény végrehajtása szilárd elkötelezettséget kíván a civil társadalom részéről a közszféra érdekelt felei közreműködésének motiválására és legitimizálására.

Gyengeségek

Az egyezmény alapját képező szuverenitás elve – amelyhez homályos rendelkezések és igen erőtlen vitarendezési rendszer társul – nem áll egyensúlyban azzal a kihívással, amellyel az államok jelentős többsége, különösen a fejlődő és legkevésbé fejlett gazdaságok és önkényuralmi rendszerek szembesülnek.

Következésképpen a köz- és magánszféra érdekelt feleinek nemzetközi szinten világos és pontos korlátozásokat kell megfogalmazniuk és érvényre juttatniuk a szuverenitás elvére vonatkozóan, az emberi jogokon és alapvető szabadságokon, valamint a méltányos hozzáférés, a nyitottság és az egyensúly elve alapján.

³ Európa kidolgozás alatt álló gazdasági alkotmányáról lásd: Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en procès*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, 245–284. o.: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

Lehetőségek

Az egyezmény megfogalmazása inspiráló, és lehetőséget kínál a köz- és magánszféra érdekelt felei számára a jogi és politikai értelemben vett kreativitásra. A környezetvédelmi jogszabályok területén elért fejleményekkel együtt, valamint a kereskedelmi szabályozás nyomásának hatására ez a fajta kreativitás ösztönző jellegű dinamikát szülhet idealizmus és realizmus között. Ez pedig rendkívül előnyössé válhat az egyezmény végrehajtása szempontjából. Ezen túlmenően az egyezmény egyik építőköve lehet az „emberi sokszínűség” védelmére és előmozdítására irányuló, a népi kultúra és tömeges atrocitások korai megelőzésére szolgáló nemzetközi jogi eszközök. Az említett okmány hasznos lehet az EU külkapcsolataiban.

Az EU belső kapcsolataiban az egyezmény megerősítheti a fenntarthatóbb integrációs törekvéseket. Ezen okmány jelentősen hozzájárulhat a kohézió megerősítéséhez. Eszközt kínálhat a felelősségteljes kormányzáshoz, a jómód maximalizálására, valamint Európában és az egész világon a kulturális, politikai, etnikai, vallási és nemzeti kifejezések sokszínűségéből adódó feszültségek rendezésére.

Ezért az érdeelt feleknek különös figyelmet kell fordítaniuk az UNESCO-egyezmény 7. és 8. cikkének hatékony végrehajtására, amely cikkek a kulturális kifejezések sokszínűségéhez való hozzáféréssel és annak legradikálisabb tagadásával foglalkoznak. Az említett vállalkozás terén elért siker egy rangos nemzetközi szerződésnek járó elismerést vívhat ki az egyezmény számára.

Veszélyek

Az egyezmény részes feleinek tisztában kell lenniük a szellemi tulajdonjogok jelenlegi nemzetközi rendszere által a kulturális kifejezések sokszínűségére gyakorolt káros hatásokkal, különösen az oligopóliumokként együttes hatalmat gyakorló nagyvállalatok által uralt piacokon.

Ha a felek elmulasztják a vonatkozó versenyjog megfelelő alkalmazását, és a nagyvállalatok hatalma által előidézett módszeres kulturális megkülönböztetést nem sikerül orvosolniuk, a kulturális javak és szolgáltatások kereskedelmének jelenlegi egyensúlyhiánya nem javul majd. Ebben az esetben a 7. cikkben foglalt hozzáférési kötelezettségek pusztán irányadók maradnak.

A 6. cikk értelmében a részes feleknek jogi fékeket és egyensúlyokat kell kidolgozniuk és végrehajtaniuk annak érdekében, hogy elkerüljék az állam számára döntéshozó hatáskört biztosító, igazságügyi szempontból érinthetetlen és a véleménynyilvánítás szabadságát sértő intézkedéseket. Úgy véljük, hogy a szelektív állami támogatási mechanizmusok veszélyeztetik a közvetett cenzúrát, és akadályozzák a kulturális vállalkozásokat.

Amennyiben az egyezményt nem sikerül oly módon végrehajtani, hogy teljes mértékben kihasználják az abban rejlő, felelősségteljes kormányzásra vonatkozó potenciált, mindez továbbgyűrűzve hatással lehet a fenntartható európai integrációs törekvésekre, különösen gazdasági és politikai válság idején.

A civil társadalom aktív részvétele és az egyezmény további végrehajtását ösztönző politikai döntéshozók nélkül a szóban forgó okmányt az a veszély fenyegeti, hogy a gazdag és demokratikus jóléti államok pusztán „bikkfanyelven” folytatott társalgásává válik, végül pedig valamennyi részes fél számára érdektelenségbe fullad.

Ezért a kulturális sokszínűség ügyét támogatóknak ellenezniük kell az UNESCO-egyezmény hatályának szűk értelmezését. A kulturális ágazaton belül és azon túl is mozgósítaniuk kell a magán- és a közszereplőket, hogy ezen okmány hatékony végrehajtásához hozzájáruljanak. Végül, de nem utolsósorban, minden erejükkel tovább kell fejleszteniük az eddig nemzeti és regionális szinteken kidolgozott jogszabályokat és politikákat.

A kulturális sokszínűségről folytatott jogszabályi és politikai viták három generációja

Az UNESCO-egyezmény hatálya alá tartozó politikákról és jogszabályokról szóló viták három generációját különböztethetjük meg. A 3. cikk értelmében ezen okmányt „a felek által elfogadott, a kulturális kifejezőmódok sokszínűségének védelmére és előmozdítására irányuló intézkedésekre és szakpolitikákra kell alkalmazni.” Ezen alkalmazási kört az említett szerződés célkitűzéseit és vezérelveit meghatározó 1. és 2. cikkel együtt kell értelmezni.

Történeti szempontból a vita első generációja egy javarészt etnocentrikus elképzelésen alapult, amely a „kulturális identitás” fogalmának védelmére és előmozdítására összpontosított. A multilaterális kereskedelmi rendszernek a 20. század utolsó évtizedében történt látványos megerősödésével a különböző joghatóságok kulturális szereplői felismerték, hogy össze kell fogniuk az új kihívásoknak való megfelelés érdekében. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) megállapodásai 1995-ben léptek hatályba. Az említett szerződésekhez vezető tárgyalások során a kulturális szereplőknek nem sikerült a „kultúra kivételes jellegét” érvényesíteniük. Ez a kivételes jelleg kivonta volna a kulturális szabályozást az áruk és szolgáltatások kereskedelmének fokozatos liberalizációjára és a szellemi tulajdonjogok kereskedelemmel kapcsolatos szempontjaira vonatkozó szabályozás (GATT, GATS és TRIPS) hatálya alól.

A WTO-előírások kiszámíthatóságának és végrehajthatóságának szempontjából elért siker mindenekelőtt az 1948 és 1994 közötti időszakban az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményre (GATT) vonatkozó vitarendezési mechanizmus radikális változását eredményezte. Ez az új realitás kétségtelenül hozzájárult a kulturális szereplők körében tapasztalható stratégiaváltáshoz, és életre hívta a vitáknak a „kulturális sokszínűség” fogalma köré összpontosuló második generációját. A kulturális szereplők a küszöbön álló fenyegetésre új jogi eszközök kidolgozásával reagáltak. Ez a folyamat egy nem kötelező erejű jogi eszközzel (ún. soft law) indult, az Európa Tanács égisze alatt 2000-ben elfogadott, kulturális sokszínűségről szóló nyilatkozat formájában. Ezt az UNESCO 2001. évi hasonló nyilatkozata, majd pedig a 2005. évi egyezmény nyomán egy fokozottan kötelező erejű jogszabály követte. Bár a kulturális sokszínűségről folytatott különféle megbeszélések jóval korábban megkezdődtek, az új multilaterális kereskedelmi szabályozás egyre pontosabban megfogalmazott jogi normákra váltható lendületet biztosított számukra.

Véleményünk szerint jelenleg a jogi és politikai elgondolások és kezdeményezések harmadik generációja van kialakulóban. Ez a küszöbönálló korszak lehetőséget teremt arra, hogy a kultúra ügyének új szövetségeseit üdvözölhessük, akiket az emberi jogok, az alapvető szabadságok és a kisebbségi jogok védelme, valamint a népi kultúra és a tömeges atrocitások megelőzése foglalkoztat. Az egyezmény mai formájában az emberi jogok és alapvető szabadságok megvalósulásához kíván hozzájárulni, mind a kulturális kifejezések sokszínűségének eredményeképpen, mind pedig a szuverenitás elvének korlátozásaként.

A végrehajtás mint „politikai fejleményekre irányuló törekvés”

Az Európai Bizottság úgy véli, hogy „az UNESCO-egyezmény végrehajtása az EU-n belül nem szigorú értelemben vett jogalkotási tevékenység, hanem sokkal inkább politikai fejleményekre irányuló törekvés, a bel- és külpolitikákban egyaránt, amely meghatározott esetekben jogalkotási tevékenység formáját öltheti.” (Az EU Bizottság által a regionális szervezeti felmérés 4. kérdésére adott válasz a www.diversitystudy.eu weboldalon található.) Ez az elképzelés egy pusztán statikus és formális megközelítésen túlmutatva politikai és jogi tekintetben újfajta kreatív gondolkodásra biztosít lehetőséget. Az UNESCO-egyezményben óriási lehetőség rejlik arra, hogy mozgósítsa és arra ösztönözze az innovatív megoldásokat kereső jogalkotókat és döntéshozókat, hogy foglalkozzanak a választókerületeiket érintő, az identitás és sokszínűség témájához kapcsolódó legalapvetőbb társadalmi kérdésekkel. Az egyezmény mindezen kérdéseket kulturális szemszögből közelíti meg. Az említett okmány jelentős értéke azonban a jövő jogi keretrendszerére vonatkozó ösztönzést és iránymutatást nyújtó potenciáljában rejlik, amely jogi keretrendszer kezelni tudja az országokon és régiókon belüli egyéb kifejezési formák sokszínűségéből – többek között vallási, politikai és nemzeti kifejezésekből – eredő feszültségforrásokat.

Az európai kulturális menetrendben az Európai Bizottság a Szerződés kulturális záradéka alapján (4.4. pont) felszólít „a kultúra érvényesítésére valamennyi szakpolitikában”: „A külpolitikai dimenzió tekintetében különös figyelmet fordítanak a multikulturális, a kultúrák és vallások közötti párbeszédre, amely javítja az EU és nemzetközi partnerei közötti kölcsönös megértést, és a partnerországokban egyre több embert szólít meg. Ebben az összefüggésben az oktatás, és különösen az emberi jogokkal foglalkozó oktatás jelentős szerepet játszik.”

A Tibet és Kína, vagy Izrael és Palesztina közötti kapcsolatok ezen út további mélyreható vizsgálatának sürgősségét szemléltetik. A kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása – az emberi jogok és alapvető szabadságok betartása mellett – útitervet biztosít az emberi sokszínűség védelmére és előmozdítására, valamint a népiirtás és a tömeges atrocitások korai megelőzésére irányuló új nemzetközi jog kidolgozásához. Mielőtt azonban új épületekről álmodozunk, a már meglévő ház alapjait kell megerősítenünk.

Az Európai Bizottság elismeri, hogy az EU külkapcsolataiban az európai kulturális menetrend elfogadását követően új stratégiai keretrendszer van kialakulóban. Ezen keretrendszerben a kultúra a politikai, társadalmi és gazdasági fejlődés stratégiai tényezőjeként, nem pedig kizárólag elszigetelt kulturális események vagy bemutatók keretében jelenik meg (az EU Bizottság válasza a regionális szervezeti felmérés 4.1. kérdésére). Az Európai Unió, a Nyugat-Balkán és Törökország között folytatott párbeszédre vonatkozó koppenhágai kritériumok jól mutatják, hogyan alkalmazható ez az új megközelítés konkrét feladatokra. A Bizottság továbbá világosan kifejezi abbéli reményét, hogy az UNESCO-egyezmény „a globális kormányzásban új szerepet biztosít a kultúrának és a kulturális sokszínűségnek, amelyre globális szinten kulturális pillérként tekintenek, így tükrözve a környezetvédelmi kérdések és szerződések által az éghajlatváltozás és a biológiai sokféleség területén elért eredményeket.” (Az Európai Bizottság válasza a regionális szervezeti felmérés 11.2. kérdésére)

Mi is osztjuk ezt az elképzelést, és a szóban forgó tanulmányban felvázoljuk a különböző lehetőségeket, amelyek nemzeti és határokon átnyúló viszonylatban valóra válthatják az említett törekvéseket. Az elmúlt évtizedek során a környezetvédelmi jog dinamikus fejlődése nemzeti, regionális és nemzetközi szinten különböző okmányok, többek között az 1992. évi biológiai sokféleségről szóló egyezmény megalkotását eredményezte. Ezen jogalkotási fejlemények, a nem kereskedelmi jellegű megfontolások újabb keletű kihívásaival – többek között a WTO-beli jogszabályokból eredő közegészségüggyel – együtt végül a kulturális sokszínűséggel kapcsolatos új vita kialakulásához vezettek. Jogi és politikai szempontból e vitára nézve a kulturális identitás zárt értelmezéséhez való visszatérés jelenti a legnagyobb fenyegetést. Ezen legrosszabb eshetőség fényében a kulturális sokszínűség legelszántabb támogatói nem szalaszthatják el azokat az egyedülálló lehetőségeket, amelyeket az UNESCO-egyezmény kreatív értelmezése ígér.