



**GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY ÚNIE
TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA**

KULTÚRA A VZDELÁVANIE

VYKONÁVANIE DOHOVORU UNESCO Z ROKU 2005 V EURÓPSKEJ ÚNII

ŠTÚDIA

Tento dokument si vyžiadal Výbor pre kultúru a vzdelávanie Európskeho parlamentu.

AUTORI

Germann Avocats (Ženeva) a multidisciplinárna výskumná skupina¹

ZODPOVEDNÝ ADMINISTRÁTOR

Pán Gonçalo Macedo
Tematické oddelenie štrukturálnej a kohéznej politiky
Európsky parlament
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

JAZYKOVÉ VERZIE

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

O VYDAVATEĽOVI

Ak chcete kontaktovať tematické oddelenie alebo odoberať jeho mesačný bulletin, píšete na: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Text bol dokončený v máji 2010.
Brusel, © Európsky parlament, 2010

Tento dokument je dostupný na internete na stránke:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VYHLÁSENIE O VYLÚČENÍ ZODPOVEDNOSTI

Stanoviská uvedené v tomto dokumente sú výlučne v zodpovednosti autora a nepredstavujú bezpodmienečne oficiálne stanovisko Európskeho parlamentu.

Reprodukcia a preklad na nekomerčné účely sú povolené v prípade, že je uvedený zdroj a vydavateľ je o tom vopred informovaný a dostane kópiu.

¹ Pozri časť Research Team (Výskumná skupina) na stránke www.diversitystudy.eu



**GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY ÚNIE
TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA**

KULTÚRA A VZDELÁVANIE

**VYKONÁVANIE DOHOVORU UNESCO
Z ROKU 2005 V EURÓPSKEJ ÚNII**

ŠTÚDIA

Obsah:

Táto štúdia poskytuje prehľad situácie v oblasti vykonávania Dohovoru UNESCO o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov z roku 2005. Zameriava sa na oblasti, v ktorých by EÚ mala mať vedúcu úlohu alebo poskytnúť koordináciu, a jej cieľom je poskytnúť myšlienky a dlhodobé usmernenia týkajúce sa vykonávania tohto dohovoru. Preto sa v nej analyzujú povinnosti, ktoré stanovuje táto zmluva. Poskytuje informácie o rôznych postupoch vykonávania dohovoru UNESCO z právneho a praktického hľadiska a identifikuje výzvy a opatrenia, ktoré prispejú k dosiahnutiu cieľov tohto nástroja.

ZHRNUTIE

Spoločenstvo uhlia a ocele žiada kultúru

Je kultúra pre Európu dôležitá? - Jean Monnet, jeden z tvorcov európskej integrácie, povedal, že ak by mal začať svoju prácu ešte raz od začiatku, začal by kultúrou: „*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture*“.²

Táto štúdia poskytuje prehľad situácie v oblasti vykonávania Dohovoru UNESCO o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov z roku 2005. Zameriava sa na oblasti, v ktorých by Európska únia mala mať vedúcu úlohu alebo poskytovať koordináciu. Európskej únii poskytne pomoc a dlhodobé usmernenia týkajúce sa vykonávania dohovoru UNESCO. Preto sa v nej podrobne analyzujú povinnosti, ktoré stanovuje táto zmluva. Poskytuje informácie o rôznych postupoch vykonávania dohovoru UNESCO z právneho a praktického hľadiska a identifikuje výzvy a opatrenia, ktoré prispievajú k dosiahnutiu cieľov tohto nástroja.

Pre vykonávanie dohovoru UNESCO sú nevyhnutné nové činnosti Európskej únie, členských štátov a občianskej spoločnosti. Prekonanie fragmentácie a snaha o dosiahnutie súdržnosti musia byť hlavnými témami týchto činností. Ak sú verejní a súkromní aktéri ambiciózní, úlohy sú zložité a ide o veľa. Ak ich prístup bude minimalistický, nesplnia výzvy. Takýto prístup predstavuje najhorší scenár, ktorý by mohol uvoľniť cestu diktátu obchodných záujmov na úkor ľudských práv, základných slobôd a prístupu k bohatstvu rozmanitosti kultúrnych prejavov. Okrem toho stredná cesta medzi ambicióznym a minimalistickým prístupom iba upevní *status quo*: rozmanitosť kultúrnych prejavov je luxusom pre pár bohatých a demokratických sociálnych štátov a pre ostatné krajiny sveta je nedosiahnuteľná.

Dohovor UNESCO poskytuje nový nástroj s potenciálom prispieť k podstatne bohatšej, hlbšej a udržateľnejšej európskej integrácii. Vo vonkajších vzťahoch Európskej únie môže skutočná ochrana a podpora rozmanitosti kultúrnych prejavov prispieť k zlepšeniu tzv. svetovej integrácie s cieľom zabezpečiť mier a sociálne blaho ako existenciálne doplnky k hospodárskej globalizácii. Šesťdesiat rokov od podpísania Schumanovej deklarácie o vytvorení Spoločenstva uhlia a ocele sa v Európe a na celom svete vyžaduje kultúra viac ako kedykoľvek predtým.

O štúdiu

Naša štúdia je rozdelená do piatich častí. V analýze postupov vykonávania dohovoru UNESCO zhrnutých v prvej časti sme preskúmali tradičný a inovačný prístup k spôsobu ochrany a podpory kultúrnej rozmanitosti vo všetkých druhoch krajín bez ohľadu na ich úroveň rozvoja. Prieskum sa týka: 1) rozvinutých krajín so silným kultúrnym priemyslom, ako sú napríklad členské štáty EÚ a Kanada; 2) hospodársky rozvíjajúcich sa krajín s organizovaným kultúrnym priemyslom, ako je napríklad Čína alebo Brazília; a 3) rozvojových krajín a najmenej rozvinutých krajín s veľmi malým množstvom hospodárskych prostriedkov na ochranu a podporu rozmanitosti kultúrnych prejavov, ako je napríklad Senegal.

Dohovor UNESCO je vypracovaný programovo. Na základe toho majú zmluvné strany dohovoru široký priestor na konanie pri realizácii tohto nástroja. Túto skutočnosť sme

² Jean Monnet citovaný v Denis de Rougemont *tel qu'en lui-même*, v *Cadmos* 33/1986, s. 22.

považovali za východiskový bod a na základe toho sme navrhli a prerokovali nové myšlienky zamerané na zlepšenie kvality tejto zmluvy prostredníctvom jej vykonávania (druhá časť).

Prieskumy a sekundárny výskum poskytujú nášmu hodnoteniu informácie o tom, ako EÚ uplatňuje dohovor v zahraničných vzťahoch a svojich vnútorných politikách (tretia a štvrtá časť). Posudzujeme, či dohovor UNESCO mal vplyv na najnovšie politiky, a poskytujeme scenáre týkajúce sa jeho následkov v blízkej budúcnosti s cieľom predložiť odporúčania pre ďalší postup (piata časť).

Prvá časť: Prieskum na základe dotazníkov a rozhovorov

V prvej časti sú zhrnuté informácie a názory, ktoré sme získali prostredníctvom dotazníkov a rozhovorov od rôznych súkromných a verejných zainteresovaných strán z Európskej únie aj mimo nej. Predkladáme krátku analýzu týchto údajov, ktoré poskytujú prehľad o súčasnej situácii v oblasti vykonávania dohovoru a informujú o ďalších predpokladaných opatreniach.

Na základe prvého dotazníka sme získali zákonné údaje; druhý dotazník analyzoval postupy vykonávania z pohľadu zástupcov občianskej spoločnosti a tretí dotazník preskúmal vykonávanie z pohľadu regionálnych organizácií. Okrem toho sme uskutočnili ústne rozhovory so zástupcami niekoľkých regionálnych a medzinárodných organizácií.

Vyplnené dotazníky sú verejne prístupné na stránke určenej štúdii www.diversitystudy.eu

Druhá časť: Nové myšlienky týkajúce sa vykonávania dohovoru UNESCO

V druhej časti sa skúmajú vybrané nové myšlienky v oblasti vykonávania dohovoru UNESCO vzhľadom na vonkajšie vzťahy a vnútorné politiky EÚ.

Po prvé, v článku 8 dohovoru UNESCO sa ustanovuje, že „zmluvná strana môže určiť, kedy nastali také mimoriadne situácie, že kultúrnym prejavom na jej území hrozí nebezpečenstvo zániku, že sú vážne ohrozené alebo súrne potrebujú ochranný zásah“ a že „zmluvné strany môžu prijať všetky vhodné opatrenia na ochranu kultúrnych prejavov“ v takýchto situáciách. Toto ustanovenie možno spolu s článkom 17 vykladať ako riešenie takzvanej kultúrnej genocídy ako najextrémnejšieho popierania rozmanitosti kultúrnych prejavov. Prvé návrhy Dohovoru OSN o zabránení a trestaní zločinu genocídy z roku 1948 obsahovali ustanovenia týkajúce sa útokov na niektoré kultúrne prejavy zameraných na zničenie národných, etnických, rasových alebo náboženských skupín. Navrhujeme ďalej preskúmať tento výklad z pohľadu prípadných nových prístupov založených na dohovore UNESCO s cieľom včas zabrániť genocíde a masovým brutálnym činom. Odporúčame predovšetkým ďalej preskúmať vzťah medzi rozmanitosťami kultúrnych, náboženských, politických a národných prejavov. Predložíme návrh nových nástrojov pre vonkajšie vzťahy EÚ s krajinami nepriaznivo poznamenanými humanitárnymi problémami a porušovaním práv menších a ľudských práv.

Domnievame sa, že je potrebné rokovať o tomto návrhu v rámci dialógu transatlantických zákonodarcov, ktorý je zameraný na posilnenie a zlepšenie úrovne politického dialógu medzi európskymi a americkými zákonodarcami. Včasné zabránenie genocíde a masovým brutálnym činom je veľmi dôležitým politickým záujmom zákonodarcov z oboch strán Atlantického oceánu. Táto téma umožní európskym poslancom odhaliť úplnú hodnotu dohovoru UNESCO ich kolegom v Spojených štátoch. V najlepšom prípade by mohol takýto

dialóg vyvolať v Spojených štátoch a iných podobne zmýšľajúcich krajinách vítanú zmenu z odmietavého postoja k tomuto nástroju na podporný postoj.

Po druhé, pre politiky zamerané na ochranu a podporu kultúrnej rozmanitosti sú nevyhnutné primerané zdroje. V tejto súvislosti analyzujeme prínos práv duševného vlastníctva a právnych predpisov o hospodárskej súťaži k vyrovnaniu podmienok medzi poskytovateľmi kultúrnych prejavov zo severu a juhu. Na zlepšenie prístupu ku kultúrnym prejavom rôzneho pôvodu zavedieme zásady tzv. kultúrneho prístupu a najpodporovanejšej kultúry. Skúmame otázky týkajúce sa medzinárodného systému duševného vlastníctva vo vzťahu k ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov a predkladáme návrhy na nápravné opatrenie. V tejto súvislosti takisto zdôrazňujeme pozitívny prínos existujúcich právnych predpisov o hospodárskej súťaži a nového právneho rámca založeného na zásadách kultúrnej nediskriminácie. Tieto právne režimy môžu poskytnúť lepšiu rovnováhu medzi rôznymi príslušnými oprávnenými záujmami. Tvorcovia politik by mohli v rámci EÚ prijať podobné prístupy s cieľom splniť požiadavky vyplývajúce z článku 6 a 7 dohovoru UNESCO a podporiť lepší obeh kultúrneho tovaru a služieb medzi členskými štátmi. Z tejto diskusie vyplýva nevyhnutnosť vypracovať nové zákonné spôsoby vykonávania zásad spravodlivého prístupu, otvorenosti a rovnováhy v zmysle článku 2 ods. 7 a ods. 8 a súčasne zabezpečiť súlad so všeobecne uznávanými nástrojmi v oblasti ľudských práv, ako sa uvádza v článku 5.

Rozvojové a najmenej rozvinuté hospodárstva vyvíjajú tlak na rozvinuté krajiny, aby spolupracovali na patentových úpravách v rámci WTO s cieľom chrániť a podporovať verejné zdravie. Domnievame sa, že zainteresované strany v oblasti kultúry by mali požadovať podobné iniciatívy pre autorské práva a príslušné práva duševného vlastníctva s cieľom chrániť a podporovať rozmanitosť kultúrnych prejavov. Daňoví poplatníci EÚ platia za škody v oblasti rozmanitosti kultúrnych prejavov. Patria sem nepriaznivé vplyvy oligopolov, ktoré zneužívajú svoju moc na trhu tým, že nepochybne realizujú kultúrnu diskrimináciu prostredníctvom svojich politik.

Po tretie, občianska spoločnosť musí zohrávať dôležitú úlohu pri vykonávaní dohovoru UNESCO s cieľom zabezpečiť účinnosť tohto nástroja. Svoju pozornosť musíme zamerať na možný spôsob realizácie tejto úlohy. V ideálnom prípade by mimovládne organizácie (MVO) zastupujúce občiansku spoločnosť vzhľadom na vykonávanie dohovoru mali prijať politické opatrenia s rovnakou odhodlanosťou a účinnosťou ako skupiny aktivistov, ktoré vyjadrili environmentálne neobchodné záujmy vo WTO. Títo účastníci mohli podstatne ovplyvniť vytváranie a vykonávanie právnych predpisov v oblasti medzinárodného obchodu a politik podporujúcich neobchodné záujmy týkajúce sa ochrany životného prostredia a trvalo udržateľného rozvoja. Je nevyhnutné, aby v blízkej budúcnosti vznikali takíto aktéri, aby ďalej vytvárali a vykonávali právne predpisy a politiky zamerané na ochranu a podporu kultúrnej rozmanitosti na národnej, regionálnej a medzinárodnej úrovni. Na dosiahnutie týchto cieľov je nanajvýš dôležitá nezávislosť od verejných a súkromných vplyvov. V autoritatívnych režimoch je nevyhnutné chrániť MVO pred diktátom štátu. V demokratických režimoch musia MVO bojovať proti hospodárskej sile podnikových záujmov, ktoré majú dominantnú pozíciu na trhu. V obidvoch prípadoch posudzujeme právne a politické mechanizmy s cieľom umožniť zástupcom občianskej spoločnosti vyjadriť a presadzovať verejný záujem a zároveň chrániť svoju nezávislosť. MVO musia byť zároveň transparentné a zodpovedné, pokiaľ ide o ich štruktúru členstva, reprezentatívnosť, vnútorné procesy rozhodovania, správu a financovanie.

Participačný systém Aarhuského dohovoru z roku 1988 o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného

prostredia možno považovať za vzor pre vykonávanie článku 11 dohovoru UNESCO na úrovni EÚ.

Je potrebné, aby politici a zástupcovia občianskej spoločnosti, ktorí sa usilujú prijímať opatrenia v súvislosti s vykonávaním dohovoru UNESCO, venovali uvedeným trom otázkam osobitnú pozornosť s cieľom prekonať jeho nedostatky a využiť jeho možnosti.

Dialóg zainteresovaných strán

Naša analýza každej z týchto troch tém sa zakladá na prieskume, ktorým sa zaoberá prvá časť našej štúdie, a sekundárnom výskume. Túto štúdiu sme predložili vysokým akademickým účastníkom diskusie, ktorí poskytli kritické hodnotenie s cieľom podporiť rozsiahlejšiu diskusiu medzi zainteresovanými stranami. Na základe príspevkov týchto účastníkov sme vyhotovili videozáznam, ktorý sme umiestnili na stránke www.diversitystudy.eu v časti Stakeholders' Dialogue (Dialóg zainteresovaných strán). Každý z týchto príspevkov je východiskovým bodom pre on-line diskusiu o príslušných otázkach prostredníctvom blogu. Očakávame, že zainteresované strany si prečítajú našu štúdiu, vypočujú si pripomienky účastníkov diskusie a potom vyjadria svoje názory na našom blogu.

Tretia časť: Vykonávanie dohovoru UNESCO vo vonkajších vzťahoch EÚ

Tretia časť sa týka vonkajších vzťahov EÚ. Zaoberá sa vykonávaním dohovoru UNESCO vo vzťahu k politikám v oblasti ľudských práv a medzinárodného obchodu na mnohostrannej, regionálnej a dvojstrannej úrovni.

V tejto časti sa skúma úloha EÚ v nedávnom súdnom spore na pôde WTO týkajúcom sa dohôd GATS a TRIPS medzi Spojenými štátmi a Čínou. Zistili sme, že pri tomto riešení sporu týkajúceho sa kultúrneho priemyslu Európska únia podporovala Spojené štáty proti Číne. Hnacou silou obidvoch konaní boli hlavné hollywoodske filmové oligopol a súvisiace záujmy. V jednom z týchto konaní sa Čína v rámci svojej obrany odvolala na dohovor UNESCO. Pokiaľ je nám známe, európske zainteresované strany v oblasti kultúry neboli konzultované predtým, než Európska komisia vydala rozhodnutie o podpore americkej pozície. Na základe diskusie o týchto prípadoch sa domnievame, že je potrebné, aby Európska komisia zriadila postupy, ktoré zabezpečia včasné informovanie a primeranú účasť občianskej spoločnosti na rozhodovacích postupoch vzhľadom na spory vo WTO, ktoré zahŕňajú otázky patriace do rozsahu pôsobnosti dohovoru UNESCO. Takáto informovaná účasť prispeje k účinnejšiemu vykonávaniu dohovoru UNESCO.

Ďalej máme námietky k absencii formálnych diskusií o dohovore UNESCO v rámci WTO. Analyzujeme túto situáciu a navrhujeme stratégie, na základe ktorých by EÚ mohla začať dialóg medzi UNESCO a WTO o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov vo vzťahu k regulácii medzinárodného obchodu.

Takisto kriticky skúmame mechanizmy kultúrnej spolupráce a vzťah medzi záujmami kultúrnej rozmanitosti a regionálnymi a bilaterálnymi obchodnými dohodami. Prvým konkrétnym vykonávaním dohovoru UNESCO vo vonkajších vzťahoch EÚ v rámci európskej stratégie pre kultúru bolo rokovanie o dvoch protokoloch o kultúrnej spolupráci. V roku 2008 Európska komisia uzatvorila prvý protokol so združením CARIFORUM a v roku 2009 rokovala o druhom protokole s Južnou Kóreou. Na jednej strane sú tieto protokoly včasnými ukazovateľmi možných spôsobov plnenia usmernení a cieľov stratégie pre kultúru. Na druhej strane tieto rokovania odhaľujú niekoľko otázok, ktoré treba ďalej

analyzovať, najmä vzhľadom na skutočnosť, že rôzne aspekty prístupu Európskej komisie sa stretli s ostrou kritikou.

Navrhujeme, aby EÚ, členské štáty a podobne zmýšľajúce krajiny uzatvorili mnohostrannú rámcovú dohodu, keď EÚ uzatvorí regionálne alebo bilaterálne obchodné dohody. Táto mnohostranná dohoda by obsahovala základné ustanovenia o kultúrnej spolupráci uplatniteľné na všetky tretie krajiny. Takýto nástroj by mohol napríklad podmieniť normy TRIPS Plus o ochrane autorských práv vykonávaním príslušných záruk právnych predpisov o hospodárskej súťaži. Európska únia by potom mohla doplniť túto základnú dohodu o osobitný obsah uplatniteľný na základe individuálneho prístupu v rámci jasne definovaného rozsahu.

Mechanizmy medzinárodného verejného financovania sú zásadné pre kultúrnu produkciu v krajinách globálneho juhu. Prípadová štúdia o Filmovom fonde pre členov skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov (AKT) nám poskytuje ponaučenie pre budúcu rozvojovú spoluprácu v rámci dohovoru UNESCO.

Štvrtá časť: Vykonávanie dohovoru UNESCO vo vnútorných politikách EÚ

V štvrtej časti sa hodnotí situácia vo Francúzsku a Južnej Kórei, pokiaľ ide o trhové podiely pre filmy ako hlavnú otázku, ktorá sa v súčasnosti týka väčšiny trhov s kultúrnym priemyslom. Vo všetkých členských štátoch EÚ a vo väčšine krajín sveta vysoká koncentrácia marketingovej sily podmieňuje to, že publikum požaduje formy a obsahy, ktoré sú väčšinou kultúrne homogénne. Priemerná verejnosť nezostáva nič iné, len prijať kultúrne prejavy a základnú ideológiu, ktorú sú dominantní účastníci trhu schopní ponúknuť prostredníctvom silnej reklamy. Čím viac marketingovej sily majú poskytovatelia kultúrnych prejavov, tým viac preniknú na trh. Marketingová sila hollywoodskych oligopolov na jednej strane a financovanie členských štátov EÚ prostredníctvom selektívnej štátnej pomoci na strane druhej v súčasnosti vo veľkej miere rozdeľujú rôzne európske kultúrne odvetvia na dva póly. Je nevyhnutné zabezpečiť práva umelcov a publika, ktorí odmietajú všetky tieto sily. Je potrebné, aby zodpovední politici vytvorili nové pravidlá pre rovnaké podmienky pre tvorcov kultúrnych prejavov, ktorí sú v súčasnosti vylúčení z existujúceho systému. Domnievame sa, že selektívny mechanizmus pomoci, jeho tzv. expertokracia a deformujúca činnosť rôznych sprostredkovateľov ohrozujú túto slobodu v Európe. Nápravu tohto rizika nachádzame v systéme duševného vlastníctva spolu s právnymi predpismi o hospodárskej súťaži a zásadami kultúrnej nediskriminácie, ako sa uvádza v druhej časti.

Okrem toho uvádzame stratégie pre inštitucionálny návrh zameraný na vykonávanie dohovoru UNESCO v Európskej únii. Odporúčame vyhodnotiť súčasné právomoci a prípadné synergie na základe novej spolupráce medzi zriadenými inštitúciami. Okrem toho navrhujeme brať do úvahy Medzivládny panel o zmene klímy (IPCC) ako zdroj inšpirácie pre vytvorenie nového nástroja na tvorbu a výmenu poznatkov o opatreniach a politikách zameraných na ochranu a podporu rozmanitosti kultúrnych prejavov. Nakoniec navrhujeme dôkladnejšie preskúmať otázku vplyvu dohovoru UNESCO na politiky zamerané na ochranu a podporu jazykovej rozmanitosti.

Piata časť: Závery a odporúčania

V piatej časti sú uvedené závery a odporúčania týkajúce sa realizácie významného potenciálu dohovoru UNESCO v Európe a na svetovej úrovni. Zdôrazňujeme predovšetkým úlohu občianskej spoločnosti ako hnacej sily vykonávania tejto dohody.

Dlhšie znenie štúdie, dialóg zainteresovaných strán a dokumentácia

Existujú dve znenia tejto štúdie – kratšie znenie obsahuje 80 strán preložených do niekoľkých jazykov a dlhšie anglické znenie obsahuje podrobnejšiu analýzu otázok vo forme pracovných dokumentov. Obidve znenia, ako aj odpovede získané v prieskume, možno stiahnuť na stránke www.diversitystudy.eu, ktorá je venovaná tejto štúdii a ktorá obsahuje ďalšie príslušné dokumenty. Táto stránka obsahuje aj časť, v ktorej môžu zúčastnené strany uviesť pripomienky týkajúce sa štúdie a prezentovať svoje názory. Znenie dohovoru UNESCO, jeho operačné usmernenia a iné užitočné informácie je možné konzultovať na stránke www.unesco.org/culture/en/diversity/convention.

Hlavné vlastnosti dohovoru: zásada zvrchovanosti a jej obmedzenia

Mechanizmus, ktorý je základom dohovoru UNESCO, môžeme označiť ako obmedzené voľné povolenie, na základe ktorého môžu jeho zmluvné strany prijať a vykonávať právne predpisy a politiky zamerané na ochranu a podporu rozmanitosti kultúrnych prejavov na svojom území (článok 5 a 6). V dohovore UNESCO sa zásada zvrchovanosti ustanovuje v článku 2 ods. 2. V tomto ustanovení sa uvádza, že štáty majú v súlade s Chartou OSN a zásadami medzinárodného práva zvrchované právo prijať opatrenia na dosiahnutie cieľov dohovoru. Toto právo podlieha dodržiavaniu ľudských práv a základných slobôd, ako sa uvádza v článku 2 ods. 1. V tomto ustanovení sa pripomína, že „kultúrnu rozmanitosť možno chrániť a podporovať, len ak sú zaručené ľudské práva a základné slobody ako sloboda prejavu, informácií a komunikácie, ako aj možnosť jednotlivcov zvoliť si kultúrny prejav“. Zásady spravodlivého prístupu, otvorenosti a rovnováhy v zmysle článku 2 ods. 7 a ods. 8 ďalej obmedzujú právomoci zmluvných strán, pokiaľ ide o politiky v oblasti kultúry.

Zásada zvrchovanosti je veľmi problematická, ak sa uplatňuje na autoritatívne režimy. Vo väčšine prípadov uvedené režimy často používajú a zneužívajú právomoci v rámci zvrchovanosti a neberú do úvahy ich obmedzenia, ktoré vyžadujú súlad s ľudskými právami a základnými slobodami. Európska únia sa musí pri podpore cieľov dohovoru UNESCO vo svojich vonkajších vzťahoch zaoberať touto skutočnosťou.

Je možné namietat, že zásada medzinárodnej solidarity a spolupráce uvedená v článku 2 ods. 4 stanovuje, aby štáty prekonali úzky a introvertný výklad pojmu zvrchovanosť. Medzinárodná solidarita a spolupráca by mali umožniť krajinám, najmä rozvojovým krajinám a krajinám s najmenej rozvinutými hospodárstvami, vytvoriť a posilniť ich prostriedky potrebné na kultúrny prejav vrátane kultúrneho priemyslu, či už začínajúceho alebo už zriadeného. To sa musí realizovať na miestnej, vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni. Domnievame sa, že takýto výklad by sa mal uplatňovať aj na zásady spravodlivého prístupu, otvorenosti a rovnováhy (článok 2 ods. 7 a ods. 8). Zdôrazňujú, že „spravodlivý prístup k bohatej a rozmanitej škále kultúrnych prejavov z celého sveta a prístup kultúr k prostriedkom ich vyjadrovania a možnostiam ich šírenia predstavujú dôležité prvky pre zhodnocovanie kultúrnej rozmanitosti a podporujú vzájomné porozumenie“. V dohovore sa uznáva, že štáty by mali pri prijímaní opatrení na podporu rozmanitosti kultúrnych prejavov primeraným spôsobom podporovať otvorenosť voči ostatným kultúram sveta. Preto nie je v záujme Európskej únie obmedziť medzinárodnú solidaritu a spoluprácu iba na formy dobročinnosti.

Na to, aby ochrana a podpora trvalo udržateľnej rozmanitosti kultúrnych prejavov na takzvanom globálnom juhu bola prospešná pre celý svet, je nevyhnutné vytvoriť a vykonávať nové právne mechanizmy zamerané na vytvorenie rovnakých podmienok. Politické nástroje založené na priamych platbách predstavujú riziko, že darcovia budú môcť

ovplyvniť kultúrny obsah a spôsobia, že prijímateľov bude ohrozovať závislosť a klientelizmus. To sa týka najmä systému takzvanej selektívnej štátnej pomoci, ktorým sa podrobnejšie zaoberáme v štvrtej časti.

Účinné právne záruky s dlhodobou víziou sú nevyhnutné, aby bolo možné zabezpečiť, že to prinesie väčší úžitok skutočnej rozmanitosti kultúrnych prejavov než niekoľkým bohatým a demokratickým štátom, ktoré majú nevšimavý alebo povýšený postoj k zvyšku sveta.

Články 205 a 207 ZFEÚ spolu s článkom 21 ustanovujú, že činnosť Únie na medzinárodnej úrovni sa riadi zásadami, ktoré podnietili jej založenie, t. j. rozvojom a rozšírením, a zásadami, ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta: demokracii, právnom štáte, univerzálnosti a nedeliteľnosti ľudských práv a základných slobôd, zachovávaní ľudskej dôstojnosti, rovnosti a solidarite a dodržiavaní zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva. Preto je potrebné, aby spoločná obchodná politika EÚ a vznikajúca hospodárska štruktúra prispeli k spravodlivejšiemu usporiadaniu sveta aj v kultúrnej oblasti.³

Prehľad silných stránok, nedostatkov, možností a hrozieb

Výsledky uvedené v tejto štúdií sú založené na rôznych nástrojoch: zbere údajov, rozhovoroch, prípadových štúdiách a sekundárnom výskume. Poskytujú možnosť posúdiť potenciál vykonávania dohovoru UNESCO. Na tento účel sme pre dohovor UNESCO a jeho vykonávanie použili analýzu SWOT (silné stránky – nedostatky – možnosti – hrozby). Výsledky analýzy sú tieto:

Silné stránky

Dohovor UNESCO poskytuje značný priestor pre účasť občianskej spoločnosti. V niektorých jurisdikciách mali zástupcovia občianskej spoločnosti hlavnú úlohu pri formovaní obsahu dohovoru vo fáze tvorby a rokovania. Prijatá zmluva predstavuje rovnaký potenciál posilniť postavenie občianskej spoločnosti ako hybnej sily jej vykonávania (článok 11).

Na základe tejto skutočnosti je pre vykonávanie dohovoru UNESCO nevyhnutný pevný záväzok občianskej spoločnosti motivovať a odôvodniť činnosti verejných zainteresovaných strán.

Nedostatky

Zásada zvrchovanosti, ktorá je základom dohovoru, spolu s nejasnými ustanoveniami a veľmi slabým systémom riešenia sporov nezodpovedajú výzvam, ktorým čelí prevažná väčšina štátov, najmä rozvojové krajiny a krajiny s najmenej rozvinutými hospodárstvami a štáty s autoritatívnym režimom.

Preto je nevyhnutné, aby verejné a súkromné zainteresované strany na medzinárodnej úrovni vyjadrili a presadzovali jasné a presné obmedzenia zásady zvrchovanosti založené na ľudských právach a základných slobodách a zásadách spravodlivého prístupu, otvorenosti a rovnováhy.

Možnosti

Jazyk dohovoru je inšpiratívny a vyzýva verejné a súkromné zainteresované strany ku tvorivosti, pokiaľ ide o právne predpisy a politiky. Z takejto tvorivosti môže spolu s vývojom v oblasti právnych predpisov o životnom prostredí a vzhľadom na tlak vyvíjaný reguláciou obchodu pochádzať stimulačná dynamika medzi idealizmom a realizmom. To

³ V súvislosti so vznikajúcou európskou hospodárskou štruktúrou pozri Christian Joerges, La Constitution européenne en processus et en procès, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, s. 245 až 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

bude veľmi užitočné pre vykonávanie tejto zmluvy. Okrem toho sa tento dohovor môže stať základným kameňom medzinárodného právneho nástroja na ochranu a podporu ľudskej rozmanitosti ako nástroja pre včasné zabránenie genocíde a masovým brutálnym činom. Tento nástroj sa môže používať vo vonkajších vzťahoch EÚ.

Dohovor má vo vnútorných vzťahoch EÚ potenciál podporiť trvalo udržateľnejšie integračné úsilie. Tento nástroj môže podstatne prispieť k posilneniu súdržnosti. Môže poskytnúť nástroj dobrej správy vecí verejných v záujme maximálneho blahobytu a riešenia sporov vyplývajúcich z rozmanitosti kultúrnych, politických, etnických, náboženských a národných prejavov v Európe a na celom svete.

Preto je nevyhnutné, aby zainteresované strany venovali osobitnú pozornosť účinnému vykonávaniu článkov 7 a 8 dohovoru UNESCO, ktoré sa týkajú prístupu k rozmanitosti kultúrnych prejavov a jej najradikálnejšieho popierania. Úspech týchto činností môže tomuto dohovoru zaručiť pozíciu hlavnej medzinárodnej zmluvy.

Hrozby

Je potrebné, aby si zmluvné strany dohovoru uvedomovali negatívne vplyvy súčasného medzinárodného systému práv duševného vlastníctva v oblasti rozmanitosti kultúrnych prejavov, najmä na trhoch, na ktorých prevládajú veľké spoločnosti uplatňujúce kolektívnu moc ako oligopol.

Ak zmluvné strany primerane neuplatnia príslušné právne predpisy o hospodárskej súťaži a nevyriešia systematickú kultúrnu diskrimináciu spôsobenú podnikovou mocou, nezlepší sa súčasná nerovnováha v oblasti výmeny kultúrnych tovarov a služieb. V tom prípade zostanú otázky týkajúce sa prístupu uvedené v článku 7 čisto programové.

V zmysle článku 6 je nevyhnutné, aby zmluvné strany vytvorili a vykonávali právnu kontrolu a rovnováhu s cieľom zabrániť opatreniam, na základe ktorých má štát rozhodujúce právomoci a ktoré presahujú súdnu pôsobnosť a porušujú slobodu prejavu. Domnievame sa, že mechanizmy selektívnej štátnej pomoci predstavujú riziko pre skrytú cenzúru a brzdia kultúrne podnikanie.

Ak sa dohovor nebude vykonávať spôsobom, ktorý úplne využije jeho potenciál pre dobrú správu vecí verejných, môže to mať nepriaznivé vedľajšie účinky na trvalo udržateľné európske integračné úsilie, najmä v období hospodárskej a politickej krízy.

Bez aktívnej účasti občianskej spoločnosti a tvorcov politík usilujúcich sa o ďalšie vykonávanie dohovoru hrozí, že tento nástroj sa stane iba jazykom „langue de bois“ pre bohaté a demokratické sociálne štáty, prípadne ho budú všetky strany považovať za „mŕtvu dokument“.

Preto je nevyhnutné, aby tí, ktorí podporujú príčinu kultúrnej rozmanitosti, namietali proti úzkemu výkladu pôsobnosti dohovoru UNESCO. Musia mobilizovať súkromných a verejných aktérov v odvetví kultúry a mimo nej s cieľom prispieť k účinnému vykonávaniu tohto nástroja. V neposlednom rade je potrebné, aby vyvinuli maximálne úsilie na ďalší rozvoj právnych predpisov a politík, ktoré v súčasnosti existujú na vnútroštátnej a regionálnej úrovni.

Tri generácie právnych a politických diskusií o kultúrnej rozmanitosti

Pozorujeme tri generácie diskusií o politikách a právnom štáte, ktoré sa týkajú rozsahu pôsobnosti dohovoru UNESCO. V zmysle článku 3 sa tento nástroj „uplatňuje na politiky

a opatrenia, ktoré prijímajú zmluvné strany a ktoré súvisia s ochranou a podporou rozmanitosti kultúrnych prejavov". Tento rozsah pôsobnosti treba vykladať spolu s článkami 1 a 2, v ktorých sú vymedzené ciele a hlavné zásady tejto zmluvy.

Historicky bola prvá generácia diskusií založená na prevažne etnocentrickom výklade, ktorý bol zameraný na ochranu a podporu pojmu „kultúrna identita“. V poslednom desaťročí 20. storočia sa pozoruhodne posilnil mnohostranný obchodný systém a na základe toho si zainteresované strany v oblasti kultúry v rôznych jurisdikciách uvedomili nevyhnutnosť zjednotiť svoje sily, aby splnili nové výzvy. Dohody Svetovej obchodnej organizácie (WTO) vstúpili do platnosti v roku 1995. Počas rokovaní, ktorých výsledkom boli uvedené zmluvy, zainteresované strany v oblasti kultúry neuplatnili „kultúrnu výnimku“. Táto výnimka by vyňala právnu úpravu o kultúre z rozsahu pôsobnosti nariadenia o progresívnej liberalizácii obchodu s tovarmi a službami a o obchodných aspektoch práv duševného vlastníctva (GATT, GATS a TRIPS).

Úspech z hľadiska predvídateľnosti a vykonateľnosti právnych predpisov WTO spôsobil najmä radikálnu zmenu mechanizmu riešenia sporov, ktorý sa uplatňoval na Všeobecnú dohodu o clách a obchode (GATT) od roku 1948 do roku 1994. Táto nová skutočnosť nepochybne prispela k posunu stratégie medzi zainteresovanými stranami v oblasti kultúry a vyústila do druhej generácie diskusií týkajúcich sa pojmu „kultúrna rozmanitosť“. Zainteresované strany v oblasti kultúry reagovali na bezprostrednú hrozbu vytvorením nových právnych predpisov. Tento proces sa začal takzvaným mäkkým právom vo forme vyhlásenia o kultúrnej rozmanitosti prijatým v roku 2000 pod záštitou Rady Európy. Potom nasledovalo podobné vyhlásenie v UNESCO v roku 2001 a záväznejšie právne predpisy prostredníctvom dohovoru z roku 2005. Hoci rôzne diskusie o kultúrnej rozmanitosti začali oveľa skôr, nová úprava týkajúca sa mnohostranného obchodu bola podnetom na ich vyjadrenie v čoraz jasnejších právnych normách.

V súčasnosti zaznamenávame vznikajúcu tretiu generáciu myšlienok a iniciatív týkajúcich sa právnej a politickej oblasti. Táto blížiac sa doba predstavuje možnosť privítať nových spojencov pre kultúrne veci, ktorých znepokojujú otázky v oblasti ochrany ľudských práv, základných slobôd, práv menšín a zabránenia genocíde a masovým brutálnym činom. V súčasnej podobe je cieľom dohovoru predložiť príspevky, ktoré realizujú ľudské práva a základné slobody ako výsledok rozmanitosti kultúrnych prejavov aj ako obmedzenia zásady zvrchovanosti.

Vykonávanie ako „úsilie o politický pokrok“

Európska komisia sa domnieva, že „vykonávanie dohovoru UNESCO v EÚ nie je výlučne legislatívna činnosť, ale skôr úsilie o politický pokrok v oblasti vnútornej aj vonkajšej politiky, ktoré môže mať v osobitných prípadoch podobu legislatívnej činnosti“. (Odpoveď Európskej komisie na 4. otázku prieskumu regionálnych organizácií na stránke www.diversitystudy.eu). Tento výklad poskytuje možnosť pre nové kreatívne myslenie v politickej a právnej oblasti, presahujúce samotný statický a formalistický prístup. Dohovor UNESCO má veľký potenciál mobilizovať a stimulovať zákonodarcov a tvorcov politik pri hľadaní inovatívnych riešení hlavných spoločenských záujmov ich voličov týkajúcich sa otázok identity a rozmanitosti. Dohovor sa zaoberá týmito otázkami z kultúrneho hľadiska. Významná hodnota tohto nástroja je však v jeho potenciáli poskytnúť inšpiráciu a usmernenie pre budúci právny rámec, ktorý môže riadiť zdroje napätia, ako napríklad náboženské, politické a národné prejavy, ktoré vyplývajú z rozmanitosti iných foriem prejavov v krajinách a regiónoch.

V európskej stratégii pre kultúru v globalizovanom svete Európska komisia vyzýva na „presadzovanie kultúry vo všetkých príslušných politikách“ na základe doložky o kultúre (odsek 4.4): „V súvislosti s vonkajším rozmerom sa osobitná pozornosť venuje multikultúrnemu a medzikultúrnemu dialógu medzi náboženstvami, ktoré podporujú porozumenie medzi európskymi a svetovými partnermi a čoraz viac oslovujú širšie obecnstvo v partnerských krajinách.“

Vzťahy medzi Tibetom a Čínou alebo Izraelom a Palestínou potvrdzujú naliehavosť ďalšieho dôkladného skúmania takejto cesty. Ochrana a podpora rozmanitosti kultúrnych prejavov v súlade s ľudskými právami a základnými slobodami predstavujú plán na vytvorenie nových medzinárodných právnych predpisov zameraných na ochranu a podporu ľudskej rozmanitosti a včasné zabránenie genocíde a masovým brutálnym činom. Skôr ako však budeme snívať o nových budovách, je nevyhnutné posilniť základy existujúcich domov.

Európska komisia uznáva, že po prijatí európskej stratégie pre kultúru vzniká nový strategický rámec pre kultúru vo vonkajších vzťahoch EÚ. Kultúra sa v tomto rámci vníma ako strategický faktor politického, sociálneho a hospodárskeho rozvoja, a nie výlučne ako izolované kultúrne podujatia alebo ukážky (odpoveď Komisie EÚ na otázku 4.1 prieskumu regionálnych organizácií). Kodanské kritériá týkajúce sa dialógu medzi Európskou úniou, západným Balkánom a Tureckom znázorňujú, ako je možné uplatňovať tento nový prístup na konkrétne úlohy. Komisia takisto jasne vyjadrila očakávanie, že dohovor UNESCO bude formovať „novú úlohu kultúry a kultúrnej rozmanitosti v globálnom riadení, pričom bude uznaný ako kultúrny pilier na národnej úrovni, a preto bude odrážať výsledky dosiahnuté prostredníctvom environmentálnych otázok a zmlúv v oblasti zmeny klímy a biodiverzity“. (Odpoveď Európskej komisie na otázku 11.2 prieskumu regionálnych organizácií.)

Podporujeme túto víziu a v tejto štúdii predkladáme rôzne možnosti, ktoré môžu prispieť k premene týchto snáh na realitu v rámci domácich a cezhraničných vzťahov. V posledných desaťročiach na základe dynamického rozvoja právnych predpisov o životnom prostredí vznikli rôzne nástroje na vnútroštátnej, regionálnej a medzinárodnej úrovni, ako napríklad dohovor o biodiverzite z roku 1992. Tento pokrok v právnej oblasti spolu s najnovšími výzvami pre neobchodné záujmy, ako napríklad verejné zdravie vyplývajúce z právnych predpisov WTO, nakoniec spôsobili vznik novej diskusie o kultúrnej rozmanitosti. Z právneho a politického hľadiska je hlavnou hrozbou tejto diskusie prípadný návrat k introvertnému výkladu kultúrnej identity. Vzhľadom na tento najhorší scenár je potrebné, aby skutoční obhajcovia kultúrnej rozmanitosti nepremeškali jedinečné príležitosti, ktoré sľubuje kreatívny výklad dohovoru UNESCO.