



**GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO UNIJE  
ODDELEK ZA POLITIKO B: STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA  
POLITIKA**

**KULTURA IN IZOBRAŽEVANJE**

**IZVAJANJE KONVENCIJE UNESCA IZ  
LETA 2005 V EVROPSKI UNIJI**

**ŠTUDIJA**

Ta dokument je naročil Odbor za kulturo in izobraževanje Evropskega parlamenta.

## **AVTORJI**

Germann Avocats (Ženeva) in multidisciplinarna raziskovalna ekipa<sup>1</sup>

## **ODGOVORNA OSEBA**

G. Gonçalo Macedo  
Oddelek za strukturno in kohezijsko politiko  
Evropski parlament  
E-naslov: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **JEZIKOVNE RAZLIČICE**

Izvirnik: EN.

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

## **O UREDNIKU**

Če se želite obrniti na oddelek za politiko ali se naročiti na njegov mesečni bilten, pišite na: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Rokopis dokončan maja 2010.  
V Bruslju, © Evropski parlament, 2010

Ta dokument je na voljo na spletnem mestu:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI**

Za mnenja, izražena v tem dokumentu, so odgovorni izključno avtorji in ne predstavljajo nujno uradnega stališča Evropskega parlamenta.

Dovoljeno je razmnoževanje in prevajanje za nekomercialne namene, pod pogojem, da se navede vir ter da je izdajatelj predhodno obveščen in prejme izvod.

---

<sup>1</sup> (1) Gl. razdelek „Research Team“ na [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).

**GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO UNIJE  
ODDELEK ZA POLITIKO B: STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA  
POLITIKA**

**KULTURA IN IZOBRAŽEVANJE**

**IZVAJANJE KONVENCIJE UNESCA IZ  
LETA 2005 V EVROPSKI UNIJI**

**ŠTUDIJA**

**Vsebina:**

Študija vsebuje povzetek stanja glede izvajanja konvencije Unesca o zaščiti in spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja iz leta 2005. Osredotoča se na področja, kjer naj bi EU zagotavljala vodenje ali poskrbela za usklajevanje, njen cilj pa je ponuditi zamisli in dolgoročne smernice glede izvajanja konvencije. V ta namen vsebuje analizo obveznosti, ki jih določa ta pogodba. Prinaša informacije o različnih praksah pri izvajanju konvencije Unesca s pravnega in praktičnega gledišča ter opredeljuje izzive in ukrepe, ki bi pripomogli k doseganju ciljev tega instrumenta.



## POVZETEK

### Premog in jeklo željna kulture

Ali je kultura za Evropo pomembna? – Jean Monnet, eden od arhitektov evropskega povezovanja, je izjavil, da bi začel pri kulturi, če bi moral začeti znova: „*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*”<sup>2</sup>

Študija vsebuje povzetek stanja glede izvajanja konvencije Unesca o zaščiti in spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja iz leta 2005. Osredotoča se na področja, kjer naj bi EU zagotavljala vodenje ali poskrbela za usklajevanje. Njen cilj je ponuditi pomoč in dolgoročne smernice Evropski uniji glede izvajanja konvencije Unesca. V ta namen vsebuje podrobno analizo obveznosti, ki jih določa ta pogodba. Prinaša informacije o različnih praksah pri izvajanju konvencije s pravnega in praktičnega gledišča ter opredeljuje izzive in ukrepe, ki bi pripomogli k doseganju ciljev tega instrumenta.

Izvajanje konvencije Unesca zahteva nove ukrepe Evropske unije, držav članic in civilne družbe, rdeča nit pri tem pa mora biti preseganje razdrobljenosti in prizadevanje za usklajenost. Če so javni in zasebni akterji ambiciozni, so naloge zapletene in na kocki je veliko. Če se bodo odločili za minimalističen pristop, ciljev ne bodo mogli doseči. Ta pristop je najslabši možni razplet, ki bi odprl pot diktatu trgovinskih zadev na račun človekovih pravic, temeljnih svoboščin ter dostopa do bogatega in raznolikega kulturnega izražanja. Srednja pot med velikimi cilji in minimalizmom pa bo samo utrdila *status quo*: raznolikost kulturnega izražanja bo ostala razkošje za nekaj bogatih in demokratičnih držav blaginje, preostalemu svetu pa ne bo dosegljiva.

Konvencija Unesca je nov instrument, zaradi katerega bi bilo evropsko povezovanje lahko občutno bogatejše, globlje in bolj trajnostno. Resnična zaščita in pospeševanje raznolikosti kulturnega izražanja lahko v zunanjih odnosih Evropske unije prispevata k boljšemu „svetovnemu povezovanju“ za zagotovitev miru in socialne varnosti kot eksistencialnih dopolnil goli gospodarski globalizaciji. Šestdeset let po Schumanovi deklaraciji premog in jeklo bolj kot kdaj prej kličeta po kulturi tako v Evropi kot drugod po svetu.

### Pregled študije

Študija je razdeljena na pet delov. V anketi o praksah pri izvajanju konvencije Unesca, ki jo povzemamo v prvem delu, smo raziskovali tradicionalne in inovativne pristope k temu, kako ohranjati in spodbujati kulturno raznolikost v vseh vrstah držav, ne glede na njihovo razvitost. Anketa obsega: (1) razvite države z močno kulturno industrijo, kot so države članice EU in Kanada; (2) gospodarstva v vzponu z organizirano kulturno panogo, kot sta Kitajska in Brazilija; (3) države v razvoju in nerazvite države, ki nimajo dovolj ekonomskih sredstev za zaščito in spodbujanje raznolikosti kulturnega izražanja, kot na primer Senegal. Konvencija Unesca je napisana kot program, tako da imajo njene pogodbenice velik manevrski prostor pri njenem izvajanju. Ob upoštevanju tega dejstva kot izhodiščne točke smo oblikovali in pretresli nove zamisli, ki naj bi povečale kakovost te pogodbe prek njenega izvajanja (drugi del).

Ankete in kabinetne raziskave so nam povedale več o naši oceni, kako je EU uporabljala konvencijo v zunanjih odnosih in notranjih politikah (tretji in četrti del). Ocenili smo tudi, ali je konvencija Unesca vplivala na nedavne politike, in pripravili scenarije za njeno

odmevnost in vpliv v bližnji prihodnosti, da bi lahko predložili priporočila za nadaljnje ukrepanje (peti del).

### **Prvi del: Anketa na podlagi vprašalnikov in intervjujev**

Prvi del vsebuje povzetek informacij in mnenj, ki smo jih zbrali z vprašalniki in intervjuji z različnimi zasebnimi in javnimi zainteresiranimi stranmi v Evropski uniji in zunaj nje. Vključena je kratka analiza teh podatkov, ki omogoča vpogled v trenutno stanje pri izvajanju in pričakovane nadaljnje ukrepe.

S prvim vprašalnikom smo zbirali pravne podatke; z drugim smo analizirali izvajalske prakse z vidika predstavnikov civilne družbe; s tretjim smo preučevali izvajanje z zornega kota regionalnih organizacij. Povrh tega smo opravili več ustnih intervjujev s predstavniki regionalnih in mednarodnih organizacij.

Izpolnjeni vprašalniki so javnosti na voljo na spletnem mestu, posvečenem študiji, na naslovu [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).

### **Drugi del: Nove zamisli za izvajanje konvencije Unesca**

V drugem delu smo preiskovali nekatere nove zamisli za izvajanje konvencije Unesca, ki se nanašajo na zunanje odnose in notranje politike EU.

Prvič, člen 8 konvencije Unesca določa, da lahko „pogodbenica ugotovi obstoj posebnih razmer, v katerih obstaja nevarnost, da bodo kulturni izrazi na njihovem ozemlju izumrli, ali so resno ogroženi oziroma na kak drug način potrebujejo nujno zaščito“, in da lahko „pogodbenice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zaščito in ohranitev kulturnih izrazov“ v takšnih razmerah. To določbo je mogoče v kombinaciji s členom 17 razlagati kot ukrepanje v primeru „kulturnega genocida“ kot najbolj skrajnega zanikanja raznolikosti kulturnega izražanja. Prvi osnutki konvencije Združenih narodov o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida iz leta 1948 so vsebovali določbe proti napadom na določene oblike kulturnega izražanja z namenom uničenja nacionalnih, etničnih, rasnih ali verskih skupin kot takih. Predlagamo nadaljnje preučevanje te razlage z vidika morebitnih novih pristopov na podlagi konvencije Unesca za zgodnje preprečevanje genocida in množičnih grozodejstev. Priporočamo zlasti nadaljnje preučevanje odnosov med različnimi kulturnimi, verskimi, političnimi in nacionalnimi izrazi. Prav tako predstavljamo osnutek predloga za nova orodja v zunanjih odnosih EU z državami, ki se soočajo s humanitarnimi vprašanji ter kršenjem pravic manjšin in človekovih pravic.

Po našem mnenju bi bilo treba ta predlog obravnavati v okviru čezatlantskega dialoga zakonodajalcev, katerega cilj je okrepiti in izboljšati raven političnega diskurza med evropskim in ameriškim zakonodajalcem. Zgodnje preprečevanje genocida in množičnih grozodejstev je zelo pomembno politično vprašanje, ki zadeva zakonodajalce na obeh straneh Atlantika. Prek te teme bodo lahko evropski poslanci predstavili dejansko vrednost konvencije Unesca svojim kolegom v Združenih državah. V najboljšem primeru bi lahko takšen dialog v Združenih državah in drugih podobno usmerjenih državah spodbudil dobrodošlo spremembo v odnosu do tega instrumenta, in sicer naklonjenost namesto zavračanja.

Drugič, politike za zaščito in spodbujanje kulturne raznolikosti zahtevajo zadostna sredstva. V zvezi s tem analiziramo vlogo pravic intelektualne lastnine in zakonodaje o konkurenci pri izenačevanju konkurenčnih pogojev za ponudnike kulturnih vsebin s severa in z juga. Da bi se lahko povečala dostopnost kulturnih izrazov različnega izvora, sta uvedeni načeli

---

<sup>2</sup> Jean Monnet, navedeno v: „Denis de Rougemont tel qu'en lui-même“, *Cadmos* št. 33/1986, str. 22.

„kulturne obravnave“ in „kulture z največjimi ugodnostmi“. Preučili smo tudi vprašanja mednarodnega sistema intelektualne lastnine v povezavi z zaščito in spodbujanjem raznolikosti kulturnega izražanja ter ponudili predloge za izboljšanje stanja. V tem kontekstu smo poudarili pozitivne prispevke obstoječe zakonodaje o konkurenci in novega zakonodajnega okvira, ki temelji na načelih kulturne nediskriminacije. Te pravne ureditve lahko ponudijo večje ravnovesje med različnimi upravičenimi interesi. Oblikovalci politik bi lahko uporabili podoben pristop v EU, da bi izpolnili zahteve členov 6 in 7 konvencije Unesca ter spodbudili večje kroženje kulturnih dobrin in storitev med državami članicami. Ta razprava zahteva oblikovanje novih zakonodajnih poti za izvajanje načel enakega dostopa ter odprtosti in ravnotežja iz členov 2.7 in 2.8, ob spoštovanju splošno uveljavljenih instrumentov za človekove pravice, kot določa člen 5.

Države v razvoju in nerazvite države pritiskajo na razvite države, naj sodelujejo pri prilagoditvi patentov v Svetovni trgovinski organizaciji, da bi zaščitile javno zdravje in ga spodbujale. Menimo, da bi lahko zainteresirane strani s področja kulture sprožile podobne pobude za avtorske pravice in sorodne pravice intelektualne lastnine, da bi zavarovali in spodbudili raznolikost kulturnega izražanja. Davkoplačevalci EU plačujejo za škodo, povzročeno raznolikosti kulturnih izrazov. To zajema škodljive vplive oligopolov, ki zlorablajo svojo tržno moč, tako da prek svojih politik izvajajo kulturno diskriminacijo.

Tretjič, civilna družba mora pri izvajanju konvencije Unesca odigrati koristno vlogo, da se zagotovi učinkovitost tega instrumenta. Pozornost je usmerjena predvsem na način, kako se lahko ta vloga udejanji. V idealnem primeru bi bile lahko nevladne organizacije, ki predstavljajo civilno družbo glede izvajanja konvencije, politično aktivne z enako odločenostjo in učinkovitostjo kot skupine aktivistov, ki so v Svetovni trgovinski organizaciji zastopale okoljske netrgovinske zadeve. Tem akterjem je uspelo odločilno vplivati na oblikovanje in izvajanje mednarodne trgovinske zakonodaje in politik v korist netrgovinskih zadev, povezanih z varstvom okolja in trajnostnim razvojem. V bližnji prihodnosti se morajo pojaviti podobni akterji, ki bodo nadalje oblikovali in izvajali zakone in politike za zaščito in spodbujanje kulturnega izražanja na nacionalnem, regionalnem in mednarodnem prizorišču. Da bo mogoče te cilje doseči, je ključnega pomena neodvisnost od javnih in zasebnih virov moči. V avtoritarnih režimih je treba nevladne organizacije zaščititi pred pritiski države, v demokratičnih režimih pa se morajo upirati interesom ekonomsko močnih korporacij, ki imajo prevladujoč položaj na trgu. V obeh primerih smo ocenili pravne in politične mehanizme, ki predstavnikom civilne družbe omogočajo, da izrazijo in zastopajo javni interes, ob tem pa ohranijo neodvisnost. Hkrati morajo biti nevladne organizacije pregledne in odgovorne, kar zadeva njihovo strukturo članstva, reprezentativnost, interne procese odločanja, vodenje in financiranje.

Participativni sistem Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 bi lahko služil kot vzor za izvajanje člena 11 konvencije Unesca na ravni EU.

Ta tri vprašanja zaslužijo posebno pozornost oblikovalcev politike in predstavnikov civilne družbe, ki želijo biti udeleženi v procesu izvajanja konvencije Unesca in želijo preseči njene pomanjkljivosti ter izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja.

### **Dialog zainteresiranih strani**

Naša analiza teh treh tem temelji na ugotavljanju dejstev, ki ga obravnava prvi del študije, in kabinetnih raziskavah. Analizo smo posredovali uglednim razpravljalcem iz akademskih krogov, ki so jo kritično ocenili, da bi spodbudili širšo razpravo med zainteresiranimi stranmi. Prispevke razpravljalcev smo posneli in jih v obliki videa objavili na spletnem mestu [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu) v razdelku „Stakeholders’ Dialogue“. Vsak od prispevkov je izhodiščna točka za spletno razpravo o zadevni temi prek spletnega dnevnika. Pričakujemo, da bodo zainteresirane strani prebrale našo študijo, poslušale komentarje razpravljalcev in nato izrazile in izmenjale svoje poglede v našem spletniku.

### **Tretji del: Izvajanje konvencije Unesca v zunanjih odnosih EU**

Tretji del obravnava zunanje odnose EU. Posvečen je izvajanju konvencije Unesca v povezavi s politikami človekovih pravic in mednarodne trgovine na večstranski, regionalni in dvostranski ravni.

V njem smo preučevali vlogo EU v nedavnem pravnem sporu v Svetovni trgovinski organizaciji med Združenimi državami Amerike in Kitajsko o sporazumih GATS in TRIPS. Ugotavljamo, da je EU v teh postopkih za reševanje sporov v zvezi s kulturno industrijo podprla Združene države Amerike, ne Kitajske. Oba postopka so sprožili oligopoli velikih hollywoodskih producentov in sorodnih interesnih skupin. V enem od procesov se je Kitajska v obrambi sklicevala na konvencijo Unesca. Kot nam je znano, se nihče ni posvetoval z evropskimi zainteresiranimi stranmi s področja kulture, preden se je Evropska komisija odločila podpreti ameriško stališče. Po razpravi o teh primerih menimo, da bi morala Evropska komisija vzpostaviti postopke, ki bi zagotovili pravočasno obveščanje in ustrezno sodelovanje civilne družbe pri odločanju v zvezi s spori v Svetovni trgovinski organizaciji, ki vključujejo zadeve, ki sodijo na področje konvencije Unesca. Takšno sodelovanje, temelječe na obveščenosti, bi prispevalo k učinkovitejšemu izvajanju konvencije Unesca.

Vprašljivo je tudi dejstvo, da v Svetovni trgovinski organizaciji doslej še ni potekala formalna razprava o konvenciji Unesca. To situacijo smo analizirali in predlagali strategije za EU, kako začeti dialog med Unescom in Svetovno trgovinsko organizacijo o zaščiti in spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja v povezavi z ureditvijo mednarodne trgovine.

Kritično smo preučili še mehanizme za sodelovanje na področju kulture in raziskali razmerje med vprašanji kulturne raznolikosti ter regionalnimi in dvostranskimi trgovinskimi sporazumi. Prvi konkretni primer izvajanja konvencije Unesca v zunanjih odnosih EU v okviru evropskega programa za kulturo je bilo pogajanje o dveh protokolih o kulturnem sodelovanju. Evropska komisija je leta 2008 sklenila prvi protokol s Cariforumom, leta 2009 pa še z Južno Korejo. Po eni strani sta ta dva protokola zgodnja kazalnika o tem, kako je mogoče uresničevati smernice in cilje programa za kulturo. Po drugi strani pa pogajanja razkrivajo številna vprašanja, ki zahtevajo nadaljnjo analizo, zlasti ker so nekateri vidiki pristopa Evropske komisije naleteli na ostre kritike.

Menimo, da bi morale EU, države članice in podobno usmerjene države skleniti večstranski okvirni sporazum, ki bi se uporabljal, ko bi EU sklepala regionalne ali dvostranske trgovinske sporazume. Vseboval bi bistvene določbe o kulturnem sodelovanju, ki bi veljale za vse tretje države. Takšen instrument bi lahko na primer določal, da se standardi TRIPS Plus o zaščiti avtorskih pravic upoštevajo pri izvajanju zadevnih varoval iz zakonodaje o



konkurenci. EU bi lahko to osnovno ureditev dopolnila s specifično vsebino za vsak primer posebej v jasno določenem obsegu.

Mednarodni mehanizmi javnega financiranja so bistvenega pomena za kulturno produkcijo v državah svetovnega juga. Študija primera filmskega sklada za afriške, karibske in pacifiške države (AKP) je vzor za nadaljnji razvoj sodelovanja v okviru konvencije Unesca.

### **Četrty del: Izvajanje konvencije Unesca v notranjih politikah EU**

V četrtem delu smo ocenili položaj Francije in Južne Koreje, kar zadeva njun tržni delež v filmski industriji, saj sta dober prikaz za osrednje težave, s katerimi se dandanes soočajo trgi večine kulturnih panog. V vseh državah članicah EU in v večini svetovnih držav visoka koncentracija trženjske moči sili občinstvo, da povprašuje po prevladujočih oblikah in vsebinah, ki so večinoma kulturno homogene. Povprečno občinstvo nima veliko izbire in spremlja kulturne izraze in v njih vključeno ideologijo, ki jih akterji, ki obvladujejo trg, lahko vsiljujejo z močnim oglaševanjem. Večjo trženjsko moč imajo ponudniki kulturnih izrazov, prodornejši so na trgu. Trženjska moč hollywoodskih oligopolov na eni strani in financiranje držav članic EU prek selektivne državne pomoči na drugi strani dandanes ustvarjata dva pola v različnih evropskih kulturnih sektorjih. Pravice umetnikov in občinstva, ki zavračajo ti dve sili, je treba zavarovati. Odgovorni oblikovalci politik bi morali pripraviti nova pravila, ki bodo zagotavljala enake konkurenčne pogoje za kulturne ustvarjalce, ki so trenutno izključeni iz prevladujočega sistema. Ocenjujemo, da selektivni programi državne pomoči, „ekspertokracija“ in razmah poslov različnih posrednikov v Evropi ogrožajo te svoboščine. Rešitev za to tveganje je po našem mnenju sistem intelektualne lastnine, dopolnjen z zakonodajo o konkurenci in načeli kulturne nediskriminacije, kot smo nakazali v drugem delu.

Orisali smo tudi strategije za institucionalni načrt za izvajanje konvencije Unesca v Evropski uniji. Priporočamo pregled obstoječih pristojnosti in morebitnih sinergij na podlagi novih načinov sodelovanja med uveljavljenimi institucijami. Poleg tega priporočamo razmislek o medvladnem forumu za podnebne spremembe (IPCC) kot viru navdiha za oblikovanje novih zmogljivosti za ustvarjanje in izmenjavo znanja o ukrepih in politikah za zaščito in spodbujanje raznolikosti kulturnega izražanja. Na koncu predlagamo nadaljnje preučevanje učinka konvencije Unesca na politike za zaščito in spodbujanje jezikovne raznolikosti.

### **Peti del: Sklepi in priporočila**

Peti del vsebuje sklepe in priporočila za udejanjenje velikega potenciala konvencije Unesca v Evropi in na svetovnem prizorišču. Še posebej poudarjamo vlogo civilne družbe kot gonilne sile za izvajanje te pogodbe.

#### **Daljša različica študije, dialog zainteresiranih strani in dokumentacija**

Obstajata dve različici te študije, krajša ima 80 strani in je prevedena v več jezikov, daljša angleška različica pa vsebuje podrobnejšo analizo tematike v obliki delovnih dokumentov. Obe različici in odgovore na našo anketo si lahko prenesete s posebnega spletnega mesta, kjer je na voljo tudi dodatna pomembna dokumentacija [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu). To spletno mesto vsebuje tudi razdelek, kjer lahko zainteresirane strani objavijo komentarje na študijo in izmenjujejo mnenja.

Besedilo konvencije Unesca, smernice za uporabo in druge koristne informacije so na voljo na [www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention).

## **Ključne točke konvencije: načelo suverenosti in njegove omejitve**

Mehanizem, na katerem temelji konvencija Unesca, je mogoče označiti za „omejeno dovolilnico“, ki pogodbenice pooblašča, da sprejemajo in izvajajo zakone in politike za zaščito in spodbujanje raznolikosti kulturnega izražanja na svojih ozemljih (člena 5 in 6). Konvencija Unesca načelo suverenosti opredeljuje v členu 2.2. V skladu s to določbo, listino Združenih narodov in načeli mednarodnega prava imajo države suvereno pravico, da sprejemajo ukrepe za doseganje ciljev konvencije. To pravico morajo izvajati ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot določa člen 2.1. Konvencija določa, da se „kulturna raznolikost lahko zaščiti in spodbuja samo, če so zajamčene človekove pravice in temeljne svoboščine, kot so svoboda izražanja, informiranja in komuniciranja, ter možnost, da posamezniki izberejo kulturne izraze“. Načeli enakega dostopa ter odprtosti in ravnotežja v skladu s členoma 2.7 in 2.8 nadalje omejujeta pooblastila pogodbenic v zadevah kulturne politike.

Načelo suverenosti je zelo problematično, kadar se nanaša na avtoritarne režime. V večini primerov ti režimi namreč uporabljajo in zlorablajo pooblastila, ki jih prinaša suverenost, in ne spoštujejo omejitev, ki od njih zahtevajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Evropska unija se s takšnim stanjem sooča, ko se zavzema za cilje konvencije Unesca v zunanjih odnosih.

Mogoče je trditi, da načelo mednarodne solidarnosti in sodelovanja, opredeljeno v členu 2.4, določa, da morajo države preseči ozko in introvertirano razumevanje koncepta suverenosti. Mednarodna solidarnost in sodelovanje bi morala državam, zlasti tistim v razvoju in nerazvitim, omogočiti, da ustvarijo in okrepijo svoje načine kulturnega izražanja in kulturne panoge, ki se šele rojevajo ali so že vzpostavljene. To bi moralo potekati na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Po našem mnenju bi morala podobna razlaga veljati tudi za načeli enakega dostopa ter odprtosti in ravnotežja (člena 2.7 in 2.8), ki določata, da sta „enak dostop do bogate in raznolike vrste kulturnih izrazov iz vsega sveta ter dostop kultur do sredstev izražanja in širjenja pomembna elementa za povečevanje kulturne raznolikosti in spodbujanje medsebojnega razumevanja“. Države bi si morale prizadevati, da bi ustrezno podpirale odprtost za druge svetovne kulture, ko sprejemajo ukrepe v podporo raznolikosti kulturnega izražanja. Navsezadnje ni v interesu Evropske unije, da mednarodno solidarnost in sodelovanje skrči zgolj na dobrodelnost.

Zaščita in spodbujanje trajnostne raznolikosti kulturnega izražanja na tako imenovanem svetovnem jugu v korist vsega sveta zahteva oblikovanje in izvajanje novih pravnih mehanizmov, ki naj bi ustvarili enake konkurenčne pogoje. Politični instrumenti, temelječi na neposrednih plačilih, so lahko tvegani zato, ker donatorjem dajejo moč, da vplivajo na kulturne vsebine, prejemniki pa so izpostavljeni odvisnosti in klientelizmu. To velja zlasti za programe financiranja „selektivne državne pomoči“, ki so podrobneje obravnavani v nadaljevanju četrtega dela.

Učinkovita pravna varovala z dolgoročno vizijo so potrebna za to, da bo pristna raznolikost kulturnega izražanja koristila večini, ne le ožjemu krogu bogatih in demokratičnih držav, ki jim je vseeno za preostali svet ali so do njega pokroviteljske.

Členi od 205 do 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije v povezavi s členom 21 zahtevajo, da delovanje Unije na mednarodnem prizorišču vodijo načela, ki so navdihnili njen nastanek, tj. oblikovanje in širitev; na podlagi teh načel naj bi se v svetu zavzemala za: demokracijo, pravno državo, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. Zaradi tega bi morali

skupna trgovinska politika EU in nastajajoča ekonomska ustava prispevati k poštenemu svetovnemu redu tudi za kulturni sektor.<sup>3</sup>

### **Pregled prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti**

Rezultati, predstavljeni v tej študiji, slonijo na različnih orodjih: zbiranju podatkov, intervjujih, študijah primerov in kabinetnih raziskavah. Ponujajo priložnost za razmislek o možnostih izvajanja konvencije Unesca. V ta namen smo za analizo konvencije Unesca in njenega izvajanja v Evropski uniji kot strateškega orodja uporabili analizo SWOT (prednosti – slabosti – priložnosti – nevarnosti). V nadaljevanju sledi povzetek te analize.

#### **Prednosti**

Konvencija Unesca ponuja precejšnje možnosti za sodelovanje civilne družbe. V nekaterih jurisdikcijah so predstavniki civilne družbe pomagali pri oblikovanju vsebine konvencije v fazi priprave in pogajanj. Sprejeta pogodba prav tako omogoča podelitev pooblastil civilni družbi kot gonilni sili za njeno izvajanje (člen 11).

Tako izvajanje konvencije zahteva odločno zavezo civilne družbe, da bo spodbujala in dajala legitimnost delovanju javnih zainteresiranih strani.

#### **Slabosti**

Načelo suverenosti, na katerem temelji konvencija, v povezavi z nejasnimi določbami in zelo šibkim sistemom za reševanje sporov, ni kos izzivom, s katerimi se sooča večina držav, zlasti tistim v državah v razvoju in nerazvitih državah ter v avtoritarnih režimih.

Zaradi tega morajo javne in zasebne zainteresirane strani na mednarodni ravni izraziti in uveljavljati jasne in natančne meje načela suverenosti, temelječe na človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelih enakega dostopa, odprtosti in ravnotežja.

#### **Priložnosti**

Besedilo konvencije je navdihujoče ter poziva javne in zasebne zainteresirane strani k ustvarjalnosti v pravnem in političnem smislu. Takšna ustvarjalnost lahko skupaj z dogajanjem na področju okoljske zakonodaje in pod pritiski trgovinske ureditve rodi spodbudno dinamiko med idealizmom in realizmom. To bo zelo koristno za izvajanje te pogodbe. Poleg tega lahko ta konvencija postane gradnik mednarodnega pravnega instrumenta za zaščito in spodbujanje „človeške raznolikosti“ kot orodja za zgodnje preprečevanje genocida in množičnih grozodejstev. To orodje bi bilo mogoče uporabiti v zunanjih odnosih EU.

Konvencija bi lahko v zunanjih odnosih EU utrdila bolj trajnostna prizadevanja za povezovanje. Občutno bi lahko prispevala h krepitvi kohezije. Prav tako je lahko dobro upravljavsko orodje za povečanje bogastva in miritev napetosti, ki nastanejo zaradi raznolikosti kulturnih, političnih, etničnih, verskih in nacionalnih izrazov v Evropi in po svetu.

Zainteresirane strani morajo zato posvetiti posebno pozornost uspešnemu izvajanju členov 7 in 8 konvencije, ki obravnavata dostop do različnih kulturnih izrazov in njegovo najskrajnejše zanikanje. Z uspehom pri uresničevanju te naloge bi lahko konvencija pridobila status pomembne mednarodne pogodbe.

#### **Nevarnosti**

<sup>3</sup> Gl. prispevek o evropski ekonomski ustavi, Christian Joerges, *La Constitution économique européenne en processus et en procès*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, str. 245 do 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

Pogodbenice konvencije se morajo zavedati negativnih posledic obstoječega mednarodnega sistema pravic intelektualne lastnine za raznolikost kulturnega izražanja, zlasti na trgih, ki jih obvladujejo velike korporacije, ki izvršujejo skupinsko moč kot oligopoli.

Če pogodbenice ne bodo ustrezno uporabljale zadevne zakonodaje o konkurenci in ne bodo preprečevale sistematične kulturne diskriminacije, ki jo izvajajo korporativne sile, obstoječe neravnovesje v izmenjavi kulturnih dobrin in storitev ne bo odpravljeno. V tem primeru bodo obveznosti glede dostopa iz člena 7 ostale na papirju.

V skladu s členom 6 morajo pogodbenice vzpostaviti in izvajati pravno preverjanje in uravnoteženje, da bi se izognile ukrepom, ki podeljujejo pooblastila za odločanje državam, ki niso v dosegu pravosodja in kršijo svobodo izražanja. Po našem mnenju pomeni mehanizem selektivne državne pomoči tveganje za prikrito sponzoriranje in preprečevanje kulturnega podjetništva.

Če se konvencija ne bo izvajala na način, da bo v celoti izkoriščen njen potencial za dobro vodenje, bo imelo to stranske učinke za prizadevanja za trajnostno evropsko povezovanje, zlasti v obdobju gospodarske in politične krize.

Brez dejavnega sodelovanja civilne družbe in oblikovalcev politik, ki so gonilna sila nadaljnega izvajanja konvencije, utegne ta instrument postati diskurz „na papirju“ za bogate in demokratične države blaginje, navsezadnje pa sporazum, ki ga ne bo uresničevala nobena pogodbenica.

Zato morajo tisti, ki se zavzemajo za kulturno raznolikost, nasprotovati ozki razlagi področja uporabe konvencije Unesca. Aktivirati morajo zasebne in javne akterje v kulturnem sektorju in onkraj njega, da bodo prispevali k učinkovitemu izvajanju tega instrumenta. Navsezadnje si morajo čim bolj prizadevati, da bi nadalje razvijali zakonodajo in politike, doslej oblikovane na nacionalni in regionalni ravni.

### **Tri generacije pravnega in političnega diskurza o kulturni raznolikosti**

Ugotovili smo, da obstajajo tri generacije diskurza o politikah in pravnih normah, ki so pomembne za področje delovanja konvencije Unesca. V skladu s členom 3 ta instrument „velja za politike in ukrepe, ki jih pogodbenice sprejmejo v zvezi z zaščito in spodbujanjem raznolikosti kulturnih izrazov“. To področje uporabe si je treba razlagati v povezavi s členoma 1 in 2, ki opredeljujeta cilje in vodilna načela te pogodbe.

Prva generacija diskurza je temeljila na prevladujočem etnocentričnem razumevanju, osredotočenem na zaščito in spodbujanje koncepta „kulturne identitete“. Z izjemno okrepitevijo mnogostranskega trgovinskega sistema v zadnjem desetletju 20. stoletja so se zainteresirane strani s področja kulture pod različnimi sodnimi oblastmi začele zavedati, da morajo združiti moči za soočanje z novimi izzivi. Sporazumi Svetovne trgovinske organizacije so začeli veljati leta 1995. Med pogajanja, ki so privedla do teh pogodb, zainteresiranim stranem s področja kulture ni uspelo uveljaviti „kulturne izjeme“. Ta izjema bi omogočila oblikovanje ureditve za področje kulture v okviru ureditve o postopni liberalizaciji trgovine z blagom in storitvami ter o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (GATT, GATS in TRIPS).

Uspeh, kar zadeva predvidljivost in možnost uveljavljanja zakonodaje Svetovne trgovinske organizacije, je v glavnem posledica korenite spremembe v mehanizmu za reševanje sporov, ki je veljal za Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) v letih od 1948 do 1994. To novo stanje naj bi bilo prispevalo k premiku v strategiji zainteresiranih strani s področja kulture, da so odprle vrata drugi generaciji diskurza, ki se je vrtel okrog koncepta

„kulturne raznolikosti“. Zainteresirane strani s področja kulture so se na grozečo nevarnost odzvale tako, da so pripravile nov zakon. Ta proces se je začel z nezavezujočim aktom v obliki izjave o kulturni raznolikosti, sprejetim pod okriljem Sveta Evrope leta 2000. Temu je sledila podobna izjava v okviru Unesca leta 2001 in bolj zavezujoči akti, ki so privedli do podpisa konvencije leta 2005. Čeprav se je več diskurzov o kulturni raznolikosti začelo že veliko prej, jim je nova večstranska trgovinska ureditev dala zagon, da so bili preneseni v vse bolj sistematične pravne norme.

Trenutno opažamo, da se poraja tretja generacija s pravom in politikami povezanih zamisli in pobud. Sedanje razmere ponujajo priložnosti za sklepanje novih zavezništav z zagovorniki kulture, ki se zavzemajo za zaščito človekovih pravic, temeljnih svoboščin, pravic manjšin ter preprečevanje genocida in množičnih grozodejstev. Namen konvencija v obstoječi obliki je prispevati k udejanjenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in sicer kot posledica raznolikosti kulturnega izražanja ter kot omejitev načela suverenosti.

### **Izvajanje kot „prizadevanje za razvoj politik“**

Evropska komisija ocenjuje, da izvajanje konvencije Unesca v EU ni strogo zakonodajna dejavnost, temveč bolj prizadevanje za razvoj politik, tako notranjih in zunanjih, ki bi lahko v določenih primerih postale zakonodajni ukrepi. (Odgovor Komisije na četrto vprašanje v anketi za regionalne organizacije na naslovu [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Ta razlaga ponuja priložnost za nove ustvarjalne politične in zakonodajne zamisli, ki bodo presegale izključno statični in formalistični pristop. Konvencija Unesca ima velik potencial, da aktivira in spodbudi oblikovalce zakonodaje in politik pri iskanju inovativnih rešitev za reševanje ključnih družbenih problemov svojih volivcev, izhajajočih iz vprašanj identitete in raznolikosti. Konvencija ta vprašanja obravnava z vidika kulture. Vendar pa precejšnja vrednost tega instrumenta izhaja iz tega, da lahko ponudi navdih in smernice za prihodnje zakonodajne okvire, ki bodo obvladali vire napetosti, kot so verski, politični in nacionalni izrazi, ki nastajajo zaradi raznolikosti drugih oblik izražanja v državah in regijah.

V evropskem programu za kulturo Komisija poziva k „vključevanju kulture v vse pomembne politike“ na podlagi določbe Pogodbe, ki govori o kulturi (točka 4.4): „Glede razsežnosti zunanjih odnosov je posebna pozornost posvečena več- in medkulturnemu ter medverskemu dialogu ob spodbujanju razumevanja med evropskimi in mednarodnimi partnerji ter vse bolj iskanju širšega občinstva v partnerskih državah. V tem kontekstu igra pomembno vlogo izobraževanje, zlasti na področju človekovih pravic.“

Odnosi med Tibetom in Kitajsko ali Izraelom in Palestino kažejo, da je treba te možnosti nujno globlje proučiti. Zaščita in spodbujanje raznolikosti kulturnega izražanja ob upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ponujata načrt za oblikovanje nove mednarodne zakonodaje, katere namen bo zaščita in spodbujanje človeške raznolikosti ter zgodnje preprečevanje genocida in množičnih grozodejstev. Preden pa sanjamo o novih zgradbah, je treba popraviti temelje hiše, ki že obstaja.

Evropska komisija priznava, da se po sprejetju evropskega programa za kulturo rojeva nov strateški okvir za kulturo v zunanjih odnosih EU. V njem je ta razumljena kot strateški dejavnik političnega, socialnega in gospodarskega razvoja, ne izključno v smislu posameznih kulturnih dogodkov in predstavitev (odgovor Komisije na vprašanje 4.1 v anketi za regionalne organizacije). Københavnska merila za dialog med Evropsko unijo, zahodnim Balkanom in Turčijo so primer, kako je mogoče ta pristop uporabiti pri konkretnih nalogah. Komisija je tudi jasno izrazila pričakovanje, da bo konvencija Unesca izklesala novo vlogo za kulturo in kulturno raznolikost v svetovnem redu, saj velja za kulturni steber na svetovni ravni in se lahko meri z dosežki na področju okoljskih vprašanj in pogodbami o

podnebnih spremembah in biotski raznolikosti. (Odgovor Komisije na vprašanje 11.2 v anketi za regionalne organizacije.)

Tudi mi imamo podobno vizijo in v tej študiji smo očrtali nekaj možnosti, ki bi lahko prispevale k uresničenju teh teženj v domačih in čezmejnih odnosih. V zadnjih desetletjih je prišlo do dinamičnega razvoja na področju okoljske zakonodaje, kar je bila posledica oblikovanja različnih instrumentov na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni, kot je na primer konvencija o biotski raznovrstnosti iz leta 1992. Ta pravni razvoj je skupaj z nedavnimi izzivi v zvezi z netrgovinskimi vprašanji, kot je javno zdravje, izhajajočimi iz zakonodaje Svetovne trgovinske organizacije, nazadnje privedel do nastanka novega diskurza o kulturni raznolikosti. Z vidika prava in politike je glavna grožnja temu diskurzu morebitno nazadovanje k introvertiranemu razumevanju kulturne identitete. Glede na ta najslabši možni razplet resni zagovorniki kulturne raznolikosti ne bi smeli zamuditi izjemne priložnosti, ki jo obljublja ustvarjalna razlaga konvencije Unesca.