



GENERALDIREKTORATET FÖR EU-INTERN POLITIK
DIREKTORAT B: STRUKTUR- OCH SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK
KULTUR OCH UTBILDNING

GENOMFÖRANDE AV UNESCO'S KONVENTION FRÅN 2005 I EU

STUDIE

Detta dokument har beställts av Europaparlamentets utskott för kultur och utbildning.

FÖRFATTARE

Germann Avocats (Genève) och företagets tvärvetenskapliga forskningsgrupp¹

ANSVARIG HANDLÄGGARE

Namn
Direktoratet för struktur- och sammanhållningspolitik
Europaparlamentet
E-post: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

SPRÅKVERSIONER

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

OM UTGIVAREN

Du kan kontakta Utredningsavdelningen eller prenumerera på det månatliga nyhetsbrevet genom att skriva till: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuskript klara i maj 2010.
Bryssel, © Europaparlamentet 2010.

Detta dokument finns tillgängligt på Internet på:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ANSVARFRISKRIVNING

De åsikter som framförs i texten är upphovsmännens och utgör inte nödvändigtvis Europaparlamentets officiella ståndpunkt.

Återgivning eller översättning för icke-kommersiellt bruk är tillåtet, under förutsättning att källan anges och att utgivaren meddelas i förväg och får en skriftlig kopia.

¹ Se avsnittet "Research Team" på www.diversitystudy.eu.



GENERALDIREKTORATET FÖR EU-INTERN POLITIK
DIREKTORAT B: STRUKTUR- OCH SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK
KULTUR OCH UTBILDNING

GENOMFÖRANDE AV UNESCO'S KONVENTION FRÅN 2005 I EU

STUDIE

Innehåll

Denna undersökning ger en sammanfattning av läget i genomförandet av Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar från 2005. Den fokuserar på de områden där EU förväntas ansvara för ledarskap eller samordning och syftar till att tillhandahålla idéer och långsiktig vägledning om konventionens genomförande. I detta syfte analyserar den de skyldigheter som följer av detta fördrag. Den informerar om olika metoder för genomförandet av Unescos konvention ur rättslig och praktisk synvinkel och identifierar utmaningar och åtgärder som kan bidra till att uppnå målen för detta instrument.

SAMMANFATTNING

Kol och stålgemenskapens kulturella ambition

Är kultur viktigt för Europa? Jean Monnet, en av den europeiska integrationens grundare, sade att han, om han skulle börja om från början, skulle börja med kulturen: *"Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture."*²

Denna undersökning ger en sammanfattning av läget i genomförandet av Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar från 2005. Den fokuserar på områden där EU förväntas ansvara för ledarskap eller samordning. Den ska stödja och långsiktigt vägleda EU i genomförandet av Unescos konvention. I detta syfte analyserar den utförligt de skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag. Den informerar om olika metoder för genomförandet av Unescos konvention ur rättslig och praktisk synvinkel och identifierar utmaningar och åtgärder som kan bidra till att uppnå målen för detta instrument.

Genomförandet av Unescos konvention fordrar att EU, medlemsstaterna och civilsamhället vidtar nya åtgärder. Att undvika fragmentering och eftersträva samstämmighet måste vara centrala inslag i denna uppgift. Om offentliga och privata aktörer är ambitiösa blir uppgifterna komplexa och oddsen höga. Om de väljer ett minimalistiskt tillvägagångssätt kommer de inte att lyckas möta utmaningarna. Denna senare strategi utgör det sämsta alternativet och skulle innebära att handelsaspekter får styra på bekostnad av mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och tillgång till den rikedom som en mångfald av kulturyttringar medför. Om man väljer en medelväg mellan ambition och minimalism, kommer detta endast att leda till att det rådande läget kvarstår. Mångfalden av kulturella uttryck förblir en lyx för några rika och demokratiska välfärdsstater, men utom räckhåll för resten av världen.

Unesco-konventionen innebär ett nytt instrument med potential att göra den europeiska integrationen betydligt rikare, djupare och mer hållbar. I EU:s yttre förbindelser kan ett verkligt skyddande och främjande av mångfalden av kulturella uttryck bidra till att förbättra "den globala integrationen", så att fred och social trygghet säkras som existentiella komplement till en enbart ekonomisk globalisering. Sextio år efter Schumandeklarationen ropar kol- och stålgemenskapen nu mer än någonsin efter kultur, i Europa och runtom i världen.

En översikt av undersökningen

Vår undersökning består av fem delar. I vår undersökning av metoderna för genomförande av Unesco-konventionen, som sammanfattas i del ett, granskade vi traditionella och innovativa strategier för bevarande och främjande av kulturell mångfald i alla typer av länder, oberoende av utvecklingsnivå. Undersökningen omfattar följande: (1) Utvecklade länder med starka kulturindustrier såsom EU-medlemsstaterna och Kanada. (2) Ekonomiska tillväxtländer med organiserade kulturindustrier såsom Kina och Brasilien. (3) Utvecklingsländer eller minst utvecklade länder med mycket små ekonomiska resurser för att skydda och främja en mångfald av kulturyttringar, såsom Senegal.

² Jean Monnet citerad i "Denis de Rougemont tel qu'en lui-même", i *Cadmos* nr 33/1986, s. 22.

Unescos konvention har utarbetats på ett schematiskt sätt. Därmed har parterna till konventionen ett stort manöverutrymme i instrumentets genomförande. Med detta som utgångspunkt utvecklar och diskuterar vi nya idéer som syftar till att förbättra kvaliteten på detta fördrag, med avseende på dess genomförandeprocess (del två).

Faktainsamling och dokumentariska undersökningar utgör grunden för vår utvärdering av hur EU har tillämpat konventionen i de yttre förbindelserna och i sin inre politik (delarna tre och fyra). Vi bedömer om Unesco-konventionen har påverkat den senaste tidens politik och ställer upp modeller för dess konsekvenser inom överskådlig framtid, för att ge rekommendationer till ytterligare åtgärder (del fem).

Del ett: Undersökning grundad på frågeformulär och intervjuer

I del ett ges en sammanfattning av den information och de synpunkter som vi genom frågeformulär och intervjuer samlade in från olika privata och offentliga intressenter inom och utanför EU. Vi analyserar i korthet dessa uppgifter, som ger en inblick i det aktuella genomförandeläget och ger en idé om vilka ytterligare åtgärder som kan väntas.

Genom det första frågeformuläret kunde vi samla in rättsliga uppgifter. Genom det andra frågeformuläret analyserades metoderna för genomförandet utifrån synpunkter från civilsamhällets företrädare. Genom det tredje frågeformuläret undersöktes sedan genomförandet ur regionala organisationers synvinkel. Dessutom genomförde vi muntliga intervjuer med företrädare för flera regionala och internationella organisationer.

De slutförda frågeformulären finns offentligt tillgängliga på undersökningens webbplats, www.diversitystudy.eu.

Del två: Nya idéer för genomförandet av Unesco-konventionen

I del två utforskas ett antal nya idéer om Unesco-konventionens genomförande, som gäller EU:s yttre förbindelser och den inre politiken.

För det första anges det i artikel 8 i Unesco-konventionen att "parterna [får] fastställa att det finns särskilda situationer där kulturyttringarna på deras territorium riskerar att försvinna eller är allvarligt hotade eller på annat sätt kräver en brådskande skyddsåtgärd" samt att "parterna får vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda och bevara kulturyttringarna" i sådana situationer. Denna bestämmelse kan i kombination med artikel 17 uppfattas som att den avser "kulturella folkmord", som är det mest extrema förnekandet av mångfalden av kulturyttringar. De ursprungliga utkastet till FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord från 1948 innehöll bestämmelser som gällde angrepp mot vissa kulturyttringar med syftet att förstöra nationella, etniska eller religiösa grupper eller grupper av en viss ras. Vi föreslår att man vidare undersöker denna tolkning med avseende på möjliga nya strategier på grundval av Unesco-konventionen för att på tidigt stadium förebygga folkmord och omfattande grymheter. Särskilt rekommenderar vi att man ytterligare utforskar kopplingen mellan mångfalden av kulturella, religiösa, politiska och nationella uttryck. Vi ska också skissera ett förslag till nya verktyg för EU:s yttre förbindelser med länder som är drabbade av människorättsliga problem och kränkningar av minoriteters rättigheter och mänskliga rättigheter.

Detta förslag bör diskuteras inom ramen för transatlantiska lagstiftardialogen, som syftar till att stärka den politiska diskussionen mellan europeiska och amerikanska lagstiftare och förbättra nivån på denna. Att folkmord och omfattande grymheter förebyggs på tidigt

stadium är en mycket viktig politisk angelägenhet för lagstiftare på båda sidorna av Atlanten. I denna fråga kan Europaparlamentets ledamöter till fullo åskådliggöra Unesco-konventionens värde för sina kolleger i Förenta staterna. I bästa fall kan en sådan dialog leda till en välkommen attitydförändring mot detta instrument i Förenta staterna och i andra likasinnade länder, från avvisande till anslutning.

En politik som syftar till att skydda och främja kulturell mångfald kräver för det andra tillräckliga resurser. I detta sammanhang ska vi analysera de immateriella rättigheternas och konkurrenslagstiftningens roll för att uppnå lika villkor i nord och i syd för dem som ägnar sig åt kulturella uttryck. För att främja tillgången till kulturyttringar från olika ursprung ska vi tillämpa principerna om "kulturell behandling" och "mest gynnade kultur". Vi undersöker frågorna i samband med det internationella systemet för immateriella rättigheter å ena sidan och skyddandet och främjandet av en mångfald kulturyttringar å andra sidan och ger förslag på hur problemet kan avhjälpas. I detta sammanhang belyser vi också den befintliga konkurrenslagstiftningens positiva bidrag och en ny rättslig ram som grundas på principer om kulturell icke-diskriminering. Dessa rättsliga system förbättrar balansen mellan de olika legitima intressena i frågan. Politiska beslutsfattare skulle kunna tillämpa liknande tillvägagångssätt inom EU för att uppfylla kraven i artiklarna 6 och 7 i Unesco-konventionen och främja rörligheten för kulturella varor och tjänster mellan medlemsstaterna. Denna diskussion kräver att nya rättsliga metoder utvecklas för att genomföra principerna om lika tillträde, öppenhet och jämvikt enligt artiklarna 2.7 och 2.8 samtidigt som man efterlever allmänt erkända människorättsinstrument, såsom krävs enligt artikel 5.

Utvecklingsländernas och de minst utvecklade ländernas ekonomier har pressat utvecklade länder att samarbeta inom WTO när det gäller anpassning av patent för att skydda och främja folkhälsan. Vi menar att kulturella intressenter bör kräva liknande initiativ i fråga om upphovsrätt och relaterade immateriella äganderätter för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar. EU:s skattebetalare får betala när mångfalden av kulturyttringar skadas. Detta inkluderar de negativa effekterna av oligopol som missbrukar sin marknadsställning genom att, kan man hävda, ägna sig åt kulturell diskriminering.

För det tredje måste civilsamhället spela en bidragande roll i genomförandet av Unesco-konventionen, för att säkra instrumentets effektivitet. Vi ska betona hur denna roll kan förverkligas. Idealiskt sett bör icke-statliga organisationer som företräder civilsamhället när det gäller konventionens genomförande vidta politiska åtgärder med samma beslutsamhet och effektivitet som de aktivistgrupper som har hävdat miljöintressen och icke handelsrelaterade intressen inom WTO. Dessa aktörer kunde i stor utsträckning påverka utarbetandet och genomförandet av internationell handelslagstiftning och handelspolitik till förmån för icke handelsrelaterade frågor med koppling till miljöskydd och hållbar utveckling. Liknande aktörer måste under den närmaste tiden träda fram för att ytterligare utveckla och genomföra lagar och politik för att skydda och främja den kulturella mångfalden nationellt, regionalt och internationellt. För att uppnå dessa mål är det mycket viktigt att man är oberoende av offentliga och privata maktfaktorer. I auktoritära regimer måste icke-statliga organisationer skyddas så att staten inte dikterar villkoren. I demokratiska regimer måste icke-statliga organisationer kämpa mot starka ekonomiska intressen hos de företag som dominerar marknaden. I båda dessa fall utvärderar vi rättsliga och politiska mekanismer som skulle möjliggöra för civilsamhällets företrädare att uttrycka och försvara allmänintresset samtidigt som de bevarar sitt oberoende. Samtidigt måste icke-statliga organisationer vara öppna för insyn och vara ansvarsskyldiga i termer av medlemsstruktur, representativitet, interna beslutsförfaranden, ledning och finansiering.

Planen för samarbetet inom Århuskonventionen från 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor kan utgöra en modell för genomförandet på EU-nivå av artikel 11 i Unesco-konventionen.

Dessa tre frågor förtjänar särskild uppmärksamhet från politiska beslutsfattare och företrädare för civilsamhället som vill vidta åtgärder för Unesco-konventionens genomförande, med ambitionen att övervinna dess svagheter och utnyttja dess möjligheter.

Dialog mellan intressenter

Vår analys av vart och ett av dessa ämnen grundas på den insamling av fakta som behandlas i del ett av vår undersökning och på dokumentariska undersökningar. Vi lät denna analys bli föremål för en diskussion mellan erfarna akademiker vilka gjorde en kritisk bedömning, för att stimulera en bredare debatt bland intressenterna. Vi spelade in diskussionsparternas bidrag på video och lade upp dessa på www.diversitystudy.eu under avsnittet "Stakeholders' Dialogue". Vart och ett av dessa bidrag utgör utgångspunkten för en debatt på Internet om de respektive ämnena via en blogg. Vi förväntar oss att intressenterna läser vår undersökning, lyssnar till diskussionsparternas kommentarer och sedan uttrycker och utbyter sina åsikter på vår blogg.

Del tre: Genomförandet av Unesco-konventionen i EU:s yttre förbindelser

Del tre gäller EU:s yttre förbindelser. Där behandlas genomförandet av Unesco-konventionen i samband med människorättspolitik och internationell handel på multilateral, regional och bilateral nivå.

I denna del utforskas EU:s roll i den senaste tidens tvister inom ramen för WTO mellan Förenta staterna i Kina om Gats och Trips-avtalet. EU stödde Förenta staterna mot Kina i dessa tvistlösningsförfaranden som gällde kulturindustrin. Båda förfarandena drevs av ett oligopol med viktiga aktörer inom Hollywoods filmindustri och relaterade intressen. Vid en av dessa rättegångar åberopade Kina Unesco-konventionen till sitt försvar. Såvitt vi vet rådfrågades europeiska kulturella intressenter inte innan Europeiska kommissionen beslutade att stödja den amerikanska ståndpunkten. Efter en diskussion om dessa fall drar vi slutsatsen att Europeiska kommissionen bör inrätta förfaranden som säkrar att civilsamhället informeras i tid och i tillräcklig utsträckning deltar i beslutsförfaranden som gäller tvister inom WTO i frågor som faller inom ramen för Unesco-konventionen. Ett sådant välinformerat deltagande skulle bidra till ett effektivare genomförande av Unesco-konventionen.

Vi ifrågasätter också avsaknaden hittills inom WTO av formella diskussioner om Unesco-konventionen. Vi analyserar denna situation och föreslår strategier för EU att inleda en dialog mellan Unesco och WTO om skyddande och främjande av mångfalden av kulturyttringar i samband med reglerna för internationell handel.

Vi undersöker också kritiskt det kulturella samarbetets mekanismer och utforskar förbindelsen mellan frågor om kulturell mångfald samt regionala och bilaterala handelsavtal. Det första konkreta tillämpningen av Unesco-konventionen i EU:s yttre förbindelser, inom ramen för den europeiska kulturagendan, var förhandlingen om två protokoll om kulturellt samarbete. Under 2008 ingick Europeiska kommissionen ett första protokoll med Cariforum, och 2009 förhandlade den fram ett andra protokoll med Sydkorea. Å ena sidan är dessa protokoll tidiga indikatorer på hur kulturagendans riktlinjer och mål kan uppnås. Å andra sidan visar dessa förhandlingar på flera frågor som behöver

ytterligare analys, särskilt med tanke på att vissa aspekter hos Europeiska kommissionens strategi fick hård kritik.

Vi hävdar att EU, medlemsstaterna och likasinnade länder bör sluta ett plurilateralt ramavtal när EU ingår regionala eller bilaterala handelsavtal. Detta plurilaterala avtal skulle behandla det centrala innehållet om kulturellt samarbete och vara tillämpligt för alla tredjeländer. Ett sådant instrument skulle till exempel kunna anpassa Trips-plus-standarder för upphovsrättsskydd till genomförandet av motsvarande konkurrensrättsliga skyddsmekanismer. EU skulle sedan kunna komplettera detta grundläggande system med särskilt innehåll från fall till fall inom en klart definierad målsättning.

Mekanismer för internationell offentlig finansiering är av central betydelse för kulturproduktionen i länder på det södra halvklotet. På grundval av fallstudien om filmfonden för AVS-länderna drar vi lärdomar för det framtida utvecklingsarbetet inom ramen för Unesco-konventionen.

Del fyra: Genomförandet av Unesco-konventionen i EU:s interna politik

I del fyra utvärderas Frankrikes och Sydkoreas situation när det gäller marknadsandelar inom film, vilken exemplifierar en nyckelfråga som i dag påverkar marknaderna inom de flesta kulturindustrier. I alla EU-medlemsstater, och i de flesta länder i världen, råder en situation där en hög koncentration av marknadsinflytandet får målgruppen att kräva konventionella former och konventionellt innehåll som till största delen präglas av kulturell homogenitet. Det är därför svårt för den genomsnittliga allmänheten att undvika att konsumera dessa kulturyttringar och den underliggande ideologin, som marknadsdominerande aktörer kan föra fram genom omfattande marknadsföring. Ju starkare marknadsställning leverantörerna av kulturella uttryck har, desto större blir deras inflytande på marknaden. Det Hollywoodbaserade oligopolets marknadsställning å ena sidan och EU-medlemsstaternas finansiering via selektivt statligt stöd å andra sidan indelar nu på det hela taget Europas olika kultursektorer i ett "duopol". Rättigheterna för artister och publik som avvisar dessa maktfaktorer måste skyddas. Ansvarsfulla politiska beslutsfattare bör utarbeta nya regler som säkrar lika villkor för de skapare av kulturyttringar som nu utestängs från det rådande systemet. Vi behandlar staternas selektiva stödmekanism, dess "expertstyre" och dess främjande av olika mellanhänders verksamhet som ett hot mot denna frihet i Europa. Vi beskriver hur denna risk kan undvikas inom systemet för immateriella rättigheter tillsammans med konkurrenslagstiftning och kulturella principer om icke-diskriminering, såsom beskrivits i del två.

Vi skisserar också strategier för institutionell utformning som syftar till att genomföra Unesco-konventionen inom EU. Vi rekommenderar att man inventerar den befintliga kompetensen och den potentiella samverkan på grundval av nya samarbeten mellan etablerade institutioner. Dessutom föreslår vi att man ser FN:s klimatpanel (IPCC) som en inspirationskälla för skapandet av en ny lösning för att producera och utbyta kunskap om åtgärder och politik för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar. Slutligen föreslår vi att man ytterligare utforskar vilka effekter Unesco-konventionen har för politiken för att skydda och främja den språkliga mångfalden.

Del fem: Slutsatser och rekommendationer

I del fem redogörs för slutsatser och rekommendationer för att förverkliga Unesco-konventionens betydande potential i Europa och på den globala arenan. Vi betonar särskilt civilsamhällets roll som drivkraft för genomförandet av denna konvention.

Lång version av undersökningen, dialog mellan intressenter och dokumentation

Det finns två versioner av denna undersökning, en kortare version om 80 sidor som översatts till flera språk och en längre engelsk version som innehåller en mer detaljerad analys av ämnena i form av arbetsdokument. Båda versionerna samt svaren på vår undersökning kan laddas ned från en webbplats som är ägnad åt denna undersökning, där ytterligare relevant dokumentation också finns, www.diversitystudy.eu. Denna webbplats har också en funktion där intressenter kan kommentera undersökningen och utbyta åsikter. Texten till Unesco-konventionen, dess operativa riktlinjer och annan användbar information återfinns på www.unesco.org/culture/en/diversity/convention.

Viktiga aspekter av konventionen: principen om självbestämmande och dess begränsningar

Unesco-konventionens underliggande mekanism kan betecknas som ett begränsat godkännande som möjliggör för parterna att anta och genomföra lagar och politik för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar på sina territorier (artiklarna 5 och 6). I Unesco-konventionen behandlas principen om självbestämmande i artikel 2.2. Enligt denna bestämmelse har staterna, i enlighet med FN:s stadga och principerna i internationell rätt, suverän rätt att vidta åtgärder för att uppnå konventionens mål. Denna rättighet förutsätter att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras enligt artikel 2.1. Där anges följande: "Kulturell mångfald kan endast skyddas och främjas om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som yttrandefrihet, informationsfrihet och kommunikationsfrihet samt möjligheten för individerna att välja kulturyttringar garanteras." Principerna om lika tillträde, öppenhet och jämvikt, enligt artiklarna 2.7 och 2.8 begränsar ytterligare parternas inflytande i fråga om kulturpolitiken.

Principen om självständighet är mycket problematisk när den gäller auktoritära regimer. I de flesta fall tenderar sådana regimer att använda och missbruka den makt som självbestämmandet ger och bortse från dess begränsningar som kräver att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras. EU står inför utmaningen att ta itu med denna realitet när det verkar för Unesco-konventionens mål i sina yttre förbindelser.

Man kan hävda att principen om internationell solidaritet och internationellt samarbete, såsom den uttrycks i artikel 2.4, medför att staterna ska undvika en smal och inåtvänd uppfattning av begreppet självständighet. Internationell solidaritet och internationellt samarbete bör syfta till att möjliggöra för länder, särskilt för utvecklingsländerna och de minst utvecklade länderna, att skapa och stärka sina medel för kulturyttringar och kulturindustrier, som är under utveckling eller redan etablerade. Detta måste ske på lokal, nationell och internationell nivå. Enligt vår mening bör samma tolkning också gälla för principerna om lika tillträde, öppenhet och jämvikt (artiklarna 2.7 och 2.8). Där betonas följande: "Lika tillträde till en rik och varierad skala av kulturyttringar från hela världen samt tillträde för kulturer till uttryckssätt och spridningssätt är viktiga för att ta tillvara den kulturella mångfalden och främja ömsesidig förståelse." Det erkänns att stater bör försöka att på lämpligt sätt främja öppenhet mot andra kulturer i världen när de antar åtgärder för att stödja mångfalden av kulturyttringar. Följaktligen är det inte i EU:s intresse att inskränka den internationella solidariteten och det internationella samarbetet till former av välgörenhet.

Skyddet och främjandet av en hållbar mångfald kulturyttringar på det södra halvklotet till fördel för hela världen kräver att nya rättsliga mekanismer för att uppnå lika villkor

utarbetas och genomförs. Politiska instrument som grundas på direktbetalningar utgör en risk för att givare ges befogenhet att påverka det kulturella innehållet, så att mottagarna riskerar att drabbas av beroende och "svågertpolitik". Detta gäller särskilt så kallade finansieringssystem med "selektivt statligt stöd", som vi behandlar mer i detalj i del fyra nedan.

Effektiva rättsliga säkerhetsmekanismer med en långsiktig vision krävs för att säkra att en verklig mångfald av kulturyttringar gynnar fler än ett litet antal välbärgade och demokratiska stater som är likgiltiga inför eller agerar nedlåtande gentemot resten av världen.

Artiklarna 205–207 i EUF-fördraget i kombination med artikel 21 kräver att EU:s åtgärder på den internationella arenan vägleds av de principer som har inspirerat dess eget inrättande, dvs. utveckling och utvidgning, och av de principer som EU försöker främja i världen, dvs. demokrati, rättssäkerhet, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i FN:s stadga och i folkrätten. Följaktligen bör EU:s gemensamma handelspolitik och framväxande ekonomiska konstitution bidra till en mer rättvis världsordning även för kultursektorn.³

Översikt över styrkorna, svagheter, möjligheterna och riskerna

De resultat som presenteras i denna undersökning grundas på olika verktyg: datainsamling, intervjuer, fallstudier och dokumentariska undersökningar. De ger en möjlighet att bedöma potentialen för Unesco-konventionens genomförande. I detta syfte gjorde vi en SWOT-analys (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats) av Unesco-konventionen och dess genomförande inom EU, som ett strategiskt verktyg. Det följande är en sammanfattning av denna analys:

Styrkor

Unesco-konventionen ger ett betydande utrymme för civilsamhällets deltagande. Inom vissa jurisdiktioner bidrog företrädare för civilsamhället till att forma konventionens innehåll under utarbetandet och förhandlingsfaserna. Det antagna fördraget har samma potential för att låta civilsamhället agera som en drivkraft i dess genomförande (artikel 11).

Därför kräver Unesco-konventionens genomförande ett starkt åtagande från civilsamhället för att motivera och legitimera offentliga intressenters åtgärder.

Svagheter

Principen om självständighet, som ligger till grund för konventionen, i kombination med vaga bestämmelser och ett mycket svagt system för tvistlösning, motsvarar inte de utmaningar som en stor majoritet av staterna står inför, särskilt när det gäller utvecklingsländer, minst utvecklade länder och auktoritära regimer.

Därför måste offentliga och privata intressenter uttala och på internationell nivå främja tydliga och exakta gränser för principen om självbestämmande, som grundas på mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, samt principerna om lika tillträde, öppenhet och jämvikt.

³ Angående den framväxande europeiska ekonomiska konstitutionen, se Christian Joerges, "La Constitution européenne en processus et en procès", *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, s. 245–284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

Möjligheter

Konventionen har ett inspirerande språkbruk och inbjuder offentliga och privata intressenter att vara kreativa, i rättsliga och politiska termer. Tillsammans med utvecklingen på det miljörättsliga området, och utifrån handelsreglernas inverkan, kan en stimulerande dynamik mellan idealism och realism bli resultatet av denna kreativitet. Detta skulle bli mycket fördelaktigt för genomförandet av konventionen. Konventionen kan också bli en byggsten för ett internationellt rättsligt instrument för att skydda och främja "mänsklig mångfald", för att på tidigt stadium förebygga folkmord och omfattande grymheter. Det är ett verktyg som kan användas i EU:s yttre förbindelser.

I EU:s inre förbindelser har konventionen potential att stärka mer hållbara integrationsinsatser. Detta instrument kan bidra väl till att stärka sammanhållningen. Det kan utgöra ett bra administrativt verktyg för maximering av välbefindandet och lösning av spänningar, som beror på mångfalden av kulturella, politiska, etniska, religiösa och nationella uttryck i Europa och runtom i världen.

Därför måste intressenterna fästa särskild uppmärksamhet vid ett effektivt genomförande av artiklarna 7 och 8 i Unesco-konventionen, som behandlar tillgången till mångfalden av kulturyttringar och dess mest radikala förnekande. Om detta lyckas kan konventionen få betydelse i klass med ett viktigt internationellt fördrag.

Risker

Parterna till konventionen måste vara medvetna om de negativa effekter som det aktuella internationella systemet för immateriella rättigheter har på mångfalden av kulturyttringar, särskilt på marknader som domineras av stora företag som har en kollektiv maktställning som oligopol.

Om parterna inte i tillräcklig grad tillämpar relevant konkurrenslagstiftning och inte avhjälper systematisk kulturell diskriminering från företags sida, kommer den aktuella obalansen i utbytet av kulturella varor och tjänster inte att förbättras. I detta fall kommer skyldigheterna att ge tillgång enligt artikel 7 att förbli något som endast föreskrivs.

Enligt artikel 6 måste parterna utarbeta och genomföra lagstiftningsåtgärder och åtgärder för att uppnå jämvikt för att undvika att staten ges beslutsbefogenheter som går bortom det rättsliga området och som kränker yttrandefriheten. Vi anser att mekanismer för selektivt statligt stöd utgör en risk för förtäckt censur och för inskränkning av företagandet på kulturområdet.

Om konventionen inte genomförs på ett sätt som till fullo tar hänsyn till dess potential för god förvaltning kan detta inverka negativt på hållbara insatser för europeisk integration, särskilt i tider av ekonomisk och politisk kris.

Utan ett aktivt deltagande från civilsamhället och politiska beslutsfattare som verkar för konventionens vidare genomförande, riskerar detta instrument att enbart bli en stereotypisk diskussion för rika och demokratiska välfärdsstater. I slutändan skulle resultatet då inte beaktas av parterna.

Därför måste de som verkar för kulturell mångfald motsätta sig en snäv tolkning av Unesco-konventionens tillämpningsområde. De måste mobilisera privata och offentliga aktörer inom och utanför kultursektorn för att bidra till ett effektivt genomförande av detta instrument. Sist men inte minst måste de göra sitt bästa för att ytterligare utveckla den lagstiftning och den politik som hittills inrättats på nationell och regional nivå.

Tre generationers rättslig och politisk diskussion om kulturell mångfald

Vi betraktar tre generationers diskussion om politik och rättsliga regler som är relevanta för Unesco-konventionens tillämpningsområde. Enligt artikel 3 ska detta instrument "tillämpas på den politik och de åtgärder som parterna antar för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar". Detta tillämpningsområde måste ses i kombination med artiklarna 1 och 2, där målen och de vägledande principerna för konventionen beskrivs.

Historiskt sett grundades den första generationens diskussion på en främst etnocentrisk uppfattning som inriktades på skydd och främjande av begreppet "kulturell identitet". Med det multilaterala handelssystemets spektakulära stärkande under 1900-talets sista årtionde blev kulturella intressenter inom olika jurisdiktioner medvetna om sitt behov av att slå sig samman för att möta nya utmaningar. Världshandelsorganisationens (WTO) avtal trädde i kraft 1995. Vid de förhandlingar som ledde till dessa avtal uppnådde de kulturella intressenterna inte något "kulturellt undantag". Detta undantag skulle ha undantagit kulturen från regleringen av den progressivt liberaliserade handeln med varor och tjänster och de immateriella rättigheternas handelsaspekter (Gatt, Gats och Trips).

Framgången med WTO-lagstiftningens förutsägbarhet och verkställbarhet ledde till en radikal förändring av mekanismen för tvistlösning beträffande det allmänna tull- och handelsavtalet (Gatt) 1948–1994. Denna nya situation kan sägas ha bidragit till en ny strategi bland kulturella intressenter, vilka inledde en andra generation av diskussioner som kretsade kring begreppet "kulturell mångfald". Kulturella intressenter reagerade på det överhängande hotet genom att utarbeta nya lagar. Denna process inleddes med icke-bindande lagstiftning i form av en deklaration om kulturell mångfald som antogs år 2000 under Europarådets ledning. Detta följdes av en liknande deklaration från Unescos sida år 2001 och av mer bindande lagstiftning genom konventionen 2005. Även om flera olika diskussioner om kulturell mångfald hade inletts långt tidigare fick dessa genom nya multilaterala handelsregler drivkraft att omsättas i alltmer explicita rättsliga normer.

För närvarande ser vi en framväxande tredje generation av rättsligt och politiskt relaterade idéer och initiativ. Denna förestående era innebär ett tillfälle att välkomna nya kulturinriktade bundsförvanter som värnar om skyddet för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och minoriteters rättigheter samt förebyggandet av folkmord och omfattande grymheter. Konventionen syftar i sin aktuella form till att komma med bidrag som förverkligar mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, både genom en mångfald av kulturyttringar och genom en begränsning av principen om självbestämmande.

Genomförandet som "strävan efter politisk utveckling"

Europeiska kommissionen anser att "genomförandet av Unesco-konventionen inom EU i sig inte är någon rent rättslig åtgärd utan snarare en strävan mot politisk utveckling, både i den inre och i den yttre politiken, som i specifika fall kan ta formen av rättsliga åtgärder" (kommissionens svar på fråga 4 i "Regional Organizations Survey" på www.diversitystudy.eu). Denna förståelse möjliggör ett nytt och kreativt politiskt och rättsligt tänkande som går bortom en rent statisk och formalistisk strategi. Unesco-konventionen har stor potential att mobilisera och stimulera rättsliga och politiska beslutsfattare i sökandet efter innovativa lösningar för att ta itu med viktiga samhällsfrågor, som gäller identitet och mångfald, inom sina respektive områden. I konventionen behandlas dessa frågor ur kulturell synvinkel. Men detta instruments stora värde ligger i dess potential att erbjuda inspiration och vägledning för en framtida rättslig

ram för att hantera källorna till spänningar, såsom religiösa, politiska och nationella uttryck, som beror på mångfalden av andra former av uttryck i länder och regioner.

I den europeiska agendan för kultur uppmanar Europeiska kommissionen till "att integrera kultur i övriga relevanta politikområden" på grundval av fördragets kulturklausul (punkt 4.4): "Beträffande den yttre dimensionen läggs det särskild vikt vid den mång- och tvärkulturella dialogen och dialogen mellan religioner, vilket främjar förståelse mellan EU och internationella partner och vänder sig till fler och fler i partnerländerna. I det sammanhanget spelar utbildning, särskilt utbildning i mänskliga rättigheter, en betydande roll."

Förbindelserna mellan Tibet och Kina, eller Israel och Palestina, åskådliggör brådskan med att vidare grundligt undersöka en sådan väg. Skyddet och främjandet av mångfalden av kulturyttringar, i överensstämmelse med mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, anger en färdplan för utarbetandet av en ny internationell rätt som syftar till att skydda och främja mänsklig mångfald och att på tidigt stadium förebygga folkmord och omfattande grymheter. Men innan man drömmer om nya byggnader måste det befintliga huset först stärkas i grunden.

Europeiska kommissionen uppger att en ny strategisk ram för kultur i EU:s yttre förbindelser är under utveckling, till följd av antagandet av den europeiska agendan för kultur. Inom denna ram ses kulturen som en strategisk faktor för politisk, social och ekonomisk utveckling, och inte bara i termer av enskilda kulturella evenemang eller uppvisningar (kommissionens svar på fråga 4.1 i "Regional Organizations Survey"). Köpenhamnskriterierna för dialogen mellan EU, västra Balkan och Turkiet åskådliggör hur detta nya tillvägagångssätt kan tillämpas på konkreta uppgifter. Kommissionen uttrycker också en klar förväntan om att Unesco-konventionen ska forma "en ny roll för kulturen och den kulturella mångfalden inom den globala förvaltningen och erkännas som den kulturella pelaren på global nivå, i likhet med de landvinningar som gjorts genom miljömässiga frågor och fördrag när det gäller klimatförändringar och biologisk mångfald" (Europeiska kommissionens svar på fråga 11.2 i "Regional Organizations Survey").

Vi delar denna vision och beskriver i denna undersökning olika alternativ som kan bidra till att förverkliga dessa ambitioner i inhemska och gränsöverskridande förbindelser. Under de senaste årtiondena har en dynamisk utveckling inom miljölagstiftningen lett till inrättandet av olika instrument på nationell, regional och internationell nivå, såsom konventionen om biologisk mångfald från 1992. Denna rättsliga utveckling, i kombination med den senaste tidens utmaningar för icke handelsrelaterade frågor som t.ex. folkhälsa på grund av WTO-lagstiftning, ledde i slutändan till att en ny diskussion om kulturell mångfald inleddes. I ett rättsligt och politiskt perspektiv är det huvudsakliga hotet mot denna diskussion en eventuell tillbakagång till en introvert uppfattning av kulturell identitet. Med tanke på detta scenario, som är det minst önskvärda, bör allvarliga förespråkare av kulturell mångfald inte missa de unika möjligheter som en kreativ tolkning av Unesco-konventionen ger.