



**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYK WEWNĘTRZNYCH UNII  
DEPARTAMENT POLITYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA  
I POLITYKA SPÓJNOŚCI**

**KULTURA I EDUKACJA**

# **WDRAŻANIE KONWENCJI UNESCO Z 2005 R. W UNII EUROPEJSKIEJ**

**OPRACOWANIE**

Niniejszy dokument został zamówiony przez parlamentarną Komisję Kultury i Edukacji.

## **AUTORZY**

Germann Avocats (Genewa) i multidyscyplinarny zespół badawczy<sup>1</sup>

## **WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR**

Gonçalo Macedo  
Departament Polityczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności  
Parlament Europejski  
e-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **WERSJE JĘZYKOWE**

Oryginał: EN.

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

## **O REDAKCJI**

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego comiesięcznego biuletynu prosimy pisać na adres: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Dokument ukończony w maju 2010.  
Bruksela, © Parlament Europejski, 2010 r.

Niniejszy dokument jest dostępny przez Internet na stronie:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **SPROSTOWANIE**

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są opinią wyłącznie autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

---

<sup>1</sup> Zob. dział „Research Team” na stronie [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).



**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYK WEWNĘTRZNYCH UNII**

**DEPARTAMENT POLITYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA  
I POLITYKA SPÓJNOŚCI**

**KULTURA I EDUKACJA**

# **WDRAŻANIE KONWENCJI UNESCO Z 2005 R. W UNII EUROPEJSKIEJ**

## **OPRACOWANIE**

### **Treść:**

W przedmiotowym studium podsumowano stan wdrożenia Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego z 2005 r. Skoncentrowano się na dziedzinach, w których od UE oczekuje się przywództwa lub koordynacji z myślą o przedstawieniu pomysłów i długoterminowych wytycznych dotyczących wdrażania konwencji. W tym celu przeanalizowano wymogi wprowadzone przedmiotową umową. Poinformowano o różnych praktykach w zakresie wdrażania konwencji z prawnego i praktycznego punktu widzenia oraz określono wyzwania i środki, które pomogą w osiągnięciu celów tego instrumentu.

**IP/B/CULT/IC/2009\_057**

**05/2010**

**PE 438.587**

**PL**



## STRESZCZENIE

### Węgiel i stal apelują o kulturę

Czy kultura ma znaczenie dla Europy? – Jean Monnet, jeden z architektów integracji europejskiej, stwierdził, że gdyby musiał zacząć od nowa, zacząłby od kultury: „*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture*”.<sup>2</sup>

W studium podsumowano stan wdrożenia Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego z 2005 r. Skoncentrowano się na dziedzinach, w których od UE oczekuje się przywództwa lub koordynacji. Studium ma stanowić wsparcie dla Unii Europejskiej i źródło długoterminowych wytycznych dotyczących wdrażania konwencji UNESCO. W tym celu przeprowadzono szczegółową analizę wymogów wprowadzonych tą umową. Poinformowano o różnych praktykach w zakresie wdrażania konwencji z prawnego i praktycznego punktu widzenia oraz określono wyzwania i środki, które pomogą w osiągnięciu celów tego instrumentu.

Wdrażanie konwencji UNESCO wymaga nowych działań ze strony Unii Europejskiej, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego. Motywami przewodnimi tego przedsięwzięcia muszą być pokonanie rozdrobnienia i dążenie do spójności. Jeżeli podmioty publiczne i prywatne wykażą się ambicją, zadania są złożone, a stawka wysoka. Jeżeli wybiorą podejście minimalistyczne, nie sprostają wyzwaniom. Jest to najgorszy możliwy scenariusz, który utworzyłby drogę dyktatowi koncernów handlowych kosztem praw człowieka, podstawowych wolności oraz dostępu do bogactwa form wyrazu kulturowego. Ponadto podejście pośrednie pomiędzy ambicją a minimalizmem utrwali tylko status quo: różnorodność form wyrazu kulturowego jest luksusem, na który mogą sobie pozwolić nieliczne bogate i demokratyczne państwa opiekuńcze i który pozostaje poza zasięgiem reszty świata.

Konwencja UNESCO zapewnia nowy instrument, dzięki któremu integracja europejska może stać się bogatsza, głębsza i bardziej zrównoważona. W ramach stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej prawdziwa ochrona i promowanie różnorodności form wyrazu kulturowego mogą przyczynić się do udoskonalenia „integracji światowej”, aby zapewnić pokój i ochronę socjalną jako swoiste egzystencjalne dopełnienie globalizacji o charakterze wyłącznie gospodarczym. Sześćdziesiąt lat po deklaracji Schumana bardziej niż kiedykolwiek węgiel i stal apelują o kulturę w Europie i na całym świecie.

### Przeгляд studium

Studium podzielono na pięć części. W ankiecie na temat praktyk związanych z wdrażaniem konwencji UNESCO podsumowanych w części pierwszej zbadano tradycyjne i innowacyjne podejścia do ochrony i promowania różnorodności kulturowej we wszystkich rodzajach krajów, niezależnie od ich poziomu rozwoju. Analiza obejmuje: (1) kraje rozwinięte o silnym przemyśle kulturalnym, takie jak państwa członkowskie UE i Kanada, (2) kraje o gospodarkach wschodzących ze zorganizowanym przemysłem kulturalnym, takie jak Chiny i Brazylia, oraz (3) kraje rozwijające się i kraje najslabiej rozwinięte dysponujące bardzo ograniczonymi środkami gospodarczymi służącymi ochronie i promowaniu różnorodności form wyrazu kulturowego, takie jak Senegal.

---

<sup>2</sup>Jean Monnet cytowany w „Denis de Rougemont tel qu'en lui-même”, w: Cadmos 33/1986, s. 22.

Konwencja UNESCO została sporządzona w sposób programowy. W związku z tym strony konwencji mają duże pole manewru, jeśli chodzi o wdrażanie tego instrumentu. Biorąc te realia za punkt wyjścia, sformułowano i omówiono nowe pomysły mające na celu poprawę jakości przedmiotowej umowy w procesie jej wdrożenia (część druga).

Dzięki ankietom i badaniu opartym na analizie dostępnych informacji uzyskano informacje potrzebne do oceny tego, jak UE stosowała konwencję w stosunkach zewnętrznych i obszarach polityki wewnętrznej (część trzecia i czwarta). Oceniono, czy konwencja UNESCO miała wpływ na politykę tworzoną w ostatnim okresie, oraz przedstawiono scenariusze dotyczące jej oddziaływania w dającej się przewidzieć przyszłości, aby sformułować zalecenia dotyczące dalszych działań (część piąta).

### **Część pierwsza: Ankieta oparta na kwestionariuszach i rozmowach**

W części pierwszej podsumowano informacje i opinie zebrane za pośrednictwem kwestionariusza i rozmów wśród różnych prywatnych i publicznych zainteresowanych stron w Unii Europejskiej i poza nią. Przedstawiono krótką analizę tych danych, które dają wyobrażenie o obecnym stanie wdrożenia i pozwalają uzyskać informacje o oczekiwanych dalszych działaniach.

Dzięki pierwszemu kwestionariuszowi zgromadzono dane prawne; w drugim przeanalizowano praktyki w zakresie wdrażania z perspektywy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego; w trzecim kwestionariuszu przeanalizowano wdrożenie z punktu widzenia organizacji regionalnych. Oprócz tego przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami kilku organizacji regionalnych i międzynarodowych.

Wypełnione kwestionariusze są publicznie dostępne za pośrednictwem strony internetowej poświęconej studium – [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).

### **Część druga: Nowe pomysły dotyczące wdrożenia konwencji UNESCO**

W części drugiej przeanalizowano wybór nowych pomysłów dotyczących wdrożenia konwencji UNESCO, mających zastosowanie do stosunków zewnętrznych i polityki wewnętrznej UE.

Po pierwsze, art. 8 konwencji UNESCO stanowi, że „strona może stwierdzić, że zaistniały okoliczności szczególne sprawiające, iż formy wyrazu kulturowego na jej terytorium narażone są na ryzyko zniszczenia lub inne poważne zagrożenie, bądź też wymagają one, w jakikolwiek sposób, natychmiastowej ochrony” oraz że w takich sytuacjach „Strony mogą zastosować wszelkie odpowiednie środki mające na celu ochronę i zachowanie form wyrazu kulturowego”. Postanowienie to, w połączeniu z art. 17, można uznać za uwzględnienie problemu tzw. ludobójstwa kulturowego jako najbardziej skrajnego zanegowania różnorodności form wyrazu kulturowego. Pierwsze projekty Konwencji ONZ w sprawie zapobiegania zbrodniom ludobójstwa i karania takich zbrodni z 1948 r. zawierały postanowienia dotyczące ataków na pewne formy wyrazu kulturowego w celu zniszczenia grupy narodowościowej, etnicznej lub religijnej. Autorzy proponują dalszą analizę tej interpretacji z punktu widzenia ewentualnych nowych podejść w oparciu o Konwencję UNESCO dotyczącą wczesnego zapobiegania ludobójstwu i masowym mordom. Autorzy zalecają zwłaszcza dalsze zbadanie związku pomiędzy różnorodnością form wyrazu kulturowego, religijnego, politycznego i narodowościowego. Autorzy nakreślą w zarysie propozycję dotyczącą nowych narzędzi w odniesieniu do stosunków zewnętrznych UE z

krajami nękanyimi problemami humanitarnymi oraz łamaniem praw mniejszości i praw człowieka.

Sugerujemy omówienie tej propozycji w ramach Transatlantyckiego Dialogu Ustawodawców (TLD), który ma na celu wzmocnienie i podwyższenie poziomu dyskursu politycznego pomiędzy ustawodawcami w Europie i Stanach Zjednoczonych. Wczesne zapobieganie ludobójstwu i masowym mordom stanowi bardzo ważny problem polityczny dla twórców prawa po obu stronach Atlantyku. Temat ten umożliwi posłom do PE ukazanie pełnej wartości konwencji UNESCO kolegom ze Stanów Zjednoczonych. Najlepszy z możliwych scenariuszy zakłada, że dialog taki może spowodować mile widzianą zmianę nastawienia do tego instrumentu – z odrzucania na przestrzeganie – w Stanach Zjednoczonych i innych krajach o podobnych zapatrywaniach.

Po drugie, strategie polityczne mające na celu ochronę i wspieranie różnorodności kulturowej wymagają odpowiednich środków. W tym kontekście autorzy przeanalizują rolę praw własności intelektualnej i prawa konkurencji w przyczynianiu się do zapewnienia równych szans dostawcom form wyrazu kulturowego z Północy i Południa. W celu zwiększenia dostępu do form wyrazu kulturowego różnego pochodzenia zostaną przedstawione zasady „traktowania kulturowego” i „najbardziej uprzywilejowanej kultury”. Zbadano zagadnienia związane z międzynarodowym systemem własności intelektualnej pod kątem ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego oraz zaproponowano możliwości zadośćuczynienia. W tym kontekście zwrócono uwagę na pozytywny wkład istniejącego prawa konkurencji oraz nowych ram prawnych opartych na zasadach niedyskryminacji kulturowej. Powyższe systemy prawne mogą zapewnić lepszą równowagę pomiędzy różnymi uzasadnionymi interesami. Twórcy polityki mogą przyjąć podobne podejścia w ramach UE, aby spełnić wymogi art. 6 i 7 konwencji UNESCO i wspierać lepszy obieg dóbr i usług związanych z kulturą pomiędzy państwami członkowskimi. W omówieniu wezwano do opracowania nowych dróg prawnych w celu wdrożenia zasad sprawiedliwego dostępu, otwartości i równowagi zgodnie z art. 2 ust. 7 i 8, z poszanowaniem uznawanych powszechnie aktów dotyczących praw człowieka zgodnie z art. 5.

Kraje rozwijające się i kraje najślabiej rozwinięte naciskają na kraje rozwinięte, żeby współpracowały przy dostosowaniach patentów w ramach WTO w celu ochrony i wspierania zdrowia publicznego. Autorzy sugerują, by zainteresowane strony zaangażowane w kulturę wymagały podobnych inicjatyw w zakresie prawa autorskiego i powiązanych praw własności intelektualnej, aby chronić i promować różnorodność form wyrazu kulturowego. Podatnicy w UE płacą za niszczenie różnorodności form wyrazu kulturowego. Obejmuje to negatywne oddziaływanie oligopoli, które nadużywają swojej siły rynkowej, zapewne praktykując dyskryminację kulturową poprzez swoje strategie.

Po trzecie, społeczeństwo obywatelskie musi odegrać zasadniczą rolę we wdrożeniu konwencji UNESCO, aby zagwarantować skuteczność tego instrumentu. Autorzy skoncentrują się na tym, jak można urzeczywistnić tę rolę. Najlepiej by było, gdyby organizacje pozarządowe (NGO) reprezentujące społeczeństwo obywatelskie w odniesieniu do wdrożenia konwencji podjęły działania polityczne z taką samą determinacją i skutecznością jak grupy aktywistów, które zgłaszały kwestie pozahandlowe dotyczące środowiska naturalnego w ramach WTO. Podmiotom tym udało się znacząco wpłynąć na opracowanie i wdrożenie przepisów i strategii politycznych dotyczących handlu międzynarodowego wspierających kwestie pozahandlowe odnoszące się do ochrony środowiska naturalnego i trwałego rozwoju. W bliskiej przyszłości muszą się pojawić podobne podmioty, aby dalej opracowywać i wdrażać przepisy i strategie polityczne mające na celu ochronę i promowanie różnorodności kulturowej na etapie krajowym, regionalnym i

międzynarodowym. Niezależność od wpływów publicznych i prywatnych ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia tych celów. W systemach autorytarnych należy chronić organizacje pozarządowe przed dyktatem państwa. W systemach demokratycznych organizacje pozarządowe muszą walczyć z siłą gospodarczą interesów przedsiębiorstw mających dominującą pozycję na rynku. W obu przypadkach oceniono mechanizmy prawne i polityczne, aby umożliwić przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego wyrażanie i popieranie interesu publicznego z zachowaniem niezależności. Jednocześnie konieczna jest przejrzystość i rozliczalność organizacji pozarządowych pod względem struktury członkostwa, reprezentatywności, wewnętrznych procesów podejmowania decyzji, sprawowania rządów i finansowania.

Jako model wdrożenia art. 11 konwencji UNESCO na szczeblu UE może posłużyć oparty na uczestnictwie system Konwencji z Århus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Te trzy kwestie zasługują na szczególną uwagę twórców polityki i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy dążą do podjęcia działań w ramach procesu wdrożenia konwencji UNESCO, stawiając sobie za cel przewyższenie jej słabości i wykorzystanie szans.

#### **Dialog zainteresowanych stron**

Przeprowadzona analiza każdego z tych trzech tematów jest oparta na pracy rozpoznawczej, o której mowa w części pierwszej studium, oraz analizie dostępnych informacji. Analizę tę przedłożono wysokiego szczebla dyskutantom ze środowisk akademickich, którzy przedstawili ocenę krytyczną mającą na celu pobudzenie szerszej zakrojonej debaty wśród zainteresowanych stron. Ich wypowiedzi nagrano, a pliki wideo zamieszczono na stronie [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu) w dziale „Stakeholders’ Dialogue”. Każda z tych wypowiedzi stanowi punkt wyjścia do prowadzonej na blogu internetowej debaty na temat poszczególnych kwestii. Autorzy oczekują, że zainteresowane strony przeczytają studium, posłuchają uwag dyskutantów, a następnie będą dzielić się opiniami na blogu.

### **Część trzecia: Wdrożenie konwencji UNESCO w stosunkach zewnętrznych UE**

Część trzecia obejmuje stosunki zewnętrzne UE. Dotyczy wdrożenia konwencji UNESCO w odniesieniu do polityki w zakresie praw człowieka i handlu międzynarodowego na szczeblu wielostronnym, regionalnym i dwustronnym.

W części tej przeanalizowano rolę UE w niedawnym sporze w ramach WTO dotyczącym porozumień GATS i TRIPS między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Zauważono, że w tych procedurach rozstrzygnięcia sporów dotyczących przemysłu kulturalnego UE poparła Stany Zjednoczone przeciwko Chinom. Obie procedury napędzał oligopol dużych hollywoodzkich wytwórni i powiązanych z nimi interesów. Podczas jednej z rozpraw Chiny powołały się na konwencję UNESCO w swojej obronie. Autorom nic nie wiadomo o tym, by przed podjęciem przez Komisję Europejską decyzji o poparciu stanowiska Stanów Zjednoczonych skonsultowano się z europejskimi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w kulturę. Po omówieniu tych spraw sformułowano wniosek, że Komisja Europejska powinna ustanowić procedury zapewniające terminowe informowanie i odpowiedni udział społeczeństwa obywatelskiego w procesach podejmowania decyzji dotyczących sporów w ramach WTO obejmujących kwestie wchodzące w zakres konwencji



UNESCO. Taki świadomy udział przyczyni się do skuteczniejszego wdrażania konwencji UNESCO.

Ponadto zakwestionowano dotychczasowy brak formalnej dyskusji na temat konwencji UNESCO w ramach WTO. Przeanalizowano tę sytuację i zaproponowano strategię, za pomocą której UE może zainicjować dialog pomiędzy UNESCO a WTO na temat ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego w odniesieniu do uregulowań w zakresie handlu międzynarodowego.

Krytycznie oceniono także mechanizmy współpracy kulturalnej oraz zbadano związek pomiędzy kwestiami dotyczącymi różnorodności kulturowej a regionalnymi i dwustronnymi umowami handlowymi. Pierwszym konkretnym przypadkiem wdrożenia konwencji UNESCO w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE, w ramach europejskiej agendy kultury, było wynegocjowanie dwóch protokołów w sprawie współpracy kulturalnej. W 2008 r. Komisja Europejska zawarła pierwszy protokół z CARIFORUM, a w 2009 r. wynegocjowała drugi z Koreą Południową. Z jednej strony protokoły te stanowią wstępne wskaźniki tego, jak można zrealizować wytyczne i osiągnąć cele agendy kultury. Z drugiej strony negocjacje te ukazały szereg kwestii wymagających dalszej analizy, zwłaszcza z uwagi na to, że różne aspekty podejścia Komisji Europejskiej spotkały się z gwałtowną krytyką.

Autorzy sugerują, by UE, państwa członkowskie i kraje o podobnych zapatrywaniach zawarły wielostronną ramową umowę odniesienia, kiedy UE będzie zawierać regionalne lub dwustronne umowy handlowe. Ta umowa wielostronna zawierałaby wszystkie istotne aspekty dotyczące współpracy kulturalnej mające zastosowanie do wszystkich państw trzecich. Instrument taki mógłby np. uzależniać standardy TRIPS Plus dotyczące ochrony praw autorskich od wdrożenia odpowiednich zabezpieczeń w zakresie prawa konkurencji. UE mogłaby wtedy uzupełniać tę podstawową umowę szczegółowymi postanowieniami mającymi zastosowanie w poszczególnych przypadkach, w jasno określonym zakresie.

Międzynarodowe mechanizmy finansowania publicznego mają zasadnicze znaczenie dla produkcji w dziedzinie kultury na globalnym Południu. W oparciu o studium przypadku dotyczące funduszu filmowego dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wyciągnięto wnioski dotyczące przyszłej współpracy na rzecz rozwoju w ramach konwencji UNESCO.

#### **Część czwarta: Wdrożenie konwencji UNESCO w polityce wewnętrznej UE**

W części czwartej oceniono sytuację Francji i Korei Południowej pod względem udziałów filmów w rynku jako odzwierciedlającą typowy, zasadniczy problem występujący obecnie na większości rynków przemysłu kulturalnego. We wszystkich państwach członkowskich UE i w większości krajów na świecie wysoka koncentracja siły marketingowej warunkuje sytuację, w której widzowie domagają się form i treści należących do głównego nurtu, w większości jednorodnych kulturowo. Przeciętny widz nie ma wielkiego wyboru i konsumuje formy wyrazu kulturowego i leżącą u ich podstaw ideologię, którą podmioty dominujące na rynku są w stanie narzucać poprzez intensywną reklamę. Im większą siłę marketingową mają podmioty dostarczające formy wyrazu kulturowego, tym większa ich penetracja rynku. Obecnie siła marketingowa oligopolu Hollywood z jednej strony i prowadzone przez państwa członkowskie UE finansowanie poprzez selektywną pomoc państwa z drugiej strony w dużej mierze „duopolizują” różne sektory europejskiej kultury. Trzeba chronić prawa artystów i publiczności, która nie chce się poddać żadnej z tych sił. Odpowiedzialni twórcy polityki powinni opracować nowe zasady mające na celu zapewnienie równych szans twórcom form wyrazu kulturowego, którzy są obecnie wykluczeni z dominującego systemu. Autorzy uważają, że stosowany przez państwa mechanizm pomocy selektywnej, jego

„ekspertokracja” i nadmiernie intensywna działalność szeregu pośredników stanowią zagrożenie dla tej wolności w Europie. Są zdania, że remedium stanowi system własności intelektualnej połączony z prawem konkurencji i zasadami niedyskryminacji kulturowej, co przedstawiono w skrócie w części drugiej.

Ponadto zarysowano strategię dotyczącą modelu instytucjonalnego służącego wdrażaniu konwencji UNESCO z 2005 r. w Unii Europejskiej. Zalecono dokonanie przeglądu istniejących kompetencji i potencjalnych synergii w oparciu o nawiązaną współpracę pomiędzy ustanowionymi instytucjami. Ponadto zaproponowano wzięcie pod uwagę Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) jako źródła inspiracji do utworzenia nowego organu, który miałby za zadanie zdobywanie i wymianę wiedzy o środkach i strategiach politycznych służących ochronie i promowaniu różnorodności form wyrazu kulturowego. Ponadto zaproponowano dalsze zgłębianie kwestii wpływu konwencji UNESCO na strategię polityczne służące ochronie i promowaniu różnorodności form wyrazu kulturowego.

### **Część piąta: Wnioski i zalecenia**

W części piątej sformułowano wnioski i zalecenia mające na celu urzeczywistnienie znacznego potencjału konwencji UNESCO w Europie i na arenie międzynarodowej. Podkreślono zwłaszcza rolę społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika napędzającego wdrażanie przedmiotowej umowy.

#### **Długa wersja studium, dialog zainteresowanych stron i dokumenty**

Dostępne są dwie wersje studium: krótsza wersja licząca 80 stron przetłumaczona na kilka języków oraz dłuższa wersja w języku angielskim zawierająca bardziej szczegółową analizę tematów w postaci dokumentów roboczych. Obie wersje oraz odpowiedzi na naszą ankietę można pobrać ze strony internetowej poświęconej studium i zawierającej inne ważne dokumenty, znajdującej się pod adresem: [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu). Strona ta zawiera także dział, w którym zainteresowane strony mogą komentować studium i wymieniać się opiniami.

Tekst konwencji UNESCO, wytyczne operacyjne i inne przydatne informacje można znaleźć na stronie [www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention).

### **Najważniejsze elementy konwencji: zasada suwerenności i jej ograniczenia**

Mechanizm leżący u podstaw konwencji UNESCO można określić mianem „ograniczonego wolnego wstępu”, uprawniającego strony do przyjmowania i wprowadzania w życie przepisów i polityk w celu ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego na swoim terytorium (art. 5 i 6). Zasadę suwerenności określono w art. 2 ust. 2 konwencji UNESCO. Według tego postanowienia państwa, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i z zasadami prawa międzynarodowego, mają suwerenne prawo do wprowadzania środków służących osiągnięciu celów konwencji. Prawo to jest uzależnione od poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności zgodnie z art. 2 ust. 1. Stanowi on, że „Różnorodność kulturowa może być chroniona i promowana jedynie wtedy, gdy zagwarantowane są prawa człowieka i podstawowe wolności, takie jak wolność wypowiedzi, informacji i komunikowania, a także gdy jednostka ma możliwość wyboru form wyrazu kulturowego”. Zasady sprawiedliwego dostępu, otwartości i równowagi, zgodnie z art. 2 ust. 7 i 8, dodatkowo ograniczają uprawnienia stron pod względem polityk kulturalnych.

Zasada suwerenności jest bardzo problematyczna, jeżeli ma zastosowanie do systemów autorytarnych. W większości przypadków systemy takie wykorzystują uprawnienia wynikające z suwerenności i nadużywają ich, a także ignorują ich ograniczenia wymagające przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Unia Europejska staje wobec wyzwania, jakim jest uwzględnienie tego podczas wspierania celów konwencji UNESCO w stosunkach zewnętrznych UE.

Można argumentować, że zgodnie z zasadą solidarności i współpracy międzynarodowej wyrażoną w art. 2 ust. 4 państwa powinny wykroczyć poza wąskie i introwertyczne rozumienie koncepcji suwerenności. Międzynarodowa współpraca i solidarność powinny mieć na celu umożliwianie krajom, zwłaszcza krajom rozwijającym się i gospodarkom najsłabiej rozwiniętym, tworzenia i umacniania własnych środków wyrazu kulturowego i przemysłu kulturalnego, które powstają lub już istnieją. Musi to zachodzić na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Zdaniem autorów taka sama interpretacja powinna mieć zastosowanie także do zasad sprawiedliwego dostępu oraz otwartości i równowagi (art. 2 ust. 7 i 8). Kładą one nacisk na to, że „Sprawiedliwy dostęp do szerokiej i zróżnicowanej gamy form wyrazu kulturowego pochodzących z całego świata oraz dostęp kultur do środków wyrazu i upowszechniania stanowią istotne czynniki wspierające różnorodność kulturową i pogłębiające wzajemne zrozumienie”. Przyznano, że państwa powinny dążyć do odpowiedniego promowania otwartości na inne kultury świata podczas przyjmowania środków wspierających różnorodność form wyrazu kulturowego. W związku z tym w interesie Unii Europejskiej nie leży redukcja międzynarodowej solidarności i współpracy do różnego rodzaju działań charytatywnych.

Ochrona i promowanie zrównoważonej różnorodności form wyrazu kulturowego na tzw. globalnym Południu z korzyścią dla całego świata wymaga opracowania i wdrożenia nowych mechanizmów prawnych mających na celu zapewnienie równych szans. Instrumenty polityczne oparte na płatnościach bezpośrednich wiążą się z ryzykiem, że darczyńcy będą uprawnieni do wpływania na treści kulturowe, a odbiorcy zostaną narażeni na zależność i klientelizm. Ma to zastosowanie zwłaszcza do programów finansowania w ramach tzw. selektywnej pomocy państwa, co bardziej szczegółowo omówiono w części czwartej poniżej.

Skuteczne gwarancje prawne są niezbędne, aby zadbać o to, by prawdziwa różnorodność form wyrazu kulturowego przynosiła korzyści nie tylko małej grupie zamożnych państw demokratycznych, które mają obojętny lub protekcyjny stosunek do reszty świata.

Art. 205–207 TFUE w połączeniu z art. 21 wprowadzają wymóg, by w działaniach na arenie międzynarodowej Unia kierowała się zasadami, które przyświecały jej powstaniu, tzn. rozwojem i rozszerzeniem, oraz zasadami, które chce propagować na świecie: demokracji, państwa prawa, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. W związku z tym wspólna polityka handlowa UE i wyłaniający się kształt gospodarczy powinny przyczynić się do zapewnienia bardziej sprawiedliwego porządku świata także dla sektora kultury.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Na temat wyłaniającego się kształtu gospodarczego UE zob. Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en progrès (Powstawanie i rozwój konstytucji europejskiej)*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006 (Międzynarodowy Przegląd Prawa Gospodarczego 2006), s. 245–284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

## **Przegląd mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń**

Wyniki przedstawione w studium opierają się na szeregu narzędzi: gromadzeniu danych, wywiadach, studiach przypadku i analizie dostępnych informacji. Pozwalają zastanowić się nad potencjałem związanym z wdrożeniem konwencji UNESCO. W tym celu jako narzędzie strategiczne zastosowano analizę SWOT (mocne strony – słabe strony – szanse – zagrożenia) konwencji UNESCO i jej wdrożenia w Unii Europejskiej. Poniżej przedstawiono streszczenie analizy:

### **Mocne strony**

Konwencja UNESCO zapewnia znaczne pole do udziału społeczeństwa obywatelskiego. Na niektórych terytoriach przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego odegrali zasadniczą rolę w kształtowaniu treści konwencji podczas fazy opracowywania i negocjacji. Przyjęta umowa ma taki sam potencjał w zakresie wzmacniania pozycji społeczeństwa obywatelskiego, tak aby mogło ono działać jako siła napędowa wdrożenia konwencji (art. 11).

W związku z tym wdrożenie konwencji UNESCO wymaga zdecydowanego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, które będzie motywowało działania publicznych zainteresowanych stron i nadawało im legitymację prawną.

### **Słabe strony**

Leżąca u podstaw konwencji zasada suwerenności w połączeniu z mało konkretnymi postanowieniami i bardzo słabym systemem rozstrzygania sporów nie jest wystarczająca, by sprostać wyzwaniom, wobec których staje znaczna większość państw, zwłaszcza gospodarek rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych oraz systemów autorytarnych.

W związku z tym publiczne i prywatne zainteresowane strony muszą wyrazić i wyegzekwować na szczeblu międzynarodowym jasne i precyzyjne ograniczenia stosowania zasady suwerenności w oparciu o prawa człowieka i podstawowe wolności oraz zasady sprawiedliwego dostępu, otwartości i równowagi.

### **Szanse**

W konwencji jest mowa o jej inspirującym charakterze, zwrócono się także do publicznych i prywatnych zainteresowanych stron o kreatywność pod względem prawnym i politycznym. Kreatywność taka – w połączeniu ze zmianami w przepisach dotyczących ochrony środowiska naturalnego i pod wpływem uregulowań w zakresie handlu – może zwiększyć dynamikę relacji między idealizmem a realizmem. Będzie to miało bardzo korzystny wpływ na wdrożenie przedmiotowej umowy. Ponadto konwencja może stać się podstawową częścią składową międzynarodowego instrumentu prawnego służącego ochronie i promowaniu „różnorodności ludzkiej” jako narzędzia wczesnego zapobiegania ludobójstwu i masowym mordom. Narzędzie to może być wykorzystywane w stosunkach zewnętrznych UE.

W odniesieniu do działań wewnętrznych UE konwencja może wspierać bardziej zrównoważone działania na rzecz integracji. Instrument ten może także przyczynić się znacząco do wzmacniania spójności. Może stanowić dobre narzędzie sprawowania rządów służące maksymalizacji dobrobytu oraz łagodzeniu napięć wynikających z różnorodności form wyrazu kulturowego, politycznego, etnicznego, religijnego i narodowościowego w Europie i na całym świecie.

W związku z tym zainteresowane strony muszą poświęcić szczególną uwagę skutecznemu wdrożeniu art. 7 i 8 konwencji UNESCO, które dotyczą dostępu do różnorodnych form wyrazu kulturowego i najbardziej radykalnych przypadków negowania go. Powodzenie tego przedsięwzięcia może nadać konwencji rangę ważnej umowy międzynarodowej.

### **Zagrożenia**

Strony konwencji muszą zdawać sobie sprawę z negatywnego oddziaływania obecnego międzynarodowego systemu praw własności intelektualnej na różnorodność form wyrazu kulturowego, zwłaszcza na rynkach zdominowanych przez duże korporacje, które wykorzystują uprawnienia zbiorowe jako oligopole.

Jeżeli strony nie skorzystają w odpowiedni sposób z istotnego prawa konkurencji i nie zadośćuczynią systematycznej dyskryminacji kulturowej, której dopuszczają się korporacje, nie uda się zaradzić obecnemu brakowi równowagi w wymianie dóbr i usług związanych z kulturą. W takim przypadku obowiązki dotyczące dostępu określone w art. 7 będą miały nadal charakter wyłącznie programowy.

Zgodnie z art. 6 strony muszą opracować i wdrożyć odpowiednie kontrole i oceny prawne, aby uniknąć środków przyznających państwu uprawnienia decyzyjne, które wykraczają poza zasięg sądowy i stanowią naruszenie wolności wypowiedzi. Zdaniem autorów mechanizmy selektywnej pomocy państwa grożą ukrytą cenzurą i ograniczaniem ducha przedsiębiorczości kulturalnej.

Niewdrożenie konwencji w sposób w pełni wykorzystujący jej potencjał w zakresie dobrego sprawowania rządów może spowodować negatywne skutki uboczne dla działań mających na celu zrównoważoną integrację europejską, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego i politycznego.

Bez aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego i twórców polityki, którzy napędzają dalsze wdrażanie konwencji, istnieje groźba, że instrument ten stanie się wyłącznie narzędziem dyskursu propagandy politycznej dla bogatych i demokratycznych państw opiekuńczych, a ostatecznie stanie się martwą literą dla wszystkich stron.

Dlatego też propagatorzy różnorodności kulturowej muszą sprzeciwić się wąskiej interpretacji konwencji UNESCO. Muszą zmobilizować podmioty prywatne i publiczne w ramach sektora kultury i poza nim, aby przyczynić się do skutecznego wdrażania tego instrumentu. Muszą wreszcie dołożyć starań, aby dalej rozwijać przepisy i strategie polityczne stworzone do tej pory na szczeblu krajowym i regionalnym.

### **Trzy generacje dyskursu prawnego i politycznego na temat różnorodności kulturowej**

Można zauważyć trzy generacje dyskursu dotyczącego polityki i prawa, które są istotne dla zakresu konwencji UNESCO. Zgodnie z art. 3 instrument ten „stosuje się do polityk i środków wprowadzonych przez strony w związku z ochroną i promowaniem różnorodności form wyrazu kulturowego”. Zakres ten należy rozumieć w połączeniu z art. 1 i 2, w których określono cele i zasady przewodnie przedmiotowej umowy.

Z historycznego punktu widzenia pierwsza generacja dyskursu opierała się na w przeważającej mierze etnocentrycznym podejściu koncentrującym się na ochronie i promowaniu koncepcji „tożsamości kulturowej”. Wraz ze spektakularnym wzmocnieniem wielostronnego systemu handlowego w ostatniej dekadzie XX w. zainteresowane strony zaangażowane w kulturę na różnych terytoriach zdały sobie sprawę z potrzeby połączenia

sił z myślą o sprostaniu nowym wyzwaniom. Porozumienia Światowej Organizacji Handlu (WTO) weszły w życie w 1995 r. Podczas negocjacji, które doprowadziły do zawarcia tych umów, zainteresowanym stronom zaangażowanym w kulturę nie udało się doprowadzić do wprowadzenia „wyjątku o charakterze kulturalnym”. Wyjątek ten doprowadziłby do wyodrębnienia uregulowań dotyczących kultury z zakresu uregulowań dotyczących stopniowej liberalizacji handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów praw własności intelektualnej (GATT, GATS i TRIPS).

Sukces pod względem przewidywalności i możliwości wyegzekwowania przepisów WTO zasadniczo doprowadził do radykalnej zmiany mechanizmu rozstrzygania sporów, który miał zastosowanie do Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) od 1948 do 1994 r. Te nowe realia zapewne przyczyniły się do zmiany strategii wśród zainteresowanych stron zaangażowanych w kulturę i zapoczątkowały drugą generację dyskursu obracającą się wokół koncepcji „różnorodności kulturowej”. Zainteresowane strony zaangażowane w kulturę zareagowały na nadciągające zagrożenie opracowaniem nowych przepisów. Proces ten rozpoczął się opracowaniem prawa miękkiego w postaci deklaracji w sprawie różnorodności kulturowej przyjętej pod auspicjami Rady Europy w 2000 r. W 2001 r. UNESCO przyjęło podobną deklarację, a w 2005 r. bardziej wiążące przepisy w postaci konwencji. Mimo że mnogość rodzajów dyskursu na temat różnorodności kulturowej pojawiła się znacznie wcześniej, nowe wielostronne uregulowania handlowe nadały rozpęd przełożeniu ich na coraz lepiej wyrażone normy prawne.

Obecnie można zaobserwować pojawiającą się trzecią generację pomysłów i inicjatyw w zakresie prawa i polityki. Ta zbliżająca się era daje możliwość powitania nowych sprzymierzeńców w dziedzinie kultury, zainteresowanych ochroną praw człowieka, podstawowych wolności, praw mniejszości oraz zapobieganiem ludobójstwu i masowym mordom. W obecnej postaci konwencja ma na celu wniesienie wkładu, który pozwoli urzeczywistnić prawa człowieka i podstawowe wolności, zarówno na skutek różnorodności form wyrazu kulturowego, jak i ograniczenia zasady suwerenności.

### **Wdrożenie jako „dążenie do rozwoju polityki”**

Komisja Europejska uważa, że „wdrożenie konwencji UNESCO w ramach UE nie jest działaniem stricte prawnym, ale raczej dążeniem do rozwoju polityki, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, które w konkretnych przypadkach może przyjąć formę działań legislacyjnych”. (odpowiedź KE na pytanie 4 kwestionariusza dla organizacji regionalnych dostępnego na stronie [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Takie rozumienie daje szansę na nowe kreatywne nastawienie pod względem politycznym i prawnym, wykraczające poza zwykłe statyczne i formalistyczne podejście. Konwencja UNESCO ma wielki potencjał, jeżeli chodzi o mobilizowanie i pobudzanie twórców prawa i polityki poszukujących innowacyjnych rozwiązań do zajęcia się fundamentalnymi problemami społecznymi w ich okręgach wyborczych odnoszącymi się do kwestii tożsamości i różnorodności. Konwencja obejmuje te kwestie z punktu widzenia kultury. Znaczna wartość tego instrumentu zawiera się jednak w jego potencjale zapewnienia inspiracji i wskazówek w celu stworzenia przyszłych ram prawnych w celu radzenia sobie ze źródłami napięć, takimi jak formy wyrazu religijnego, politycznego i narodowościowego, które wynikają z różnorodności innych form wyrazu w krajach i regionach.

W europejskiej agendzie kultury Komisja Europejska wzywa do „uwzględniania kultury we wszystkich powiązanych politykach” w oparciu o klauzulę traktatu dotyczącą kultury (pkt 4.4): „W odniesieniu do zewnętrznego wymiaru trzeba skoncentrować się na dialogu wielokulturowym, międzykulturowym i międzyreligijnym, propagowaniu zrozumienia między

UE a jej partnerami międzynarodowymi i docieraniu do coraz szerszych kręgów odbiorców w krajach partnerskich. W tym kontekście zasadniczą rolę odgrywa edukacja, zwłaszcza kształcenie w zakresie praw człowieka”.

Stosunki pomiędzy Tybetem a Chinami czy Izraelem a Palestyną pokazują, jak pilnie potrzebne jest przeanalizowanie takiej możliwości. Ochrona i promowanie różnorodności form wyrazu kulturowego z poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności stwarzają plan działania prowadzący do opracowania nowatorskiego prawa międzynarodowego ukierunkowanego na ochronę i promowanie różnorodności ludzkiej oraz wczesne zapobieganie ludobójstwu i masowym mordom. Jednak zanim zaczniemy marzyć o nowych budynkach, musimy wzmocnić fundamenty istniejącego domu.

Komisja Europejska uznaje, że po przyjęciu europejskiej agendy kultury wyłaniają się nowe ramy strategiczne na rzecz kultury w stosunkach zewnętrznych UE. W ramach tych kultura jest postrzegana jako strategiczny czynnik rozwoju politycznego, społecznego i gospodarczego, który nie przybiera wyłącznie formy odosobnionych imprez i prezentacji (odpowiedź KE na pytanie 4.1 kwestionariusza dla organizacji regionalnych). Kryteria kopenhaskie dotyczące dialogu pomiędzy Unią Europejską, Bałkanami Zachodnimi i Turcją pokazują, jak można zastosować to nowe podejście do konkretnych zadań. Ponadto Komisja jasno wyraża oczekiwanie, że konwencja UNESCO ukształtuje „nowe znaczenie kultury i różnorodności kulturowej w ramach globalnego ładu, ponieważ jest uznawana za kulturowy filar na szczeblu światowym i odzwierciedla osiągnięcia uzyskane dzięki inicjatywom i umowom środowiskowym w obszarze zmiany klimatu i różnorodności biologicznej” (odpowiedź KE na pytanie 11.2 kwestionariusza dla organizacji regionalnych).

Autorzy zgadzają się z tą wizją i zarysowują w studium szereg możliwości, które mogą przyczynić się do urzeczywistnienia tych aspiracji w stosunkach wewnętrznych i transgranicznych. W ciągu ostatnich dekad dynamiczne zmiany w prawie dotyczącym ochrony środowiska doprowadziły do stworzenia różnych instrumentów na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym, takich jak Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r. Te zmiany prawne w połączeniu z późniejszymi wyzwaniem dotyczącymi kwestii pozahandlowych takich jak zdrowie publiczne i wynikającymi z prawa WTO spowodowały pojawienie się nowego dyskursu na temat różnorodności kulturowej. Z punktu widzenia prawa i polityki najważniejszym zagrożeniem dla tego dyskursu jest cofnięcie się do introwertycznego rozumienia tożsamości kulturowej. Zważywszy na ten najgorszy scenariusz, poważni propagatorzy różnorodności kulturowej nie powinni zlekceważyć wyjątkowych szans wiążących się z kreatywną interpretacją konwencji UNESCO.