



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 88 (333) • 6 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Konwencja o ochronie różnorodności kulturowej

Rafał Tarnogórski

Celem przyjętej przez UNESCO konwencji jest wspieranie i ochrona różnorodności treści kulturowych i wypowiedzi artystycznych. Konwencja zawiera definicję różnorodności kulturowej oraz zapewnia stronom suwerenne prawo do udzielenia wsparcia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie kultury, w tym także instytucjom publicznym. Nie podważa zobowiązań podjętych w ramach WTO, ale może wywołać spory co do finansowania i ochrony własnych rynków jeśli chodzi o dobra i usługi kulturowe.

Konferencja Generalna Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) 20 października 2005 r. przyjęła Konwencję o wspieraniu i ochronie różnorodności treści kulturowych i wypowiedzi artystycznych (*Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*). Zdefiniowano w niej główne zasady i pojęcia odnoszące się do różnorodności kulturowej (*cultural diversity*). Przyjęcie konwencji stanowi wyraz tendencji do regulacji normatywnej na poziomie międzynarodowym obszaru działalności kulturalnej. Kwestie kultury zostały wpisane w szerszy kontekst zrównoważonego rozwoju, wskazano na ich związek z prawami człowieka oraz na suwerenny charakter praw przysługujących państwu, stronie konwencji, służących zabezpieczeniu różnorodności treści kulturowych i wypowiedzi artystycznych na jego terytorium.

Aspekty prawne. Konwencja powołuje się na różnorodność kulturową jako cechę konstytutywną ludzkości i podkreśla, iż jest ona niezbędna dla pokoju i bezpieczeństwa na poziomach lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Potwierdza, że wolność wyrażania i rozpowszechniania poglądów umożliwia rozkwit treści kulturowych i wypowiedzi artystycznych w społeczeństwie. Wskazuje także na znaczenie różnorodności kulturowej w zapewnieniu pełnego przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Celem regulacji są najogólniej wsparcie i ochrona dialogu między kulturami i międzynarodowa współpraca zmierzająca do zachowania i rozwoju przedmiotu konwencji. Wśród zasad sformułowanych w tekście nie tylko znalazło się poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, równej godności kultur, lecz także podkreślono suwerenne prawo państw do prowadzenia polityki wspierającej różnorodność kulturową oraz do stosowania w tym zakresie różnych instrumentów, w tym prawnych. Dla celów konwencji różnorodność kulturowa oznacza różnorodność działań, w których wyraża się kultura grup i społeczeństw. Instrumenty i polityka kulturalna odnoszą się do tworzenia, produkcji, udostępniania, dystrybucji i dostępu do działalności, dóbr i usług kulturalnych. W swojej zasadniczej części konwencja normuje prawa i obowiązki stron (art. 5–19). Sprowadzają się one do potwierdzenia suwerennego prawa do opracowania, utrzymania i wdrażania polityk i instrumentów wspierania i ochrony różnorodności kulturowej dla umocnienia międzynarodowej współpracy w osiągnięciu celów konwencji. Każda ze stron może podjąć na swoim terytorium takie środki (w postaci odpowiednich polityk i instrumentów), jakie zapewnią wsparcie i ochronę różnorodności treści kulturowych i wypowiedzi artystycznych. Na mocy konwencji tworzy się Międzynarodowy Fundusz Różnorodności Kulturowej oraz organy konwencji w postaci Konferencji Stron oraz Komitetu Międzyrządowego. Obsługę administracyjną zapewni sekretariat UNESCO, strony konwencji zobowiązane są do cyklicznego (co 4 lata) składania raportów z zastosowania środków w przedmiocie regulowanym przez konwencję. Szeroko określono zakres podmiotowy konwencji, umożliwiając przystąpienie do niej nie tylko państwom, lecz także organizacjom regionalnej integracji ekonomicznej oraz samorządzącym terytoriom mającym zdolność traktatową, lecz jeszcze nie niepodle-

głym (art. 27). Wejście w życie określono datą złożenia 30 instrumentu ratyfikacyjnego bądź innego aktu, za pomocą którego strona konwencji wyraża zgodę na związanie się jej postanowieniami. Konwencja przewiduje możliwość zgłaszania poprawek i wypowiedzenia. Rozbudowane przepisy określają kwestie członkostwa organizacji regionalnej integracji ekonomicznej, podając zasady głosowania przez organizację i jej członków. Prawa organizacji i jej członków nie mogą być wykonywane jednocześnie. Organizacja dysponuje liczbą głosów równą liczbie jej członków, prawo głosu zaś przysługuje, albo organizacji jako całości albo jej członkom.

Aspekty polityczne. Pod tekstem konwencji podpisało się 148 członków UNESCO, sprzeciw wyraziły tylko Stany Zjednoczone i Izrael. Argumenty sformułowane przez Francję i Kanadę, państwa najbardziej aktywne w promowaniu tego aktu, wsparte autorytetem Komisji Europejskiej, okazały się bardziej przekonujące dla większości. Mimo uznania przez konwencję różnorodności kulturowej jako wartości chronionej przez społeczność międzynarodową, głównym celem regulacji jest usankcjonowanie możliwości wsparcia podmiotów krajowych prowadzących działalność w zakresie kultury (cel protekcyjny). Zważywszy na podwójny, gospodarczy i kulturalny zarazem, charakter usług i dóbr kulturalnych, państwa sprzeciwiły się przede wszystkim poddaniu zasadom rynkowym wrażliwego sektora audiowizualnego. Dodatkowym czynnikiem jest to, iż w UE powszechnie dotuje się produkty kulturalne w imię różnorodności językowej lub kulturowej, co można postrzegać jako zakłócenie konkurencji, biorąc pod uwagę zasadę równego dostępu do rynku. Kolejny problem to utrzymanie dotacji publicznych, które uznano za niezbędne dla wspierania kina europejskiego, ponieważ z powodu dużej różnorodności językowej Unia nie dysponuje wielkim zintegrowanym rynkiem i nie może konkurować z rynkiem amerykańskim. Konwencja uznaje znaczenie zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej pomocy finansowej oraz to, że sygnatariusze będą mogli decydować o charakterze, wysokości i beneficjentach takiej pomocy. Mogą nimi być także instytucje publiczne, których zadaniem jest zapewnienie różnorodności kulturowej i pluralizmu mediów, w szczególności publiczni nadawcy. W największym zatem stopniu takie wsparcie będzie dotyczyło rynku audiowizualnego, na którym konkurencja amerykańskich korporacji jest największa. Słuszna wydaje się więc konstatacja, że ostrze regulacji skierowano przeciwko dominacji amerykańskich mediów w sferze kultury masowej. Nie dziwi też amerykański sprzeciw wyrażony w trakcie prac nad konwencją, który jednak nie mógł zablokować jej przyjęcia, gdyż w odróżnieniu od decyzji WTO, decyzje Konferencji Generalnej UNESCO zapadają większością głosów. Nie można jednak wykluczyć, że Stany Zjednoczone spróbują wywrzeć presję na inne państwa, by nie przystępowały do konwencji; stanowi ona prawo tylko *inter partes*.

Wspieranie różnorodności kulturowej wpisane jest w ramy prawne UE (art. 151 ust. 4 TWE), z tej perspektywy konwencja może być postrzegana jako transpozycja zasad wspólnotowych na poziomie międzynarodowym. Na poziomie krajowym, w Strategii państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020 stwierdzono, że przez prace nad konwencją UNESCO i promowanie idei różnorodności kulturalnej społeczność międzynarodowa stara się tworzyć przeciwwagę dla dążeń liberalizacyjnych ujawniających się w łonie WTO. Konkluzja jest krótka: Polska popiera tę ideę. Stanowisko to jest zbieżne z wyrażonym przez Komisję Europejską w dokumencie Ku międzynarodowej regulacji w zakresie różnorodności kulturowej (COM(2003) 520 final). W listopadzie 2004 r. Rada UE udzieliła Komisji mandatu do reprezentowania Unii i państw członkowskich w negocjacjach w UNESCO nad projektem konwencji o ochronie różnorodności kulturowej – z intencją przystąpienia do niej UE jako całości.

Jakkolwiek konwencja nie podważa zobowiązań podjętych w ramach WTO, gdyż nie skutkuje wyłączeniem dóbr i usług z zakresu kultury z porozumień organizacji, to będzie zobowiązywała strony konwencji do uwzględnienia jej postanowień przy stosowaniu oraz interpretacji porozumień handlowych, a także przy negocjowaniu następnych porozumień w dziedzinie handlu. Wydaje się zatem, że przyjęcie konwencji stworzy nową płaszczyznę sporu co do finansowania i ochrony własnych rynków jeśli chodzi o działalność, dobra i usługi kulturalne, która nie pozostanie bez wpływu na dyskusję toczącą się w ramach negocjacji WTO.