

*Ötvenéves az Európai Közösség*

ALAKULÁSA AZ UNESCO ÉS AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG  
JOGFORRÁSAINAK FÉNYÉBEN\*

LÁNCOS PETRA LEA  
doktorandusz (PPKE JÁK)

**I. A kultúra fogalmának problémája**

A kultúra fogalmának kérdésével a tudományos irodalom számos ága foglalkozott már, azonban a fogalom pontos tartalmát illetően a szerzők között nincsen egyetértés. Így többek között a kultúrát a természeti és társadalmi környezet tudatos alakítására való képességnek,<sup>1</sup> az egyén cselekvését meghatározó normák, értékek és szimbólumok valamely rendjének,<sup>2</sup> illetve azon emberi magatartásnak és eredményeinek tekintik, melyek az ember társadalmi és nem ösztönös mivoltából erednek.<sup>3</sup> Szembetűnő, hogy ezek a meghatározások a kultúrának egy általános, átfogó, az ember tudatos tevékenységével összefüggő fogalmát takarják. Ehhez képest a kultúra tematizálásának jelenkori konjunktúrája a fogalomnak egy szűkebb értelméhez kötődik, méghozzá a kultúra bármiféle művészeti jellegű, tartalmú megjelenési formáihoz.

---

\* A PPKE JÁK Európai és Nemzetközi Közjogi Tanszéke által 2007. május 9-én, a Magyar ENSZ Társasággal közösen, „Az Európai Közösség és az ENSZ” címmel rendezett konferencián tartott előadás bővített változata.

<sup>1</sup> JAMES P. SPRADLEY – DAVID W. MCCURDY: *Issues in Cultural Anthropology: Selected Readings*. Waveland, 1987, 4.

<sup>2</sup> TALCOTT PARSONS – EDWARD SHILS: Values and social systems. In JEFFREY ALEXANDER – STEVEN SEIDMAN (eds.): *Culture and Society, Contemporary Debates*. Cambridge University Press, 1990, 39–40.

<sup>3</sup> G. DUNCAN MITCHELL (ed.): *Dictionary of Sociology*. Routledge, 1968.

## II. A kultúra jelentősége és védelmének problémája a globalizálódó világban

A nemzetközi kereskedelemnek elsősorban a Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (GATT), illetve a Világkereskedelmi Szervezet (WTO)<sup>4</sup> nyomán való liberalizálása különös élességgel vetette fel a kultúrának addig kevésbé szembetűnő aspektusát: annak áru, illetve szolgáltatás jellegét.<sup>5</sup> Mint minden liberalizálódó piacon, a kulturális tartalmat hordozó áruk és szolgáltatások piacán is folyamatosan fokozódott a verseny. A kultúrpiac legkiemelkedőbb, legvitatottabb szegmensét jellegükénél fogva<sup>6</sup> az audiovizuális termékek és szolgáltatások piaca tette és teszi ki napjainkban is, melyek jellemzően művészi tartalmat hordoznak.<sup>7</sup> Az audiovizuális szektort óriási versenyelőnye, a befektetések koncentrációja okán egyértelműen az Amerikai Egyesült Államok dominálja, és erőteljes politikát folytat piaci helyzetének megőrzése, illetve a szellemi termékeihez fűződő jogok védelme érdekében.<sup>8</sup> Mindeközben a többi ország frusztrációját nem csupán a kérdéses piacra való betörés nehézségei, de a saját kultúrájuknak az „amerikai tömegkultúra” előtti behódolásáról alkotott rémképek táplálják. A félelmek háttérében az a megfontolás áll, hogy a kultúra alapvető szerepet játszik az egyéni, illetve kollektív identitás létrejöttében és annak fenntartásában, így a „nemzeti” vagy „helyi” kultúrák kiszorítása súlyos politikai következményekkel is járhat.<sup>9</sup>

A kultúraféltés szempontjából igen érdekes az Európai Közösség (EK) és tagállamainak tapasztalata is, mely a globális szinten jelentkező tendenciákat reprodukálja az öreg kontinensen. A közösségi jog kötelező, a vonatkozó tagállami joggal szemben elsőbbséget élvező előírásokat tartalmaz az áruk, illetve szolgáltatások tagállamok közötti forgalmára nézve. Ezek a rendelkezések nem tartalmazzak ún. „kulturális kivételt”, azaz nem alkalmaznak eltérő szabályokat a kulturális cikkekre nézve. Továbbá az alapszerződés (EKSZ) viszonylag új, kultúrát érintő címére épülő gyakorlat is kétségeket ébreszt a kulturális megfontolások belső piaci szerepét illetően. Az egysé-

<sup>4</sup> A nemzetközi kereskedelem liberalizációja valamint a nemzeti kultúrpolitikák ellentétéről ld. MARY E. FOOTER – CRISTOPH BEAT GRABER: Trade Liberalization and Cultural Policy. *Journal of International Economic Law* (2000), 115–144.

<sup>5</sup> DENNIS BROWNE: Canada’s cultural trade quandry – How do we resolve the impasse? *International Journal* (1999), 363–374, 366.; TANIA VOON: State support for audiovisual products in the World Trade Organisation: Protectionism or cultural policy? *International Journal of Cultural Property* 13 (2006), 129–160.; CHRISTOPH BEAT GRABER: The new UNESCO Convention on Cultural Diversity: A counterbalance to the WTO? *Journal of International Economic Law* 9 (3) (2006), 553–574.

<sup>6</sup> Könyví, gyors, olcsó másolhatóság (VOON i. m. 135.), szatellit útján való terjeszthetőség (FOOTER – GRABER i. m. 118.) A kulturális sokféleség fogalmának valamint az audiovizuális termékek körének történeti összefüggéséről ld. GRABER i. m. 3.

<sup>7</sup> VOON ib. 132, 135–136.

<sup>8</sup> Ld. pl. AMERICO BEVIGLIA ZAMPETTI: WTO rules in the audiovisual sector. *HWWA Report* 229 (2003), 24–25.

<sup>9</sup> PETER A. KRAUS: *Between Mill and Hallstein. Cultural diversity as a challenge to European integration*. (Prepared for the Francqui Prize Conference, “Cultural diversity versus economic solidarity”, Brussels, 28 February–1 March 2003), Revised version (2003), 4–5.; MARK KILLIAN BREWER: The European Union and Legitimacy: Time for a European Constitution. *Cornell International Law Journal* 34 (3) (2001), 555–584, 563–564.; GIANLUIGI PALOMBELLA: Whose Europe? After the Constitution: A Goal-Based Citizenship. *International Journal of Constitutional Law* 3 (2) (2005), 357, 365.

ges piac megvalósításának sikerei így egyszerre jártak a tagállamok kultúrpolitikai hegemóniájának térszűkítésével, valamint az Európai Közösség egységesítő, liberalizáló tevékenységével szembeni ellenérzés fokozódásával.

Mindezeknek megfelelően a kulturális cikkek piacának liberalizálása, illetve a kulturális értékek – és nem utolsósorban érdekek – védelméért való küzdelem témánk szempontjából két fronton zajlik. A kultúrpolitikai küzdelem egyfelől globális szinten folyik, még hozzá legújabbban az Amerikai Egyesült Államok kulturális téren őrzött gazdasági fölényének, illetve a kereskedelmi megállapodásokban vállalt liberalizációs kötelezettségek tompítására az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) keretében létrehozott legfrissebb egyezmény síkján.<sup>10</sup> Másfelől – bár kevésbé látványosan – zajlik az Európai Közösség és tagállamainak kapcsolata szintjén, ahol a tagállamok egy külön alapszerződésbeli cím beiktatásával igyekeztek a közösségi kulturális kompetenciák fejlődését letörni. Végül pedig a két szint keresztszétét illetően érdekes kérdést vet fel, hogy milyen kihatással lesz a fent említett UNESCO egyezmény a Közösség és tagállamai viszonyára a kulturális és egyéb hatáskörök további gyakorlására nézve.

### III. A kultúra védelme az UNESCO keretében

#### 1. Az UNESCO és jogi eszközei

A párizsi székhelyű UNESCO-t 1945-ben mint szakosított szervezet hozták létre<sup>11</sup> az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) keretében azzal a céllal, hogy a nemzetek közötti nevelésügyi, tudományos és kulturális együttműködés szorosabbra fűzésével elősegítse a béke és biztonság fenntartását.<sup>12</sup> Ez a cél többek között magában foglalja a művészeti, történeti és tudományos alkotások egyetemes örökségének megőrzését és védelmét, melyet az UNESCO Alkotmánya szerint a vonatkozó nemzetközi megállapodások kidolgozásával és ajánlásával kíván előmozdítani.<sup>13</sup> A szervezet jogi eszköztára a kötelező multilaterális egyezményeken túlmenően a nem kötelező nyilatkozatokat és ajánlásokat is magában foglalja.<sup>14</sup>

A sikeres indítást követően<sup>15</sup> az UNESCO működése a hetvenes, nyolcvanas években kifulladásra, nem utolsósorban olyan fontos tagállamok kilépése miatt, mint az Amerikai Egyesült Államok, valamint az Egyesült Királyság, akik a szervezet

<sup>10</sup> GRABER i. m. 2.

<sup>11</sup> A Magyar Köztársaság az 1948. évi XL. törvénnyel cikkelyezte be az UNESCO Alkotmányát.

<sup>12</sup> UNESCO Alkotmánya, 1. cikk, 1. bekezdés. Tagjaik kulturális kapcsolatainak elmélyítését az Európai Tanács, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési szervezet is célul tűzte ki, felismervén, hogy a nemzetek kulturális együttműködése, a kulturális párbeszéd elősegíti a kölcsönös megértést és a nemzetközi kapcsolatok megszilárdítását. (CORNELIA MAX: *Die auswärtige Kulturkompetenz der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 151 Abs. 3 EG*. Mauke, 2004, 116–124.)

<sup>13</sup> UNESCO Alkotmánya, 1. cikk, 2. bekezdés, c. pont, 1. fordulat.

<sup>14</sup> Az UNESCO Alkotmánya maga a nyilatkozatokat nem, csupán az ajánlásokat említi.

<sup>15</sup> Az 1952-es Egyetemes Szerzői Jogi Konvenció, a Kulturális Javak Fegyveres Konfliktus Esetén Történő Védelméről Szóló 1954-es Egyezmény, a Kulturális Vagyon Illegális Importjának, Exportjának és Tulajdonjog-átruházásnak Tilalmáról és Megelőzéséről Szóló 1970-es Egyezmény, valamint a Világ

akkori tevékenysége<sup>16</sup> mögött a harmadik világnak a fejlett nyugat ellen indított politikai támadását sejtették.<sup>17</sup> A botrányok okozta mélypontról a szervezetnek csupán az ezredfordulóra sikerült kilábalnia a két nagyhatalom ismételt csatlakozásával, és ma már ismét elismert és fontos tényezője a nemzetközi kapcsolatok alakításának.

Az Amerikai Egyesült Államoknak azonban az UNESCO újabban ismét fejtörést okozott. A szervezet legutóbbi, 2007. március 18-án hatályba lépett Kulturális Kifejezőmódok Sokszínűségének Védelméről és Előmozdításáról szóló Egyezményét (Egyezmény) az USA nem ratifikálta, mivel úgy vélte, az valójában protekcionista 18 kereskedelmi korlátozások igazolását szolgálja a kulturális javak nemzetközi forgalma tekintetében,<sup>19</sup> és célja sokkal inkább az USA nemzetközi kultúrpiaci fölényének alácsúsztatása, mint a kulturális élet védelme, és ebben minden bizonnyal igaza is volt.

## 2. A kulturális sokszínűség védelme – a Nyilatkozattól az Egyezményig

Az Egyezmény eddig az UNESCO-nak a kultúra általános védelmét szolgáló legátfogóbb jogi eszköze. Céljaiban és megfontolásaiban az UNESCO Kulturális Sokszínűségről szóló Egyetemes Nyilatkozatára épül (Nyilatkozat),<sup>20</sup> mely a kulturális sokszínűséget az emberiség közös örökségének rangjára emeli,<sup>21</sup> védelmét pedig az emberi jogok és alapvető szabadságok mércéjévé teszi.<sup>22</sup> Már a Nyilatkozat is foglalkozik a „kulturális árukkal és szolgáltatásokkal”, melyeket olyan „egyedi természetű javaknak minősít, melyek identitás- és értékhordozó jellegük folytán „nem kezelhetők pusztán áru vagy fogyasztói cikk gyanánt.”<sup>23</sup> Az igen bonyolult és homályosan megfogalmazott kilencedik cikkely a nemzetek kultúrpolitikai erőfeszítéseinek jelentőségét húzza alá a sokszínűség megőrzésében, ám egyben megemlíti, hogy azok alakítására az egyes államok „nemzetközi kötelezettségeinek tiszteletben tartása mellett” kerülhet sor. Mindezek fényében, továbbá a Nyilatkozat Cselekvési Tervének 1. pontja értelmében, mely gyakorlatilag egy vonatkozó nemzetközi jogi eszköz kidolgozá-

---

Kulturális és Természeti Örökségének Védelméről szóló 1972-es Egyezmény kidolgozását követően csupán az ezredforduló után került sor a Víz Alatti Kulturális Örökség Megőrzéséről Szóló Nemzetközi Keretegyezmény (2001), a Szellemi Kulturális Örökség Védelméről Szóló Egyezmény (2003) továbbá a Kulturális Kifejezőmódok Sokszínűségének Védelméről és Előmozdításáról szóló Egyezmény (2005) kimunkálására.

<sup>16</sup> Az UNESCO 1978-as Tömegtájékoztatásról szóló Nyilatkozata (<http://www.casi.org.nz/statements/decmedia.htm>) valamint az 1980-as MacBride Jelentés (<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>) melynek kidolgozására az UNESCO megbízásából került sor.

<sup>17</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/UNESCO> (2007.05.03.).

<sup>18</sup> GRABER i. m. 7.

<sup>19</sup> SABINE VON SCHORLEMER: *Kultúrpolitik in Völkerrecht verankert*, in: *Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen*. Deutsche UNESCO-Kommission (2006), 40, 57.

<sup>20</sup> <http://www.unesco.hu/index.php?id=402&type=node>; GRABER i. m. 5–6.

<sup>21</sup> Nyilatkozat első cikkelyének negyedik mondata, illetve Egyezmény preambulumának harmadik fordulata.

<sup>22</sup> Nyilatkozat negyedik cikkelyének második mondata, illetve Egyezmény preambulumának hatodik fordulata.

<sup>23</sup> Nyilatkozat nyolcadik cikkelye, illetve Egyezmény preambulumának tizennyolcadik fordulata.

sára ad felhatalmazást, került sor az Egyezmény kidolgozására és elfogadására, mely immár kötelező erejű rendelkezéseket fektet le az aláíró tagállamok számára.

### 3. A kultúra fogalma és védelme az Egyezmény szerint

Az Egyezmény célja szerint a kulturális sokféleség megőrzésére és előmozdítására, továbbá a kultúrák közötti párbeszéd elősegítésére jött létre.<sup>24</sup> E célok megvalósításához számos különböző eszközt rendel, vezérelveket és fogalom-meghatározásokat alkalmaz, továbbá külön szervezetet állít fel.

Habár a fogalom-meghatározások listája<sup>25</sup> nem tartalmazza a kultúra definícióját, az egyes kapcsolódó fogalmak meghatározásából azonban bizonyos következtetések vonhatóak le a kultúra Egyezmény szerinti fogalmának tartalmára nézve. Mivel az Egyezmény tárgyi hatálya a „kulturális kifejezésekre” terjed ki, érdemes ebből a fogalomból<sup>26</sup> kiindulni. A vonatkozó fogalom-meghatározás szerint a ‘kulturális’ kifejezés „egyének, csoportok és társadalmak kreativitásának” eredménye, azaz valamely alkotó jellegű tevékenységet feltételez. Fogalmi elem a „kulturális tartalom”, melyet az Egyezmény mint a kulturális identitástudatot tükröző szimbolikus, művészi vagy kulturális érték jelleghez kapcsol.<sup>27</sup> Bár a kultúra Egyezmény szerinti fogalma így is homályos marad, annyi elmondható, hogy az valamely identitástudatból eredő és egyben azt tükröző jelenség, mely alkotó tevékenység útján manifesztálódik a külvilágban. Ennek megfelelően egy, az általános tudatos emberi tevékenység eredményeit jelölő kultúrafogalomnál jóval szűkebb fogalmat kapunk, melyre jellemző az identitás általi determináltság, valamint a művészi jelleg.

A vezérelvek köréből elsősorban a *szuverenitás elve* érdemel említést, mely kiemeli, hogy minden államnak szuverén joga van politikai irányelveket és intézkedéseket elfogadni a kulturális sokszínűség saját területén való védelme, előmozdítása érdekében. Ezt az elvet a ‘felek jogai nemzeti szinten’ eszközével tölti meg tartalommal az Egyezmény, mely nem csupán a nemzeti kultúrapiac védelmére elfogadott szabályozási eszközöket, a saját kultúra súlyos fenyegetettségének diszkrecionális megállapítását, de még a helyi kulturális erőfeszítések és iparágak szubvencionálását is lehetővé teszi az aláíró államok számára.<sup>28</sup> A Felek ilyen irányú jogai ellentétesek

<sup>24</sup> Egyezmény 1. cikk.

<sup>25</sup> Ibid 4. cikk.

<sup>26</sup> Ibid 3. bekezdés.

<sup>27</sup> Ibid 2. bekezdés.

<sup>28</sup> Ld. pl. Egyezmény 6. cikkének 2. bekezdése, a) [a Felek] a kulturális kifejezések sokszínűségének védelmére és előmozdítására irányuló szabályozási intézkedések[et hozhatnak],

c) [a Felek biztosíthatják, hogy a] kulturális iparágak [...] valóban hozzáférjenek a kulturális tevékenységek, javak és szolgáltatások előállításának, terjesztésének, és elosztásának eszközeihez;

d) [a Felek által hozhatók olyan] intézkedések, amelyek pénzügyi támogatást biztosítanak közpénzből; Továbbá a 8. cikk 1. bekezdését, miszerint „valamely Fél megállapíthatja olyan különleges helyzetek fennállását, ahol a területén lévő kulturális kifejezések a megszűnés veszélyének vagy súlyos fenyegetésnek vannak kitéve, vagy más okból haladéktalan védelmet igényelnek.”

A fentiek kapcsán kiemelendő továbbá a „nemzetközi szolidaritás és együttműködés elve” miszerint a nemzetközi együttműködés célja valamennyi ország kulturális kifejezéséhez szükséges eszközök előmozdítása, melyek között kifejezetten említi a kulturális iparágak kategóriáját.

WTO szerződésrendszer egyes rendelkezéseivel,<sup>29</sup> így például a GATT szubvenciókra, illetve piacvédelmi intézkedésekre vonatkozó előírásaival, melyek főszabályként tiltják ezeket,<sup>30</sup> és csak bizonyos okok fennforgása és eljárások betartása esetére teszik lehetővé az ilyen irányú intézkedések foganatosítását. A Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (GATS) alapján ugyan az aláíró felek kötelesek törekedni a szolgáltatások kereskedelmének fokozatos liberalizációjára,<sup>31</sup> ám az Egyezmény szerint a Felek legalábbis elzárkózhatnak további liberalizációs kötelezettségek vállalásától. Ehelyütt kiemelendő az Egyezmény 20. cikke, mely az Egyezmény „más jogi okmányokhoz fűződő kapcsolatát” hivatott rendezni. Bár a második bekezdés kifejezetten kijelenti, hogy az Egyezmény rendelkezései nem módosítják a Felek más szerződések szerinti jogait és kötelezettségeit, első bekezdésében kimondja azt is, hogy az Egyezmény nem rendelhető alá más szerződéses megállapodásoknak, és rendelkezései egyéb szerződéses kötelezettségek értelmezésénél figyelembe veendőek. Ennek megfelelően az Egyezmény, valamint a GATT és a GATS rendelkezései között kollízió áll fenn, melynek rendezésére a legújabb irodalomban folyamatosan születnek javaslatok.<sup>32</sup>

A kulturális kifejezések védelmét szolgáló eszközök tekintetében a nemzeti kultúrpolitikai intézkedések széles körén<sup>33</sup> kívül az UNESCO, valamint az Egyezmény szervei felé tett kötelező, rendszeres jelentéstételt, illetve az aláíró Felek közötti információ- és tapasztalatcserét<sup>34</sup> valamint azok nemzetközi együttműködését<sup>35</sup> írja elő az Egyezmény. Megemlíthető, hogy a modern nemzetközi megállapodások szellemében<sup>36</sup> az Egyezmény is elismeri az oktatás, valamint a civil társadalom szerepét a kulturális sokszínűség jelentőségének társadalmi tudatosításában illetve előmozdításában, és a politikai integráció elvét követve felszólítja a Feleket a kulturális megfontolásoknak minden fejlesztési célú intézkedésbe való beépítésére.<sup>37</sup> Ehelyütt szükséges rámutatni arra, hogy a Felek kötelezettségeinek meghatározása körében gyakran alkalmazott „a Felek törekszenek”, valamint a „Felek erőfeszítéseket tesznek” kifejezések igen kétségesek teszik azok hatékony kikényszeríthetőségét. Kiemelt szerephez jut a fejlődő országok különleges helyzete, melyek támogatására az Egyezmény céljai érdekében kedvezményes elbánás illetve pénzügyi támogatások (Nemzetközi Alap a Kulturális Sokszínűségért) formájában kerül sor.<sup>38</sup> Végül kieme-

<sup>29</sup> GRABER i. m. 7.; DELIA FERRI: EU participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some constitutional remarks. *European Diversity and Autonomy Papers* (EDAP) 3/2005, 22.

<sup>30</sup> GATT 1947, XVI. és XVIII. cikkei.

<sup>31</sup> GATS, preambulumaának második és harmadik fordulata; tizenkilencedik cikk, 1. bekezdés. Ld. még: VOON i. m. 130.; FOOTER – GRABER i. m. 122.; GRABER i. m. 3.

<sup>32</sup> SCHORLEMER i. m. 59–60.; VOON i. m. 139–147.; GRABER i. m. 12–22.

<sup>33</sup> Egyezmény, 6-8. cikkek.

<sup>34</sup> Ibid 9. cikk.

<sup>35</sup> Ibid 12. cikk.

<sup>36</sup> Ld. pl. az Egyesült Nemzetek Szervezete Éghajlatváltozásról szóló Egyezményét (4. cikk, 1. bekezdés, i)), a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezmény Biológiai Biztonságról szóló Cartagennai Jegyzőkönyvét (23. cikk, 1. bekezdés a)), stb.

<sup>37</sup> Egyezmény, 10–11, 13. cikkek.

<sup>38</sup> Ibid 14–16 cikkek, valamint a 18. cikk.

lendő, hogy külön vitarendezési rendszerrel is rendelkezik az Egyezmény, mely megfelelő elveket, egy *ad hoc* Egyeztető Bizottság felállítását továbbá annak nem kötelező vitarendezési javaslatát írja elő.<sup>39</sup> Az Egyezmény által létrehozott szervek, így a döntéshozatalra hivatott Felek Konferenciája valamint a végrehajtási funkciókkal felruházott Kormányközi Bizottság az UNESCO Titkárságával együtt biztosítják az Egyezmény működtetését.

#### IV. A kultúra védelme az Európai Közösség jogában

##### 1. A Közösség kulturális kompetenciájának kialakulása

Mivel az EK-t elsősorban gazdasági célok megvalósítására alapították,<sup>40</sup> az alapszerződés eredetileg semmilyen utalást nem tartalmazott a kultúrára nézve.<sup>41</sup> A többségi álláspont a kultúrát a tagállamok számára fenntartott, kizárólagos területnek tekintette, ahol közösségi kezdeményezéseknek nincsen helye.<sup>42</sup> Ugyanakkor a tagállamok meglepődve tapasztalhatták, hogy a Bizottság kifejezett alapszerződésbeli felhatalmazás híján is már a hetvenes évektől kezdődően ún. közleményeket ad ki a kulturális szférát illető kérdésekkel kapcsolatban.<sup>43</sup> Mindeközben a közös piac megvalósításának folyamatában olyan alkalmazási elsőbbséget élvező közösségi intézkedések elfogadására is sor került, melyek a tagállamokat esetenként korlátozták kultúrpolitikai szabad alakításában, illetve érvényesítésében.<sup>44</sup> A fentiek magyarázata abban a kettős nézőpontban rejlett, mellyel a Bizottság a kultúrát megközelítette. Egyfelől tudomásul vette, hogy a közösségi hatáskörök nem terjednek ki a kultúra területére, másfelől azonban a kultúra közös piaci relevanciája esetére fenntartotta a Közösség hatásköreit.<sup>45</sup> Ez a kettős megoldás a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a Tagállamok szabad rendelkezése kultúrpolitikájuk felett nem csupán a kulturális cikkek Közösségen

<sup>39</sup> Ibid 25. cikk, illetve az Egyezmény Melléklete.

<sup>40</sup> VALSAMIS MITSILEGAS: Culture in the Evolution of European Law: Panacea in the Quest for Identity? In PETER FITZPATRICK – JAMES HENRY BERGERON (eds.): *Europe's Other: European Law between Modernity and Postmodernity*. Aldershot, 1998, 114.

<sup>41</sup> BRUNO DE WITTE: International Legal Regimes and EU Constitutional Values. In GRAINNE DE BÚRCA Y JOANNE SCOTT (ed.): *Legal and Constitutional Issues*. Hart Publishing, 2001, 237–255, 249.

<sup>42</sup> GEORG RESS – JÖRG UKROW: Titel XII. Kultur, Art. 151. In EBERHARD GRABITZ – MEINHARD HILF: *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar II*. Verlag C.H. Beck, 2005, 6.; FERRI i. m. 11.

<sup>43</sup> BENEDIKT WEMMER: *Die neuen Kulturklauseln des EG-Vertrages*. Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996, 104–105.

<sup>44</sup> COLETTE B. CUNNINGHAM: In Defense of Member State Culture: The Unrealized Potential of Article 151 (4) of the EC Treaty and the Consequences for EC Cultural Policy. *Cornell International Law Journal* 34 (1) (2000), 119–163, 121, 125.

<sup>45</sup> INGO HOCHBAUM: Der Begriff der Kultur im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag. *Bayerische Verwaltungsblätter* 21 (1) (1997), 641–654, 645–649. Ld. pl. a Tanács által a volt 113. cikk (EKSZ 133. cikk, közös kereskedelempolitika) alapján meghozott 3911/92 EGK Rendeletet a kulturális javak kivételéről (OJ L 395, 31/12/1992 .p. 0001 – 0005), valamint a Tanács 93/7/EGK Irányelvét a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális tárgyak visszaszolgáltatásáról, melyet az akkori 100a cikkre (EKSZ 95. cikk, a jogközelítésről) alapoztak (OJ L 074, 27/03/1993 p. 0074 – 0079).

belüli, valamint külkereskedelme tekintetében, de még az olyan esetekben is sérült, amikor valamely közösségi hatáskör gyakorlása során elfogadott intézkedés hatása közvetve a kulturális szférára is kisugárzott.

A tagállamok e visszas helyzet feloldására, kultúrpolitikai szuverenitásuk helyreállítására a „kutyaharapást szőrével” megoldást választották, és az 1992-es maastricht-i szerződésmódosítás alkalmával egy külön címben alapozták meg az EK kulturális hatáskörét. A kultúráról szóló cím rafinált szerkesztése valójában többet kívánt elvenni a Közösségtől, mint amennyit adott. Bár a kifejezett alapszerződéses felhatalmazás alapján immár a Közösség hathatósan támogathatta a tagállamok kultúrpolitikai erőfeszítéseit, a hatáskör kiegészítő jellegéből, a döntéshozatalhoz kapcsolódó egyhangúsági követelményéből, valamint politikai integráció elvéből fakadóan a tagállamok igyekeztek magukhoz vonni az irányítást a kulturális kérdések közösségi kezelésének tekintetében.

## 2. A kultúra fogalma és védelme az EKSZ 151. cikke alapján

A kultúráról szóló önálló cím egyetlen cikkből áll. A 151. cikk szabályozza a Közösség feladatait a nemzeti, regionális és európai kultúra virágzásának előmozdításában, továbbá meghatározza az e feladatok megvalósításához rendelkezésre álló jogi eszközöket.

Mivel az Egyezményhez hasonlóan az EKSZ sem tartalmaz definíciót a kultúra fogalmára nézve, tárgyi hatályának meghatározása érdekében különféle értelmezési eszközökkel kell élnünk. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a kultúra 151. cikk szerinti fogalma autonóm közösségi fogalom,<sup>46</sup> mely nem határozható meg valamely tagállami jogrend által nyújtott kultúra-definíció segítségével. Mivel az alapszerződés önálló címekeket tartalmaz az oktatásról, valamint a tudományról, arra a következtetésre juthatunk, hogy a kultúra közösségi fogalma szűken értelmezendő. A Bizottság a kultúrát elsősorban a művészi tartalomhoz köti, ám véleménye szerint az a szépművészet és a népművészet kivül átfogja a tömegkultúrát is.<sup>47</sup>

A kultúráról szóló cím rendelkezik a kultúra Közösségen belüli védelmét illető feladatokról és eszközökről. Ennek megfelelően kötelezi a Közösséget a nemzeti és regionális kultúrák sokféleségének tiszteletben tartására és támogatására, valamint a közös (európai) kulturális értékek előmozdítására.<sup>48</sup> Mindezek keretében az EK köteles támogatni a tagállamok vonatkozó erőfeszítéseit, előmozdítani kulturális együttműködésüket egymással, valamint harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel.<sup>49</sup> A 151. cikkben alkalmazott kifejezések, így a „hozzájárul”, „előtérbe helyez”,

<sup>46</sup> MAX i. m. 75.

<sup>47</sup> Ibid 76. A Közösség nem csupán a kultúra identitást tükröző, de identitásteremtő jellegét is felismerte, és ennek megfelelően a 151. cikket tudatosan kívánja alkalmazni tagállamok kohéziójának erősítése érdekében. Ld. a Bizottság 1988-as „Tényfeltáró Jelentését a Kultúráról” (CEC 1988:9), valamint a 2007-es kultúráról szóló bizottsági közleményt előkészítő jelentést [http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm\\_en.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/comm_en.html) (állapot: 2007. január 31.).

<sup>48</sup> EKSZ 151. cikk, 1. bekezdés.

<sup>49</sup> Ibid 2–3. bekezdés.



illetve „elősegít” igék kifejezetten utalnak a közösségi kultúr-kompetenciák kisegítő, támogató jellegére, melyek a közösségi hatáskörök legenyhébb kategóriáját alkotják. Az EK kulturális hatásköreihöz rendelt jogi eszközök is a legenyhébb beavatkozást jelentő, kizárólag egyhangú döntéshozatallal elfogadható, nem kötelező ajánlások, valamint ún. „ösztönző rendelkezések”, melyek kötelező erővel rendelkező rendeletek, irányelvek vagy határozatok<sup>50</sup> formájában hozhatók, és pénzügyi vagy egyéb támogatási intézkedéseket takarnak. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a cím alapján hozott bármely intézkedés tekintetében fennáll a harmonizáció tilalma,<sup>51</sup> ami kizár mindenféle egységesítési törekvést a kulturális szektorban. A kiegészítő hatáskörök jellegéből adódik, hogy a Tagállamok továbbra is jogosultak a kulturális szektort érintő intézkedéseket, szabályozást hozni, és azokat a közösségi rendelkezések sem ronthatják le. Mindez azonban nem zárja ki, hogy önálló közösségi kulturális politikáról beszéljünk, melynek aktuális irányvonalát a Kultúra 2007 Program szabja meg.<sup>52</sup>

Külön érdemes kiemelni a negyedik bekezdésben foglalt politikai integráció elvét,<sup>53</sup> mely kifejezetten kötelezi az EK-t arra, hogy a Szerződés egyéb rendelkezéseinek végrehajtása során vegye figyelembe a kulturális szempontokat kultúrái sokszínűségének védelme és előmozdítása céljából. Az ilyen horizontális jellegű rendelkezésnek a Közösség minden politikájára kihatással kell lennie annak érdekében, hogy a kultúrák hátrányosan való érintésére még közvetett módon se kerülhessen sor. Ugyanakkor a 151. cikk negyedik bekezdésének való megfelelésről a közösségi intézkedések meghozatala során nem kell számot adni, és a jogirodalomban rámutattak arra, hogy a politikai integráció elvét a Közösség döntéshozó szervei nem veszik komolyan.<sup>54</sup>

## V. Az Egyezmény hatása a Közösség és tagállamai viszonyára

Saját kultúrpiacának védelméhez fűződő érdekei a Közösséget *kifelé* a kultúra védelmének, a kulturális sokféleség megőrzésének elharcosává tette. Így az Egyezmény megalkotásában jelentős szerepet játszott az Európai Közösség,<sup>55</sup> mely az EKSZ 151. cikkének harmadik bekezdésében foglalt, kulturális külpolitika folytatására szóló felhatalmazás alapján a közösségi jog hatálya alá tartozó kérdések tekintetében először vett részt egy UNESCO-egyezmény kidolgozásában<sup>56</sup> a tagállamok mellett.

<sup>50</sup> Pl. az Európai Parlament és a Tanács 1419/1999/EK határozata a Kultúra Európai Fővárosa eseménysorozat 2005–2019. évekre szóló közösségi cselekvési programjának megállapításáról (*HL L 166., 1999.7.1., 1–5. o.*)

<sup>51</sup> EKSZ 151. cikk, 5. bekezdés.

<sup>52</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006/EK határozata a Kultúra program (2007–2013) létrehozásáról, (*HL L 372., 2006.12.27., 1–11. o.*)

<sup>53</sup> FERRI i. m. 11.

<sup>54</sup> Ld. CUNNINGHAM i. m. 119–163.

<sup>55</sup> Ld. a Bizottság 2003-as közleményét a kulturális sokféleségről szóló nemzetközi eszközről COM (2003) 520, mely javasolja a Nyilatkozat Cselekvési Terve alapján létrehozandó Egyezmény kidolgozásában való közösségi részvételt és számba vesz ennek közösségi jogi alapjait. Ld. még: FERRI i. m. 8–10.

<sup>56</sup> A Bizottság a kulturális és oktatásügyi miniszterek tanácsának 2004. november 15-16-i ülésén hozott határozatában foglalt mandátum alapján képviselte a Közösséget a tárgyalásokon.

Elsősorban az EK-re tekintettel az Egyezmény 27. cikke kifejezetten lehetővé teszi az ún. „regionális gazdasági integrációs szervezetek”<sup>57</sup> csatlakozását, így azt a Közösség 2006. december 18-án aláírhatta.<sup>58</sup> Habár az Egyezmény kifejezetten előírja az ilyen szervezetek és tagállamaik számára, hogy döntsenek az Egyezményből fakadó kötelezettségeiket érintő „felelősségmegosztás” kérdéseiben és döntésükről tájékoztassák a többi Felet,<sup>59</sup> további fontos kérdések maradnak megválaszolatlanul.

Így például kérdéses, hogy az Egyezmény nyomán a tagállamok szuverén jogot szereznek-e arra, hogy a közösségi jog ellenében érvényesítsék kulturális politikáikat az Egyezmény céljaival összhangban. Azaz a kollíziós kérdés immár a Közösségen belüli viszonyok tekintetében merül fel, és az alapszerződés, illetve a Közösség másodlagos joga, valamint a nemzetközi szerződések egymáshoz való viszonyának problémáját veti fel. Ehelyütt szükséges megjegyezni, hogy a Közösség eredetileg egy ún. *disconnection clause*<sup>60</sup> beiktatásával kívánta az Egyezmény Közösségen belüli hatásait elhárítani, azonban ez a törekvés a tagállamok ellenállásán elbukott,<sup>61</sup> akik az Egyezményben valószínűleg egy újabb esélyt láttak kultúrájuk Közösséggel szembeni védelmezésére. Mivel érvényüket az elsődleges jogból eredeztetik, a nemzetközi szerződések a közösségi jogforrások hierarchiájában az alapszerződés rendelkezései alatt, ám a másodlagos jogi rendelkezések felett helyezkedik el.<sup>62</sup> Mindezek fényében, továbbá *disconnection clause* hiányában az Egyezmény rendelkezései a Közösség másodlagos jogi aktusait leronthatják. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az EKSZ 12. cikkében foglalt „lojalitási klauzulát” sem, mely arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, mely szemben állna a Közösség legitím intézkedéseivel.

## VI. Következtetések

A kultúra közösségi, illetve globális védelmének elemzése eredményeképpen elmondható, hogy a kultúra, mint jogi tárgy fogalma igen homályos maradt. A fogalomnak fontos eleme a művészi tartalom, melynek meghatározása ugyanolyan nehézségekbe ütközik, mint a kultúra definiálása. Ennek ellenére egyfajta „termékeny határozatlanságról”<sup>63</sup> beszélhetünk, mely lehetővé teszi, hogy a kulturális cikkek minél szélesebb körére terjedjen ki a jogi védelem. Ugyanez vonatkozik a kulturális termékek sajátos jellegének elismeréséből adódó kettős jellegre is, azaz e cikkek áru vagy

<sup>57</sup> Vö. Kyoto-i jegyzőkönyv 24. cikke.

<sup>58</sup> A Tanács a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO-egyezmény megkötéséről szóló 2006/515/EK határozata alapján.

<sup>59</sup> Egyezmény, 27. cikk, 3. bekezdés, b)–c).

<sup>60</sup> Report of the Study Group on Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, ILC A/CN.4/L.676 (2005.07.29.), 9–10.

<sup>61</sup> SCHORLEMER i. m. 55.

<sup>62</sup> ROBERT UERPANN, International Law as an Element of European Constitutional Law: International Supplementary Constitutions. *Jean Monnet Working Paper* 9/03, 9.;

Ld. még: [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_2\\_1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_1_en.htm), 6. pont.

<sup>63</sup> FERRI i. m. 18.

szolgáltatás jellegén túlmutató művészi vagy egyéb jelleg szintén vezethet a jogi védelem körének nagyvonalúbb meghúzására. Ugyanakkor a védelem szintjéről és eszközeiről megállapítható, hogy azok még igen gyengék, hiszen vagy nélkülözik a kikényszeríthetőség mechanizmusait – mint ahogyan az Egyezmény esetében, vagy a gyakorlatban nem kerül sor következetes betartásukra – így a közösségi intézmények gyakorlatában. Ennek lehetséges magyarázata az Egyezmény esetében az, hogy annak kidolgozására nem elsősorban a kultúra védelme érdekében, hanem az Egyesült Államok piaci fölénye ellenében került sor, így a Felek nem buzgólkodtak önmagukkal szemben kikényszeríthető szigorú kötelezettségeket lefektetni.<sup>64</sup> A kultúra védelmét, a kulturális programok széles körének kidolgozását elhanyagoló közösségi gyakorlat egyfelől az egyhangú döntéshozatalban rejlő nehézségekre, másfelől intézményi berögződésekre vezethető talán vissza. Fontos feladatot jelent a jövőre nézve az egyes nemzetközi megállapodások között fennálló kollíziók feloldása, valamint a kultúra védelmének talán leghatásosabb eszközének, a politikai integráció elvének a gyakorlatban való komolyan vétele.

---

<sup>64</sup> GRABER i. m. 11.

