

Η ατζέντα της πολιτιστικής
ενσωμάτωσης κατά το
άρθρο 167 παρ. 4 της
Συνθήκης για τη Λειτουργία
της Ευρωπαϊκής Ένωσης:
Οι πολιτιστικές πτυχές
στο δίκαιο της ΕΕ
και στις πολιτικές της

Δρ. Ευαγγελία Ψυχογιούλου

Δικηγόρος, Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ, Marie Curie Fellow, Maastricht University

Ιανουάριος 2015

ΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Νο 59/2015

Copyright © 2015

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: eliamep@eliamep.gr,

url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Κείμενο Εργασίας Νο 59/2015

**Η ατζέντα της πολιτιστικής ενσωμάτωσης κατά το άρθρο 167 παρ. 4 της
Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης:**

**Οι πολιτιστικές πτυχές στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις
πολιτικές της**

Δρ. Ευαγγελία Ψυχογιούλου

Δικηγόρος, Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ, Marie Curie Fellow, Maastricht University

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Σύντομο Βιογραφικό:

Η Δρ. Ευαγγελία Ψυχογιπούλου είναι δικηγόρος και ερευνήτρια στο ΕΛΙΑΜΕΠ. Σπούδασε στο Τμήμα Νομικής του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και ακολούθησε μεταπτυχιακές σπουδές στο Ευρωπαϊκό και Κοινοτικό Δίκαιο στο Πανεπιστήμιο Παρίσι I (2001) και στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο (2003). Στις αρχές του 2007 υποστήριξε με επιτυχία τη διδακτορική της διατριβή με θέμα την προστασία της πολιτιστικής πολυμορφίας μέσω του Ευρωπαϊκού Δικαίου και των Ευρωπαϊκών πολιτικών (άρθρο 151.4 ΣΕΚ) στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο. Εργάστηκε στην Ακαδημία του Ευρωπαϊκού Δικαίου (Φλωρεντία, Ιταλία), στη Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Τμήμα Πολιτισμός και Διαπολιτισμικός Διάλογος) και στην UNESCO (Διεύθυνση για τις Πολιτιστικές Εκφράσεις και τις Δημιουργικές Βιομηχανίες). Ειδικεύεται στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα που αφορούν τον πολιτισμό, τα μέσα ενημέρωσης και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από το 2012 εργάζεται στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού ως δικηγόρος με σχέση έμμισθης εντολής. Για την περίοδο 2014-2016 είναι Marie Curie Fellow στο Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου του Μάαστριχτ. Στις δημοσιεύσεις της περιλαμβάνονται: *The integration of cultural considerations in EU law and policies* (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), *Understanding media policies: A European perspective* (Palgrave Macmillan, 2012) και *Media policies revisited: The challenge for media freedom and independence* (Palgrave Macmillan, 2014).

Περίληψη:

Η παρούσα μελέτη εξετάζει την ενσωμάτωση πολιτιστικών στοιχείων στη νομοθεσία και στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), σύμφωνα με το άρθρο 167 παρ. 4 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), με στόχο το σεβασμό και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας. Η μελέτη ξεκινά με την ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών της υποχρέωσης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ να ενσωματώνουν πολιτιστικά στοιχεία στη δράση τους. Στη συνέχεια, διερευνάται η εφαρμογή του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρούνται δύο διακριτές φάσεις. Η πρώτη χαρακτηρίζεται από αποσπασματικές προσπάθειες πολιτιστικής ενσωμάτωσης, ελλείπει μιας κοινής στρατηγικής για την ένταξη πολιτιστικών στοιχείων στις πολιτικές της ΕΕ, ενώ η δεύτερη αντανακλά ένα ενισχυμένο ενδιαφέρον εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ για την εφαρμογή του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ.

Λέξεις Κλειδιά:

πολιτισμός, πολιτιστική πολυμορφία, ρήτρα ενσωμάτωσης των πολιτιστικών πτυχών, αρμοδιότητες της ΕΕ, Ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, Σύμβαση της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων, εξωτερικές και εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	3
1. Εισαγωγή	4
2. Η υποχρέωση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης	6
3. Πολιτιστική ενσωμάτωση στην πράξη.....	8
3.1 Η πρώτη φάση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης	8
3.2 Η δεύτερη φάση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης.....	10
4. Συμπεράσματα	16

Η ατζέντα της πολιτιστικής ενσωμάτωσης κατά το άρθρο 167 παρ. 4 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ: Οι πολιτιστικές πτυχές στο δίκαιο της ΕΕ και στις πολιτικές της

1. Εισαγωγή

Η σχέση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τον πολιτισμό είναι μακροχρόνια. Δεν ξεκινά το 1993 όταν η ΕΕ αποκτά αρμοδιότητες στον τομέα του πολιτισμού με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ αλλά ανάγεται στις αρχές του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν και η Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) δεν περιέλαβε διατάξεις για την ανάληψη πολιτιστικής δράσης από την ΕΟΚ, τα θεσμικά της όργανα ανέπτυξαν πρωτοβουλίες στον τομέα του πολιτισμού,¹ με το επιχείρημα ότι οι σχετικές δράσεις μπορούσαν να φέρουν τους λαούς της Ευρώπης πιο κοντά και άρα να ενισχύσουν τη δημόσια υποστήριξη των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών στόχων της Συνθήκης της Ρώμης. Οι οικονομικές διατάξεις της Συνθήκης της ΕΟΚ εφαρμόστηκαν επιπλέον στον τομέα του πολιτισμού, οδηγώντας στην υιοθέτηση ευρωπαϊκής νομοθεσίας, με κεντρικό στόχο την εγκαθίδρυση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Σταδιακά, η ανάγκη παραχώρησης μιας πολιτιστικής αρμοδιότητας στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα έγινε αντιληπτή, υπογραμμίστηκε ωστόσο ότι κατευθυντήρια αρχή των πολιτιστικών δράσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα έπρεπε να είναι η προστασία και η προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας των κρατών μελών. Ως αποτέλεσμα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ επεξέτεινε τις αρμοδιότητες της ΕΕ, συμπεριλαμβάνοντας τον πολιτισμό ανάμεσά τους, αλλά η πολιτιστική αρμοδιότητα που απονεμήθηκε στην ΕΕ θεμελιώθηκε στην αρχή της επικουρικότητας, με σεβασμό ως προς τον πρωτεύοντα ρόλο των κρατών μελών στο χώρο του πολιτισμού. Η πολιτιστική αρμοδιότητα της ΕΕ

¹ Βλ. ενδεικτικά, R. Craufurd Smith, «Community Intervention in the Cultural Field: Continuity or Change?» στο συλλογικό τόμο *Culture and European Union Law* (επιμέλεια R. Craufurd Smith) (Oxford: Oxford University Press, 2004), σ. 19, σσ. 20-49, B. de Witte «The Cultural Dimension of Community Law» στο συλλογικό τόμο *Collected Courses of the Academy of European Law* (επιμέλεια Academy of European Law) (The Hague: Kluwer Law International, 1995), τόμος IV-1, σ. 229, σσ. 237-286, A. Littoz-Monnet, *The European Union and Culture: Between Economic Regulation and European Cultural Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2007), σσ. 37-58 και E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies* (Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), σσ. 7-20.

ανήκει πράγματι στις λεγόμενες υποστηρικτικές αρμοδιότητες της ΕΕ: παρέμβαση σε επίπεδο ΕΕ είναι επιτρεπτή μόνο για την υποστήριξη, το συντονισμό και τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών.²

Το άρθρο 167 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) αντανάκλα τη στενά οριοθετημένη πολιτιστική εντολή που δόθηκε στην ΕΕ, καθιστώντας σαφές ότι η αρμοδιότητα για την ανάληψη πολιτιστικής δράσης ανήκει κατεξοχήν στα κράτη μέλη. Ο ρόλος της ΕΕ περιορίζεται στην ενθάρρυνση της συνεργασίας των κρατών μελών και στην υποστήριξη, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο, της δραστηριότητάς τους με συμπληρωματικές δράσεις στους τομείς του άρθρου 167 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, αποκλειστικά μέσω μέτρων ενθάρρυνσης και συστάσεων, όπως ορίζεται στο άρθρο 167 παρ. 5 της ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, η παράγραφος 4 του άρθρου 167 της ΣΛΕΕ αναφέρει ότι «[η] Ένωση, όταν αναλαμβάνει δράσεις δυνάμει άλλων διατάξεων των Συνθηκών, λαμβάνει υπόψη της τις πολιτιστικές πτυχές, αποβλέποντας ειδικότερα στο σεβασμό και στην προώθηση της πολυμορφίας των πολιτισμών της.»

Το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, γνωστό και ως *ρήτρα ενσωμάτωσης των πολιτιστικών πτυχών ή ρήτρα της πολιτιστικής ενσωμάτωσης (cultural mainstreaming)*,³ αποτελεί άμεση συνέπεια της ανάγκης προστασίας της πολιτιστικής πολυμορφίας των κρατών μελών. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, έγινε κατανοητό ότι η χορήγηση μιας πολιτιστικής αρμοδιότητας στην ΕΕ, ακόμη και αν αυτή συνδεόταν στενά με επιταγές προστασίας των πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων των κρατών μελών, δε θα αρκούσε για να αντισταθμίσει πιθανές δυσμενείς πιέσεις στο χώρο του πολιτισμού από άλλες πολιτικές και δράσεις της ΕΕ. Το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ ενσωματώνει δηλαδή ένα στοιχείο ευαισθησίας για τον πολιτισμό, και συγκεκριμένα για την πολιτιστική πολυμορφία, σε όλες τις πολιτικές και τις δραστηριότητες της Ένωσης. Τελεί μάλιστα σε συμφωνία με το άρθρο 22 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο «[η] Ένωση σέβεται την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία»,⁴ καθώς και με το άρθρο 3 παρ. 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το οποίο ορίζει ότι η «[η] Ένωση σέβεται τον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής της πολυμορφίας και μεριμνά για την προστασία και ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.»

² Βλ. άρθρο 2 παρ. 5 και άρθρο 6 της ΣΛΕΕ.

³ E. Psychogiopoulou, «The Cultural Mainstreaming Clause of Article 151(4) EC: Protection and Promotion of Cultural Diversity or Hidden Cultural Agenda?», 12(5) *European Law Journal* (2006), σ. 575.

⁴ Για τη σχέση μεταξύ του άρθρου 22 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, βλ. E. Psychogiopoulou, «Cultural Mainstreaming: The European Union's Horizontal Cultural Diversity Agenda and its Evolution», 39(5) *European Law Review* (2014), σ. 626, σσ. 634-636.

2. Η υποχρέωση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης

Για να συμμορφωθούν με το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οφείλουν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δυνάμει των Συνθηκών, να δίνουν τη δέουσα βαρύτητα στις πολιτιστικές επιπτώσεις της δράσης τους, με στόχο τόσο το σεβασμό όσο και την προώθηση της πολιτισμικής πολυμορφίας της Ένωσης. Η υποχρέωση ενσωμάτωσης των πολιτιστικών πτυχών αποσκοπεί, με άλλα λόγια, τόσο στη διατήρηση, όσο και στην προαγωγή της πολιτιστικής πολυμορφίας στην ΕΕ.

Βέβαια, η διατύπωση του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ θέτει διάφορα ερμηνευτικά ζητήματα. Πρώτα απ' όλα, ο όρος «πολιτιστικές πτυχές» εγείρει καιρία ερωτήματα σχετικά με το ποια πολιτιστικά ζητήματα ή θέματα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Ο όρος «πολιτιστικές πτυχές» είναι αρκετά ευρύς και μάλλον ασαφής. Δύναται λοιπόν να συμπεριλάβει τόσο στοιχεία εθνικών πολιτιστικών πολιτικών,⁵ όσο και στοιχεία της πολιτιστικής πολιτικής της ΕΕ, βάσει των εξουσιών που διαθέτει η ΕΕ στο χώρο του πολιτισμού, σύμφωνα με το άρθρο 167 της ΣΛΕΕ.⁶ Όσον αφορά ειδικότερα στις τελευταίες, οι άξονες της παραγράφου 2 του άρθρου 167 για την ανάληψη πολιτιστικής δράσης είναι διαφωτιστικοί. Στοχεύοντας στη βελτίωση της γνώσης και της διάδοσης του πολιτισμού και της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών, στη διατήρηση και στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας, σε μη εμπορικές πολιτιστικές ανταλλαγές, και στην καλλιτεχνική και λογοτεχνική δημιουργία, οι τομείς αυτοί υποδεικνύουν ότι ζητήματα που αφορούν ή σχετίζονται με τη δημιουργία, την παραγωγή και τη διανομή πολιτιστικών αγαθών, την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, την προώθηση πολιτιστικών ανταλλαγών και την πρόσβαση σε πολιτιστικό περιεχόμενο μπορούν να αποτελέσουν μέρος των «πολιτιστικών πτυχών» του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η ΕΕ οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις πολιτιστικές πτυχές όταν αναλαμβάνει «δράσεις» δυνάμει άλλων διατάξεων των Συνθηκών. Ο όρος «δράσεις» είναι και αυτός ευρύς, αποκλείοντας τη στενή ερμηνεία της υποχρέωσης του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ. Ο όρος «δράσεις» περιλαμβάνει όλους τους τομείς δραστηριότητας της ΕΕ, δίχως να περιορίζεται σε εκείνους, όπου η Ένωση υποχρεούται ρητά να αναπτύσσει «πολιτικές».⁷ Επιπλέον, η αναφορά στις «Συνθήκες», μια τροποποίηση του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ξεκαθαρίζει ότι η υποχρέωση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης αφορά τόσο τις δράσεις που βασίζονται στη ΣΛΕΕ, όσο και αυτές που αναπτύσσονται βάσει της ΣΕΕ.

Πάντως, το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ δεν εξηγεί ποια θα πρέπει να είναι η έκβαση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης. Το μόνο που αναφέρει είναι ότι οι πολιτιστικές πτυχές θα πρέπει να λαμβάνονται

⁵ C. Schmid, «Diagonal Competence Conflicts between European Competition Law and National Regulation-A Conflict of Laws, Reconstruction of the Dispute on Book Price Fixing» (2000) 8 *European Review of Private Law*, σ. 155, σσ. 163-164.

⁶ E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies* (Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), σσ. 57-58.

⁷ Βλ. πχ τις διατάξεις της ΣΛΕΕ για την κοινή εμπορική πολιτική, τη γεωργία, την κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, κτλ.

υπόψη, καθορίζοντας τον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή το σεβασμό και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας. Η παρατήρηση αυτή είναι σημαντική. Μέσω του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, ο σεβασμός και η προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας ανάγονται σε οριζόντιο στόχο ευρωπαϊκής πολιτικής, σε στόχο δηλαδή που θα πρέπει να υπογραμμίζει το σύνολο της δράσης της ΕΕ. Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ απονέμει στην Ένωση μια έμμεση πολιτιστική αρμοδιότητα, σε αντιδιαστολή με την άμεση πολιτιστική αρμοδιότητα του άρθρου 167 παρ. 5 της ΣΛΕΕ.⁸ Η έμμεση αυτή πολιτιστική αρμοδιότητα επιτρέπει την υιοθέτηση μέτρων που επιδιώκουν πολιτιστικούς σκοπούς στο πλαίσιο πολιτικών και δράσεων της ΕΕ που δεν αφορούν τον πολιτισμό αυτόν καθ' εαυτόν. Η ΕΕ δύναται λοιπόν να επιτυγχάνει πολιτιστικούς στόχους μέσω δράσεων και μέτρων, ο σκοπός των οποίων δεν είναι καταρχάς πολιτιστικής φύσεως.⁹ Υπάρχει βέβαια ένας εγγενής περιορισμός στην ανάληψη της έμμεσης αυτής πολιτιστικής δράσης (η οποία, αξίζει να σημειωθεί, μπορεί να λαμβάνει τη μορφή εναρμόνισης της νομοθεσίας των κρατών μελών). Σε αντίθεση με τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της πολιτιστικής πολιτικής της ΕΕ υπό τη στενή έννοια του όρου, βάσει δηλαδή του άρθρου 167 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, όλα τα υπόλοιπα μέτρα της ΕΕ που αποκτούν μια πολιτιστική συνιστώσα θα πρέπει καταρχήν να υιοθετούνται προκειμένου να επιτευχθούν οι προκαθορισμένοι στόχοι τους, όπως αυτοί προσδιορίζονται στα άρθρα των Συνθηκών τα οποία αποτελούν τη νομική τους βάση.¹⁰ Ως εκ τούτου, σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ πολιτιστικών στόχων και άλλων στόχων της ΕΕ, όπως αυτοί καθορίζονται από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, προτεραιότητα δε μπορεί να δίδεται στους πολιτιστικούς στόχους, εις βάρος των υπολοίπων. Αντίθετα, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να διερευνούν συμβιβαστικές λύσεις, ώστε να εξισορροπήσουν τους αντικρουόμενους στόχους.

⁸ E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies* (Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), σ. 26.

⁹ Βλ. σχετικά Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση C-42/97, *European Parliament v. Council of the European Union* [1999] ECR I-869.

¹⁰ B. de Witte, «The Value of Cultural Diversity in European Union Law» στο συλλογικό τόμο *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective* (επιμέλεια H. Schneider και P. Van den Bossche) (Antwerpen; Oxford: Intersentia, 2008), σ. 219, σσ. 226-227.

3. Πολιτιστική ενσωμάτωση στην πράξη

Η εφαρμογή του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ παρουσιάζει δύο διακριτές φάσεις. Η πρώτη φάση, η οποία ξεκινά με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, χαρακτηρίζεται από αποσπασματικές προσπάθειες ενσωμάτωσης των πολιτιστικών πτυχών στη δράση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Η δεύτερη φάση, η οποία αρχίζει το Μάιο του 2007 με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης¹¹ (η Πολιτιστική Ατζέντα) και τη θέση σε ισχύ της Σύμβασης της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων,¹² σηματοδοτεί την έναρξη πιο δομημένων και συντονισμένων προσπαθειών πολιτιστικής ενσωμάτωσης.

3.1 Η πρώτη φάση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης

Λίγους μήνες μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τα Συμπεράσματα των Υπουργών Πολιτισμού συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου τόνισαν την ιδιαίτερη προσοχή που θα πρέπει να δίδεται στις πολιτιστικές επιπτώσεις των δράσεων, οι οποίες αναλαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ βάσει διατάξεων μη πολιτιστικού περιεχομένου.¹³ Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα των Υπουργών Πολιτισμού, οι πολιτιστικές πτυχές θα πρέπει «για κάθε περίπτωση χωριστά ... να λαμβάνονται υπόψη ... στο κατά το δυνατόν πρωιμότερο στάδιο της προετοιμασίας κάθε δράσης ή πολιτικής».¹⁴ Οι Υπουργοί Πολιτισμού σημείωσαν ότι οι ίδιοι «θα εξετάζουν τακτικά τα θέματα ... που επηρεάζουν τον πολιτιστικό τομέα και τα οποία εξετάζονται στο πλαίσιο άλλων [συνθέσεων του Συμβουλίου]» με στόχο «τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, του συντονισμού, της διαφάνειας και της πρόσβασης» στον πολιτισμό, καθώς και για να εξασφαλισθεί ότι «ο πολιτιστικός παράγοντας διαδραματίζει ενεργό ρόλο σε όσα πραγματοποιούνται σε άλλους τομείς και επωφελείται».¹⁵ Τονίζοντας ότι η πολιτιστική ενσωμάτωση θα πρέπει «να γίνει η συνήθης πρακτική», οι Υπουργοί Πολιτισμού κάλεσαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διερευνήσει τις πολιτικές της ΕΕ που έχουν «πολιτιστικές επιπτώσεις».¹⁶ Στο ίδιο πνεύμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να μελετήσει την πολιτιστική διάσταση των ευρωπαϊκών πολιτικών και να αναπτύξει, σε συνεργασία με την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Πολιτισμού, Νεότητας, Παιδείας και Μέσων Ενημέρωσης, ένα σχέδιο δράσης σχετικά με την αξιολόγηση της «πολιτιστικής συμβατότητάς» τους.¹⁷

¹¹ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, COM(2007) 242.

¹² UNESCO, Σύμβαση για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων, Παρίσι, 20 Οκτωβρίου 2005, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹³ Συμπεράσματα των Υπουργών Πολιτισμού Συνελθόντων στα Πλαίσια του Συμβουλίου της 12^{ης} Νοεμβρίου 1992 σχετικά με την κοινοτική δράση στον πολιτιστικό τομέα, OJ C 336, 19/12/1992, σ. 1.

¹⁴ Βλ. παρ. 7.

¹⁵ Βλ. παρ. 8.

¹⁶ Βλ. παρ. 6 και 12.

¹⁷ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 20^{ης} Ιανουαρίου 1994 σχετικά με την κοινοτική πολιτική στον πολιτιστικό τομέα, OJ C 44, 14/2/1994, σ. 184, σημείο Γ και παρ. 6 και 8.

Στις 15 Απριλίου του 1996, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την πρώτη έκθεσή της σχετικά τις πολιτιστικές πτυχές της δράσης της ΕΕ.¹⁸ Η έκθεση επικεντρώθηκε σε μια σειρά νομοθετικών μέτρων και υποστηρικτικών προγραμμάτων, τα οποία είχαν στοχεύσει στην εξισορρόπηση στόχων πολιτιστικής φύσεως με άλλους ευρωπαϊκούς στόχους (ή θα έπρεπε στο εξής να επιχειρήσουν το συγκεκριασμό τους). Διάφοροι τομείς του δικαίου της ΕΕ και των πολιτικών της έτυχαν προσοχής, όπως η εσωτερική αγορά, η περιφερειακή ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή, οι διεθνείς σχέσεις, το περιβάλλον, ο τουρισμός, η έρευνα, μέτρα στο χώρο των τεχνολογιών, της επικοινωνίας και της πληροφόρησης, μέτρα για τον οπτικοακουστικό τομέα, κτλ.

Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ανέδειξε ότι οι διαδικασίες της πολιτιστικής ενσωμάτωσης ακολουθούσαν μια κατεξοχήν *ad hoc* προσέγγιση. Σε απάντηση, τόσο το Συμβούλιο, όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπογράμμισαν την ανάγκη υιοθέτησης συγκεκριμένων εργαλείων για τη μελέτη και την αξιολόγηση των πολιτιστικών επιπτώσεων των διάφορων δραστηριοτήτων της ΕΕ.¹⁹ Σύμφωνα μάλιστα με το Συμβούλιο, η ενσωμάτωση των πολιτιστικών πτυχών στη δράση της ΕΕ θα έπρεπε να βασισθεί στις παρακάτω γενικές αρχές:

α) ο πολιτισμός αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της δράσης της ΕΕ και συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της,

β) ο πολιτισμός συνιστά αυτοτελές πεδίο δράσης της ΕΕ, απαιτεί δε οριζόντιο συντονισμό κατά τη λήψη αποφάσεων με άλλους τομείς πολιτικής της ΕΕ,

γ) η πρόσβαση στον πολιτισμό και η προστασία και η έκφραση των πολιτισμικών ταυτοτήτων είναι ουσιώδεις προϋποθέσεις για τη συμμετοχή των πολιτών στις κοινωνικές δομές,

δ) οι δράσεις της ΕΕ που εμπεριέχουν μια πολιτιστική διάσταση θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τους στόχους του άρθρου 167 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, δηλαδή να στοχεύουν στην ενθάρρυνση των πολιτισμών των κρατών μελών, με σεβασμό της εθνικής και περιφερειακής τους πολυμορφίας, προβάλλοντας παράλληλα την κοινή πολιτιστική κληρονομιά.

Το Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του ως προς την πρόθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να υιοθετήσει και να εφαρμόσει συγκεκριμένες διαδικασίες, προκειμένου να βελτιώσει το συντονισμό των ενεργειών της, να προσδιορίσει τις νομοθετικές προτάσεις με πιθανό αντίκτυπο στο χώρο του πολιτισμού και να εξασφαλίσει ότι αυτές τηρούν δεόντως τις γενικές αρχές που διατυπώθηκαν. Το Συμβούλιο ανέθεσε μάλιστα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την προετοιμασία ετήσιας έκθεσης σχετικά με την ενσωμάτωση της πολιτιστικής διάστασης στις πολιτικές και στις δράσεις της ΕΕ, κάνοντας ταυτόχρονα έκκληση για να ενισχυθεί η παρεχόμενη πληροφόρηση στα κράτη μέλη, ώστε να διευκολυνθεί ο συντονισμός και σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, το Συμβούλιο συμφώνησε να υιοθετηθεί

¹⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, First report on the consideration of cultural aspects in European Community action, COM(96) 160, http://aei.pitt.edu/1329/1/culture_report_COM_96_160.pdf.

¹⁹ Ψήφισμα του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιανουαρίου 1997 σχετικά με την ενσωμάτωση πολιτιστικών πτυχών στις κοινοτικές δράσεις, OJ C 36, 5/2/1997, σ. 4; Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 30^{ης} Ιανουαρίου 1997 επί της 1ης έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με την εξέταση των πολιτιστικών πτυχών της δράσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, OJ C 55, 24/2/1997, σ. 37.

ιδίες διαδικασίες για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις πολιτιστικές πτυχές των υφιστάμενων και προτεινόμενων δράσεων της Ένωσης και ανέλαβε την υποχρέωση να αξιολογεί σε τακτά χρονικά διαστήματα τη λειτουργία, την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους. Παρόμοιες προτάσεις και δεσμεύσεις έγιναν και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Παρ' όλα αυτά, οι πρωτοβουλίες που ακολούθησαν με στόχο την ενδυνάμωση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης αποδείχθηκαν ανεπαρκείς. Μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενίσχυση της δια-υπηρεσιακής συνεργασίας, κυρίως με τη Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Παιδεία και Πολιτισμός (EAC), δεν απέδωσαν καρπούς. Η τομεακή οργανωτική δομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυσχέρανε τη δημιουργία και την τόνωση συνεργασιών με τη ΓΔ EAC, η οποία διαθέτει, συγκριτικά με άλλες ΓΔ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, περιορισμένους πόρους. Επίσης, εργαλεία διαμόρφωσης πολιτικής, τα οποία θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν με μια πολιτιστική διάσταση (όπως πχ το εργαλείο της εκτίμησης επιπτώσεων, *impact assessment*), ώστε να διασφαλισθεί ότι στο πλαίσιο νέων πρωτοβουλιών και νομοθετικών προτάσεων, πιθανές πολιτιστικές επιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη με συστηματικό τρόπο, δεν υιοθετήθηκαν. Περαιτέρω, τόσο το Συμβούλιο, όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν κατάφεραν να δημιουργήσουν σταθερούς δεσμούς μεταξύ της πολιτιστικής πολιτικής της ΕΕ και άλλων πολιτικών και δράσεων της. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο πολιτισμός δεν συμπεριλήφθηκε ως αυτόνομος τομέας σε σημαντικές *διεργασίες ενοποίησης πολιτικής* σε επίπεδο ΕΕ, όπως πχ στη *Στρατηγική της Λισαβόνας*, η οποία έθεσε το 2000 τόσο οικονομικούς, όσο και κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους για την ανάδειξη της ΕΕ «στην πιο ανταγωνιστική και δυναμική, βασισμένη στη γνώση οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».²⁰ Η ένταξη των πολιτιστικών πτυχών στη νομοθεσία της ΕΕ και στις πολιτικές της παρέμεινε συνεπώς αποσπασματική, χωρίς να διαμορφωθεί μια γενικότερη, κοινή στρατηγική πολιτιστικής ενσωμάτωσης.

3.2 Η δεύτερη φάση της πολιτιστικής ενσωμάτωσης

Σημαντικές αλλαγές στην πρακτική της πολιτιστικής ενσωμάτωσης έλαβαν χώρα με την έναρξη ισχύος της Σύμβασης της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων και τη δημοσίευση της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πολιτιστική Ατζέντα. Η Σύμβαση της UNESCO εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ²¹ και άρα αποτελεί δίκαιο της ΕΕ, δεσμεύοντας τα θεσμικά της όργανα και τα κράτη μέλη.²² Στόχος της είναι η διαφύλαξη και η προώθηση της ικανότητας των κρατών μερών να χαράσσουν πολιτική στο χώρο του πολιτισμού, κυρίως μέσω της αναγνώρισης του κυρίαρχου δικαιώματός τους να διατυπώνουν και να υλοποιούν τις πολιτικές και τα μέτρα που κρίνουν κατάλληλα για την προστασία και την προαγωγή της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων, καθώς και η ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας προς

²⁰ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, 23-24 Μαρτίου 2000, http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00100-r1.gr0.htm.

²¹ Απόφαση 2006/515/EK του Συμβουλίου της 18^{ης} Μαΐου 2006 σχετικά με τη σύναψη της σύμβασης της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας της πολιτιστικής έκφρασης, OJ L 201, 18/5/2006, σ. 15.

²² Βλ. άρθρο 216 παρ. 2 της ΣΛΕΕ.

τον ίδιο σκοπό. Ειδικότερα, ως «πολιτικές και μέτρα» στον τομέα του πολιτισμού ορίζονται «οι πολιτικές και τα μέτρα σχετικά με τον πολιτισμό, σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό ή διεθνές επίπεδο, είτε επικεντρώνονται σε αυτόν καθαυτόν τον πολιτισμό, είτε προορίζονται να έχουν άμεσο αποτέλεσμα στην πολιτιστική έκφραση των ατόμων, των ομάδων ή των κοινωνιών, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας, της παραγωγής, της διάδοσης και της διανομής πολιτιστικών δραστηριοτήτων, αγαθών και υπηρεσιών και την πρόσβαση σε αυτά».²³ Με τον ορισμό αυτό, καθίσταται προφανές ότι η Συνθήκη της UNESCO προσεγγίζει το αντικείμενό της με ευρύ τρόπο, αναγνωρίζοντας ότι η προστασία και η προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων στηρίζονται σε ποικιλία μέτρων και κατά συνέπεια, όχι μόνο σε μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο μιας «πολιτιστικής πολιτικής» υπό τη στενή έννοια του όρου. Η κατοχύρωση του δικαιώματος των κρατών μερών να υιοθετούν και να εφαρμόζουν πολιτικές και μέτρα στον τομέα του πολιτισμού δεν περιλαμβάνει μόνο πολιτικές και μέτρα που αφορούν αποκλειστικά τον πολιτισμό, αλλά και πολιτικές και μέτρα που έχουν αντίκτυπο στον τομέα του πολιτισμού. Ομολογουμένως, αυτή είναι η λογική του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, η ουσία δηλαδή της ρήτρας της πολιτιστικής ενσωμάτωσης της ΣΛΕΕ.

Υπογραμμίζοντας τη σημασία της έναρξης ισχύος της Σύμβασης της UNESCO, η Πολιτιστική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έθεσε ως βασικό στόχο της πολιτιστικής δράσης της ΕΕ την προβολή του πολιτισμού ως ζωτικού στοιχείου στις διεθνείς σχέσεις της ΕΕ. Ο συγκεκριμένος στόχος είναι αναμφισβήτητα συνδεδεμένος με την πρακτική της πολιτιστικής ενσωμάτωσης, καθώς απαιτεί τον εμπλουτισμό όλων των εξωτερικών και αναπτυξιακών πολιτικών της ΕΕ με μια πολιτιστική διάσταση. Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επικεντρώνεται, πιο συγκεκριμένα, στην προαγωγή της πρόσβασης στον πολιτισμό, στο σεβασμό των πολιτιστικών ταυτοτήτων, στην ενθάρρυνση της πολιτιστικής δραστηριότητας και στην προώθηση των πολιτιστικών ανταλλαγών με τρίτες χώρες ως δράσεις στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διαδικασίας πολιτισμικής προσέγγισης και προαγωγής της αειφόρου ανάπτυξης.

Οι στόχοι που έθεσε η Πολιτιστική Ατζέντα για την πολιτιστική δράση των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων εντός της Ένωσης είναι η προαγωγή της πολιτιστικής πολυμορφίας και του διαπολιτισμικού διαλόγου και η προώθηση του πολιτισμού ως καταλύτη για τη δημιουργικότητα στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Οι δύο αυτοί στόχοι δε συνδέονται ρητά στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τη Σύμβαση της UNESCO, στηρίζονται όμως σε μεγάλο βαθμό στην πρακτική της πολιτιστικής ενσωμάτωσης για την επίτευξή τους. Ο πρώτος στόχος σχετικά με την προαγωγή της πολιτιστικής πολυμορφίας και του διαπολιτισμικού διαλόγου δίνει έμφαση στην ενίσχυση της κινητικότητας των καλλιτεχνών και των επαγγελματιών του πολιτιστικού τομέα, στη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των έργων τέχνης και των πολιτιστικών εκφράσεων και στην ενίσχυση των διαπολιτισμικών ικανοτήτων και του διαπολιτισμικού διαλόγου - στοιχεία που αποκτούν «ουσιαστική σημασία στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομίας, με σκοπό την τόνωση της απασχολησιμότητας, της προσαρμοστικότητας και της κινητικότητας».²⁴ Για

²³ Άρθρο 4 της Σύμβασης της UNESCO.

²⁴ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, COM(2007) 242, σ. 10.

την προώθηση της κινητικότητας των καλλιτεχνών και των πολιτιστικών εκφράσεων απαιτείται, πέρα από τη δράση των ίδιων των κρατών μελών, συντονισμός μεταξύ όλων εκείνων των πολιτικών και των δράσεων της ΕΕ που επηρεάζουν την κινητικότητα, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που δημιουργούν ευκαιρίες χρηματοδότησης. Απ' την άλλη πλευρά, για την ενίσχυση των διαπολιτισμικών ικανοτήτων και του διαπολιτισμικού διαλόγου, επιβάλλεται διερεύνηση συνεργειών και δημιουργία συνδέσμων μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ που αφορούν κυρίως τον πολιτισμό, την παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση.

Ο δεύτερος στόχος της Πολιτιστικής Ατζέντας σχετικά με την προώθηση του πολιτισμού στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας είναι ένας κατεξοχήν στόχος πολιτιστικής ενσωμάτωσης. Σημειώνοντας ότι οι πολιτιστικές βιομηχανίες και ο δημιουργικός τομέας αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο της ευρωπαϊκής οικονομίας, η Πολιτιστική Ατζέντα επισημαίνει ότι ο ρόλος του πολιτισμού στη στήριξη και στην τόνωση της δημιουργικότητας και της καινοτομίας θα πρέπει να εξετασθεί διεξοδικά, υπογραμμίζοντας ότι η δημιουργικότητα αποτελεί τη βάση για την κοινωνική και την τεχνολογική καινοτομία και, ως εκ τούτου, σημαντική κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης στην ΕΕ. Η Πολιτιστική Ατζέντα προβλέπει λοιπόν ισχυρότερες συνέργειες μεταξύ του πολιτισμού και άλλων πολιτικών της ΕΕ, στοχεύοντας στην ισχυροποίηση του κοινωνικού και του οικονομικού αντικτύπου των επενδύσεων στον πολιτισμό, καθώς και στην προαγωγή της δημιουργικότητας.

Εγκρίνοντας την Πολιτιστική Ατζέντα,²⁵ το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισαν την ανάγκη ενδυνάμωσης της πρακτικής της πολιτιστικής ενσωμάτωσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η εφαρμογή της ρήτηρας της πολιτιστικής ενσωμάτωσης είχε προταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως μια από τις μεθόδους εργασίας για την πραγμάτωση των στόχων της Πολιτιστικής Ατζέντας. Σε δύο εκθέσεις που δημοσιεύθηκαν στη συνέχεια από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το 2010 και το 2012 αντίστοιχα,²⁶ χαρτογραφήθηκαν οι δράσεις της ΕΕ που εμφανίζουν πολιτιστικές πτυχές. Οι εκθέσεις, οι οποίες ετοιμάστηκαν στο πλαίσιο της αξιολόγησης της εφαρμογής της Πολιτιστικής Ατζέντας και της Σύμβασης της UNESCO, παρουσίασαν πληθώρα ευρωπαϊκών πολιτικών, όπως η παιδεία και η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία, η έρευνα, η βιομηχανία, η απασχόληση, η γεωργία και η αλιεία, το περιβάλλον, ο ανταγωνισμός, η προστασία των καταναλωτών, το εμπόριο, η συνεργασία με τρίτες χώρες για την ανάπτυξη, κτλ. Παρά το γεγονός ότι καμία από τις δύο εκθέσεις δεν προέβη σε μια συνολική αποτίμηση του είδους και του βαθμού ενσωμάτωσης των πολιτιστικών πτυχών στη

²⁵ Ψήφισμα του Συμβουλίου της 16^{ης} Νοεμβρίου 2007 σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό, OJ C 287, 29/11/2007, σ. 1 και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10^{ης} Απριλίου 2008 σχετικά με την ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, OJ C 247E, 15/10/2009, σ. 32.

²⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Working Document, The European Agenda for Culture – Progress towards shared goals, Accompanying Document to the Commission Report on the implementation of the European Agenda for Culture, SEC(2010) 904, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC0904&qid=1418318151858&from=EN> και Staff Working Document, Quadrennial Periodic Report on behalf of the European Union on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention, Accompanying the Report from the Commission on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention, SWD(2012) 129, http://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/documents/ec-staff-working-doc_en.pdf.

δραστηριότητα της ΕΕ, και οι δύο ανέδειξαν την πολυσχιδή πολιτιστική δράση της ΕΕ μέσω ποικίλων μέτρων. Όπως το έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «[ό]που είναι δυνατό, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραματίζει έναν συνεχώς αυξανόμενο ρόλο στην πολιτιστική πολιτική και στην ευρωπαϊκή πολιτιστική συνεργασία».²⁷

Αναμφίβολα, η Σύμβαση της UNESCO έχει παίξει σημαντικό ρόλο στην εντατικοποίηση των προσπαθειών για την εφαρμογή της ρήτηρας της πολιτιστικής ενσωμάτωσης. Επί του παρόντος, η υποχρέωση ενσωμάτωσης πολιτιστικών στοιχείων στις πολιτικές και στις δράσεις της ΕΕ απορρέει τόσο από το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, όσο και από τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ σε διεθνές επίπεδο. Μέσω διάφορων πρωτοβουλιών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισαν τη σημασία της Σύμβασης της UNESCO και τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από αυτήν για το δίκαιο και τις πολιτικές της ΕΕ.²⁸ Το Συμβούλιο, από την πλευρά του, συμπεριέλαβε την «εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO» στα θεματικά πεδία της προτεραιότητας «Ο πολιτισμός στις εξωτερικές σχέσεις» του Πολιτιστικού Προγράμματος Εργασιών 2011-2014.²⁹ Όλες αυτές οι δράσεις προσέφεραν στον τομέα του πολιτισμού ευρύτερη αναγνώριση σε επίπεδο χάραξης ευρωπαϊκών πολιτικών. Ειδικότερα όσον αφορά στις διεθνείς σχέσεις της ΕΕ, σύμφωνα με την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2010 για την εφαρμογή της Πολιτιστικής Ατζέντας, «[α]πό την έγκριση της ατζέντας και μετά διαμορφώθηκε ένα νέο στρατηγικό πλαίσιο για τον πολιτισμό στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Ο πολιτισμός όλο και περισσότερο γίνεται αντιληπτός ως στρατηγικός παράγοντας της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης».³⁰ Η αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ, η Πολιτική Γειτονίας, δράσεις στο πλαίσιο της Ένωσης για τη Μεσόγειο και η πολιτική της διεύρυνσης αναδεικνύουν τη σημαντική θέση που κατέχει πλέον ο πολιτισμός στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.³¹ Επίσης, με την ενσωμάτωση ειδικών πρωτοκόλλων πολιτιστικής συνεργασίας σε εμπορικές και οικονομικές συμφωνίες με τρίτες χώρες, καθώς και με τη σύναψη αυτοτελών συμφωνιών πολιτιστικής συνεργασίας, η ΕΕ συμμετέχει ενεργά στο διάλογο που λαμβάνει χώρα σε διεθνές

²⁷ European Commission, Working Document, The European Agenda for Culture – Progress towards shared goals, Accompanying Document to the Commission Report on the implementation of the European Agenda for Culture, SEC(2010) 904, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC0904&qid=1418318151858&from=EN>, σ. 3.

²⁸ Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό σ' έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, COM(2007) 242, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Απριλίου 2008 σχετικά με τις πολιτιστικές βιομηχανίες στην Ευρώπη, OJ C 247E, 15/10/2009, σ. 25, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Σεπτεμβρίου 2008 σχετικά με τη συγκέντρωση και την πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, OJ C 8E, 14/1/2010, σ. 85, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5ης Μαΐου 2010 σχετικά με ένα νέο ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη: 2015.eu, OJ C 81E, 15/3/2011, σ. 45 και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Μαΐου 2011 σχετικά με τις πολιτιστικές διαστάσεις των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ, OJ C 377E, 7/12/2012, σ. 135.

²⁹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κρατών μελών των συνεργαζόμενων στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα εργασιών στον πολιτιστικό τομέα 2011-2014, OJ C 325, 2/12/2010, σ. 1.

³⁰ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής ατζέντας για τον πολιτισμό, COM (2010) 390, σ. 7.

³¹ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής ατζέντας για τον πολιτισμό, COM (2010) 390, σσ. 7-8.

επίπεδο για την προστασία της πολιτιστικής πολυμορφίας και την προώθηση των πολιτιστικών ανταλλαγών.³²

Αναφορικά με τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ, η ενδυνάμωση των διαδικασιών πολιτιστικής ενσωμάτωσης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην έμφαση που δόθηκε τα τελευταία χρόνια στη συμβολή του πολιτισμού στην ανάπτυξη, στην ανταγωνιστικότητα, στην καινοτομία, στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στην κοινωνική συνοχή στην ΕΕ. Αναγνωρίζοντας την οικονομική και κοινωνική δυναμική του πολιτισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και συγκεκριμένα η ΓΔ ΕΑC, προώθησε τον τομέα του πολιτισμού στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, χρησιμοποιώντας ευρήματα μελετών, τις οποίες ανέθεσε σε τρίτους φορείς προς εκπόνηση. Ιδιαίτερα μετά την ολοκλήρωση της μελέτης «Η οικονομία του πολιτισμού στην Ευρώπη»,³³ η οποία επεσήμανε τη σημασία του πολιτιστικού και δημιουργικού τομέα για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισαβόνας, η ΓΔ ΕΑC πρόβαλε με αποφασιστικότητα τον πολιτισμό ως λύση στα καιρία οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα που απασχολούν την ΕΕ,³⁴ δημιουργώντας πρόσφορο έδαφος για συνέργειες με άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές.

Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την *Ώθηση στους τομείς του πολιτισμού και της δημιουργίας για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στην ΕΕ* αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα δημιουργίας συνεργειών.³⁵ Οι περισσότερες από τις πρωτοβουλίες που παρουσιάζει η Ανακοίνωση με στόχο την προαγωγή των πολιτιστικών και δημιουργικών τομέων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους στηρίζονται στη δημιουργία συνδέσμων μεταξύ της πολιτιστικής πολιτικής της ΕΕ και άλλων πολιτικών της. Η ανακοίνωση προτείνει συντονισμένη δράση, με τη συμμετοχή τόσο των κρατών μελών, όσο και της ΕΕ, για την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων, τη βελτίωση της πρόσβασης των πολιτιστικών και δημιουργικών τομέων σε πηγές χρηματοδότησης, την προώθηση νέων επιχειρηματικών μοντέλων, τη διευκόλυνση της προσέγγισης νέων αγορών σε παγκόσμιο επίπεδο και την προώθηση συνεργειών μεταξύ πολιτιστικών δράσεων της ΕΕ και δράσεων στο χώρο της παιδείας, της ανταγωνιστικότητας, της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων, του τουρισμού, της πολεοδομίας, της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Η ΕΕ, συγκεκριμένα, καλείται να α) διασφαλίσει ένα ρυθμιστικό περιβάλλον που ευνοεί την επιχειρηματικότητα, υποστηρίζοντας τη βιωσιμότητα και τη λειτουργία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων του πολιτιστικού και του δημιουργικού τομέα, β) να αναπτύξει πρωτοβουλίες με στόχο τη βέλτιστη λειτουργία της ευρωπαϊκής ενιαίας ψηφιακής αγοράς, δίνοντας βαρύτητα σε ζητήματα διανοητικής ιδιοκτησίας, στην περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (ώστε να αξιοποιηθεί το πολιτιστικό κεφάλαιο και παράλληλα να διευκολυνθεί η πρόσβαση στα πολιτιστικά αγαθά) και στην έμμεση φορολογία (κυρίως όσον αφορά

³² E. Psychogiopoulou, 'The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface', 41(1) *Legal Issues of Economic Integration* (2014) 65.

³³ Βλ. ΚΕΑ European Affairs, *The Economy of Culture in Europe*, Οκτώβριος 2006, <http://www.keanet.eu/ecoculture/studynew.pdf>.

³⁴ Βλ. σχετικά A. Littoz-Monnet, «Agenda-setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy», 34 *Journal of European Integration* (2012) 505.

³⁵ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Ώθηση στους τομείς του πολιτισμού και της δημιουργίας για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στην ΕΕ*, COM(2012) 537.

στους συντελεστές του φόρου προστιθέμενης αξίας με στόχο να υπάρξει σύγκλιση μεταξύ ψηφιακού και φυσικού περιβάλλοντος) και γ) να εκσυγχρονίσει τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων. Επίσης, η ΕΕ αναλαμβάνει α) να διευκολύνει διαδικασίες ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και αμοιβαίας μάθησης, ιδιαίτερα μέσω της εκπόνησης μελετών, β) να κινητοποιήσει ένα ευρύ φάσμα γενικών και ειδικών οικονομικών ενισχύσεων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και χρηματοδοτικών προγραμμάτων στους τομείς του πολιτισμού, της παιδείας, της γεωργίας, της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της έρευνας και των διευρωπαϊκών δικτύων, και τέλος, γ) να αναπτύξει διάλογο με τρίτες χώρες, τόσο σε διμερές, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, για την προώθηση του πολιτισμού ως παράγοντα κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και χρηστής διακυβέρνησης.

4. Συμπεράσματα

Η ανάθεση στην ΕΕ μια έμμεσης πολιτιστικής αρμοδιότητας βάσει της ρήτρας της πολιτιστικής ενσωμάτωσης του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ υπήρξε απόρροια του ότι ο πολιτισμός συνδέεται στενά με ποικίλους τομείς του δικαίου και της δράσης της ΕΕ. Καθιερώνοντας την υποχρέωση της ΕΕ να λαμβάνει υπόψη τις πολιτιστικές πτυχές στο σύνολο της δράσης της, η ρήτρα της πολιτιστικής ενσωμάτωσης παρέχει μια πρόσθετη ασφαλιστική δικλείδα για την προστασία και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας – τον βασικό στόχο της πολιτιστικής πολιτικής της ΕΕ. Παράλληλα, το άρθρο 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ δημιουργεί και νομιμοποιεί ένα ευρύτερο πλαίσιο για την ανάληψη πολιτιστικής δράσης σε επίπεδο ΕΕ, πέρα των στενών ορίων που τίθενται από το άρθρο 167 παρ. 5 της ΣΛΕΕ. Η επίτευξη στόχων που σχετίζονται με το σεβασμό και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας είναι δυνατή μέσω διάφορων πολιτικών και δράσεων της ΕΕ – όχι μόνο μέσω της πολιτιστικής πολιτικής της με τη στενή έννοια του όρου και των περιορισμένων μέσων που αυτή διαθέτει.

Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται σημαντική κινητοποίηση πολιτικών και δράσεων της ΕΕ για την επίτευξη στόχων πολιτιστικής φύσεως. Διαφορετικές προσεγγίσεις φαίνεται πάντως να χαρακτηρίζουν την ενσωμάτωση πολιτιστικών στοιχείων στις εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ από τη μια πλευρά και στις εσωτερικές της πολιτικές από την άλλη. Αναφορικά με τις διεθνείς σχέσεις της ΕΕ, η πρακτική της πολιτιστικής ενσωμάτωσης έχει επηρεαστεί σημαντικά από το έργο της UNESCO. Οι δράσεις της UNESCO στο χώρο του πολιτισμού προβάλλουν σε μεγάλο βαθμό τη συμβολή του πολιτισμού στη βιώσιμη ανάπτυξη, και στοχεύουν κατεξοχήν στην προαγωγή της συμμετοχής σε πολιτιστικές δραστηριότητες, στη δημιουργία ίσων ευκαιριών ως προς την πρόσβαση σε πολιτιστικούς πόρους, στην προστασία της πολιτιστικής ταυτότητας ατόμων και ομάδων και στην προώθηση ισορροπημένων πολιτιστικών ανταλλαγών. Στις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ, η σημαντική θέση που κατέχει πλέον ο πολιτισμός κατά τη λήψη των αποφάσεων οφείλεται κυρίως στην αναγνώριση του ρόλου που μπορεί να παίξει για την προαγωγή της ανταγωνιστικότητας και την προώθηση της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής στην Ευρώπη. Είναι δηλαδή η οικονομική και η κοινωνική διάσταση του πολιτισμού που τυγχάνει προσοχής. Σαφώς, αυτό δεν είναι κάτι καινούριο. Αξίζει να θυμηθεί κανείς ότι την περίοδο πριν την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, για να αιτιολογήσει (και για να δικαιολογήσει) την ανάληψη πολιτιστικής δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τόνιζε όχι μόνο τη σημασία του πολιτισμού για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αλλά και την ανάγκη αναγνώρισης, απέναντι στον πολιτιστικό τομέα, «των ίδιων οικονομικών και κοινωνικών ευθυνών» που είχαν αναληφθεί για άλλους τομείς οικονομικής δραστηριότητας με βάση τις Συνθήκες.³⁶ Ωστόσο, η οικονομική και κοινωνική διάσταση του πολιτισμού φαίνεται να αποτελεί πια την κινητήρια δύναμη των περισσότερων πολιτιστικών δράσεων εντός της ΕΕ. Πρόσφατες πρωτοβουλίες σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά και τις πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες δίνουν ξεκάθαρα το στίγμα, υπογραμμίζοντας τη συμβολή του πολιτισμού

³⁶ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ενίσχυση της Κοινοτικής δράσης στον πολιτιστικό τομέα, Bull. EC (1982), Supp. 6/82, παρ. 5.

στην επίτευξη των στόχων της *Στρατηγικής Ευρώπη 2020*, στη στρατηγική δηλαδή της ΕΕ για μια *έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς ανάπτυξη*,³⁷ ιδίως όσον αφορά στην ενίσχυση της οικονομίας, στη διασφάλιση της διατήρησης, της αιεφόρου διαχείρισης και της ανάπτυξης των πολιτιστικών πόρων και στην προώθηση της κοινωνικής συνοχής.³⁸

Όπως προαναφέρθηκε, η εφαρμογή του άρθρου 167 παρ. 4 της ΣΛΕΕ προϋποθέτει ότι ο ευρωπαίος νομοθέτης, κατά την επιδίωξη πολιτιστικών στόχων στο πλαίσιο άλλων ευρωπαϊκών πολιτικών και δράσεων, συνδέει αξιόπιστα τα μέτρα που υιοθετούνται με τους στόχους που καταρχήν αυτά οφείλουν να επιδιώκουν, σύμφωνα με τη νομική τους βάση, όπως αυτή προσδιορίζεται στις Συνθήκες. Αυτό σημαίνει ότι η ενσωμάτωση πολιτιστικών στοιχείων γίνεται εκ των πραγμάτων από τη σκοπιά και την οπτική γωνία των μέτρων που λαμβάνονται. Αν οι πολιτιστικοί στόχοι που τίθενται είναι συμβατοί με τους στόχους τους οποίους τα υπό διαμόρφωση μέτρα οφείλουν καταρχάς να θέτουν και σύμφωνα με το ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής μέσα στο οποίο τα εν λόγω μέτρα σχεδιάζονται, η ένταξή τους καθίσταται πιο εύκολη. Η προσαρμογή του πολιτιστικού λόγου της ΕΕ μέσω επιχειρημάτων που αναδεικνύουν την οικονομική και κοινωνική διάσταση του πολιτισμού έχει διευκολύνει την εφαρμογή της ρήτηρας της πολιτιστικής ενσωμάτωσης στις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ, μιας και αυτές χαράσσονται υπό το πρίσμα των σπουδαίων οικονομικών και κοινωνικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ευρώπη στις μέρες μας. Μαρτυρούν όμως ταυτόχρονα και μια σημαντική αλλαγή στα θεμέλια της πολιτιστικής δράσης της ΕΕ. Οι ενισχυμένες διαδικασίες της πολιτιστικής ενσωμάτωσης δεν υποκινούνται από την αναγνώριση της αυτοτελούς αξίας του πολιτισμού αλλά οφείλονται στην αναγνώριση του καθοριστικού ρόλου του πολιτισμού για την οικονομική και κοινωνική ατζέντα της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα, οι εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ έχουν γίνει σαφώς πιο δεκτικές σε πολιτιστικά στοιχεία, αλλά για να συμβεί αυτό ο πολιτισμός έχει ενταχθεί σε μια λογική *εργαλειοποίησης* - χρησιμοποιείται δηλαδή ως *εργαλείο* για την επίτευξη άλλων στόχων της ΕΕ - μη αμιγώς πολιτιστικών. Το κατά πόσο η εργαλειοποίηση του πολιτισμού ευνοεί και υποστηρίζει τη διατήρηση και την περαιτέρω ανάπτυξη του πολιτιστικού πλούτου της Ένωσης θα πρέπει, κατά συνέπεια, να καταστεί το αντικείμενο συστηματικής και ενδελεχούς μελέτης.

³⁷ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, COM(2010) 2020.

³⁸ Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη συμβολή του πολιτισμού στην εφαρμογή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», OJ C 175, 15/6/2011, σ. 1 και Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά ως στρατηγικό πόρο για μια βιώσιμη Ευρώπη, OJ C 183, 14/6/2014, σ. 36.