

De Raad van Europa: een miskend centrum van cultuurbeleid in Europa*

Max Weisglas Op het terrein van de culturele samenwerking in de breedste zin van het woord is de Raad van Europa de organisatie bij uitstek om de dialoog tussen de Europese landen te stimuleren. Op termijn kan hij zich ontwikkelen tot een belangrijk en gezaghebbend Europees cultuurforum. Het is dan echter wel noodzakelijk dat de Europese Gemeenschap de mogelijkheden creëert waarbinnen de Raad van Europa zich zowel financieel als organisatorisch kan versterken.

Cultuurforum in Europa

'In het proces van Europese eenwording draait het niet alleen om materiële welvaart. Wat ons bindt zit veel dieper,' aldus de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in een nota op 21 december 1988 aan het Nederlandse parlement. 'Dat zijn de fundamentele normen, waarden en verworvenheden: democratie, eerbied voor de vrijheid van het individu en voor de mensenrechten, ons cultureel erfgoed en traditie, de sociale markteconomie en dus ook de saamhorigheid met de medemens, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in de sociale zekerheidsstelsels en in ontwikkelingssamenwerking. De economische integratie is dan ook geen doel op zichzelf, maar een middel om de Europese eenwording op basis van de hier genoemde fundamentele normen, waarden en verworvenheden te bevorderen.'¹

Het is vooral de Raad van Europa die zich op deze essentiële immateriële waarden concentreert.² Vanaf 1949 vormt bemoeienis met cultuur - in de statuten aangeduid met 'preservation of human society and civilisation' - de belangrijkste activiteit van deze organisatie, die thans vijftieng ledenlanden telt. De omvang van deze betrokkenheid is uiteraard niet van gelijke betekenis met betrekking tot de vele onderling verscheiden aspecten van cultuur. Hoe wij cultuur echter ook omschrijven, de Raad van Europa heeft op enigerlei wijze met een of meer van deze facetten een rechtstreeks of indirect raakvlak.³ Dat raakvlak is relatief beperkt ten aanzien van *cultuur in enge zin*. Daaronder zijn de 'schone kunsten' te verstaan: muziek, schilderkunst, beeldhouwkunst, literatuur, film, alsmede podiumkunsten als theater, dans en ballet. Kunst laat zich door geen enkele overheid dirigeren, want kunst veronderstelt

cultuurbeleving en dat kan niet worden opgedrongen. Dit is ook niet gelukt met de 'kunstcoördinatie' in nazi-Duitsland in de jaren 1933-1945, toen met de bajonetten van de dictatuur bepaald werd welke kunst wél en welke níét ontaard was. Overheden kunnen niet zelf kunst scheppen of selecteren. Zij kunnen wel de voorwaarden bevorderen waaronder kunst zich beter kan ontwikkelen. Op grond van deze overweging is de onder auspiciën van de Raad van Europa op 19 december 1954 tot stand gekomen Europese Culturele Conventie vooral gericht op het stimuleren van die voorwaarden. Dit betreft met name het aanmoedigen van onderlinge kennismaking door internationale uitwisseling van nationale kunstuitingen.

De Raad van Europa heeft meer aanraking met *cultuur in ruimere zin*. Daar is onder te verstaan cultuur als 'schone kunsten', maar daarnaast onderwijs, wetenschappen en communicatiemediën, alsmede de zorg voor het cultureel erfgoed. Ook te dien aanzien biedt de Europese Culturele Conventie een kader waarbinnen tal van deelakkoorden en concrete samenwerkingsprojecten tot stand zijn gebracht. Een recent voorbeeld van een activiteit met betrekking tot de media is de Televisie Conventie van de Raad van Europa, die op 5 mei 1989 als 'European Convention on Transfrontier Television' van kracht werd. Opmerkelijk is hoe de inhoud van deze conventie vijf maanden later - op 3 oktober 1989 - via een EG-richtlijn vrijwel geheel in het communautaire rechtsstelsel werd opgenomen en daardoor voor de lidstaten van de Europese Gemeenschap rechtskracht kreeg. Ook ten aanzien van cultuur in ruimere zin kan de overheid - zowel nationaal als internationaal - zich slechts een beperkte rol toemeten. Het cultuurbeleid van de overheid kan ook hier alleen ten doel hebben om voor de ontwikkeling van cultuur gunstige voorwaarden te scheppen. Dit betekent primair het bevorderen van

culturele vaardigheden bij de burgers en het stimuleren van de mogelijkheden om deze vaardigheden aan te wenden, dit zowel in actieve zin voor de cultuurproductie als in passieve zin voor de cultuurconsumptie. Dit impliceert primair zorg voor een goed en toegankelijk stelsel van onderwijs. Het is deze zorg die dan ook bij uitstek tot het takenpakket van de overheid behoort. De onderwijsstelsels bieden de basis voor een culturele infrastructuur, zoals bibliotheken, musea, theaters, tentoonstellingen en vormingswerk. De nationale onderwijsactiviteiten kunnen Europees ondersteund worden door internationale uitwisselingsprogramma's van docenten en studenten en, incidenteel, door de vestiging van Europese instellingen van hoger onderwijs. Daarbij is te denken aan het Europa College te Brugge en het Europees Universitair Instituut te Florence.

Onder meer op basis van de Europese Culturele Conventie draagt de Raad van Europa bij tot de versterking van de culturele infrastructuur in Europa. In het algemeen geldt hier dat het primair de nationale, regionale en lokale overheden zijn voor wie op dit terrein een taak is weggelegd. Vaak zal daarbij samenwerking met particuliere instellingen en particuliere fondsen de resultaten kunnen vergroten. In dit verband dient speciale vermelding te worden gemaakt van de in 1954 onder meer door Denis de Rougemont, Robert Schuman en Hendrik Brugmans in het leven geroepen Europese Culturele Stichting die op Europees niveau als particuliere instelling op velerlei cultureel gebied werkzaam is.

Cultuur kan ook *in brede zin* beschouwd worden. Zij omvat dan het geheel van leefpatronen en daarmee verband houdende voorwaarden, normen en opvattingen of, anders geformuleerd: het geheel van maatschappelijke verhoudingen en structuren, zowel in geestelijke als in

materiële zin. In woorden van de Unesco, zoals vastgesteld door de Wereldcultuurconferentie in 1982 in Mexico City, betreft cultuur in brede zin 'het gehele complex van geestelijke, materiële en emotionele kenmerken, dat een samenleving of groep karakteriseert'. In deze zin omvat cultuur ook 'politieke politiek' als instrument om aan die samenleving inhoud en vorm te geven. Aldus beschouwd is beleid inzake *mensenrechten* in al hun facetten een essentiële expressie van cultuurbeleid.

Opmerkelijk is dat in institutioneel Europees verband dit mensenrechtenbeleid een exclusief activiteitsveld is van de Raad van Europa. Reeds in 1950 kwam daartoe tot stand de Europese Conventie ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. De erkenning van het individuele klachtrecht van de burger met de daaraan verbonden dwingende procedures geeft deze conventie een uniek karakter. Als supplement op deze conventie kwam binnen de Raad van Europa in 1961 het Europees Sociaal Handvest tot stand. De betekenis van dit handvest is dat het, naast de politieke en burgerlijke rechten van de mensenrechtenconventie, een kader vormt voor het sociale beleid in nationaal en in breder Europees verband.

Onder een strak systeem van nalevingscontrole waarborgt het Europees Sociaal Handvest negentien sociale rechten met in totaal tweeënzeventig gedetailleerde onderdelen. Onder meer het recht op arbeid, op vrijheid van organisatie, op collectief onderhandelen, op sociale zekerheid, op sociale en geneeskundige bijstand en het recht van buitenlandse werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand, vormen de 'verplichte kern' van het Europees Sociaal Handvest dat, met uitzondering van Luxemburg en Portugal, door alle lidstaten van de Europese Gemeenschap is geratificeerd.

De Europese Conventie voor de Rechten van

de Mens heeft de verdienste dat ze een Europees bindend cultureel en politiek normenstelsel heeft vastgelegd. Een land dat dit normenstelsel heeft aanvaard maar daartegen zondigt, kan daarop worden aangesproken. Mensenrechten zijn daardoor niet meer een zaak van soevereine binnenlandse politiek. Zij zijn een aangelegenheid van internationale zorg, discussie en controle. Dit maakt het Europese mensenrechtenverdrag uiteraard niet tot een alibi voor een op dat terrein te kort schietend nationaal beleid. Integendeel, indien de individuele burger niet nationaal zijn 'mensenrecht' tot gelding heeft kunnen brengen, kan hij of zij trachten om via een klacht bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens alsnog zijn of haar recht te halen. De praktijk heeft geleerd dat dit bij gerechtvaardigde klachten ook inderdaad geschiedt. Dit is een van de belangrijkste stappen vooruit, zo niet dé belangrijkste, sinds de Tweede Wereldoorlog. Dat het hierbij om een moeizaam proces gaat, behoeft geen nadere toelichting. Schendingen van mensenrechten vinden nog steeds plaats, ook in Europa. Dit mag niet doen versagen om daar bij voortdurend voor op de bres te staan. Het verschil met veertig jaar geleden is dat daar in Europa thans een effectief instrumentarium voor ter beschikking staat.

Europese identiteit

Een van de belangrijkste karakteristieken van de Raad van Europa is zijn open karakter. Het lidmaatschap van de Raad staat open voor alle democratische landen van Europa die de Conventie ter Bescherming van de Rechten van de Mens aanvaarden. Dit laatste is geen vereiste voor toetreding tot de Europese Culturele Conventie die daardoor soms een eerste opstap is naar het volledig lidmaatschap van de Raad van Europa als zodanig.

Het open karakter van de Raad leidt tot de

vraag wat onder Europa en Europese cultuur is te verstaan. De veelvormigheid van cultuur in Europa kan doen twijfelen of er wel een Europese cultuur bestaat. Is er wel zoiets als Europese culturele identiteit? Wat is Europa? De Zwitsers-Franse filosoof en schrijver Denis de Rougemont antwoordde op deze vraag: 'Ga op reis! Verlaat Europa en ge zult het ontdekken!'⁴ De Franse filosoof Edgar Morin drukt dit als volgt uit: 'On se sent européen ailleurs qu'en Europe, et l'on se sent chez soi en Europe.'⁵

In zijn inleiding voor het verslag van een internationaal symposium over *Europe from a cultural perspective* in april 1987 in de Universiteit van Amsterdam geeft prof. W.H. Roobol het volgende antwoord: 'It has appeared during the symposium that somewhere there must be a Europe such which may not allow itself to be captured by a sharp definition, but does occupy such a place in the hearts and thoughts of most Europeans that its existence cannot be doubted.'⁶

Deze benadering is terug te vinden in de slotverklaring van de conferentie van de cultuurministers van de Raad van Europa in Palermo in april 1990: 'Alors que l'on a parfaitement raison de parler de culture européenne, il est tout à fait impossible de la définir clairement. La culture européenne est plus une mosaïque de cultures qu'une culture unique.'⁷ Dit mozaïek, deze verscheidenheid en pluriformiteit van cultuur in Europa beperkt zich niet tot West-Europa en nog minder tot de twaalf landen van de Europese Gemeenschap. Europa strekt zich naar geografie en historie verder uit, 'van de Atlantische Oceaan tot de Oeral', zoals de Franse president Charles de Gaulle dit steeds benadrukt heeft. De Sovjetrussische president Michail Gorbatsjov zegt hem dit na in zijn boek *Perestrojka* uit 1987 en spreekt van het 'gemeenschappelijke Europese huis' met vele ingangen, maar één dak.⁸

Indien wij voor Europese cultuur - of ruimer: Europese beschaving - respect voor de waardigheid van de menselijke persoon het wezenlijke kenmerk achten, met als voornaamste karakteristieken zin voor vrijheid en democratie, zin voor objectieve waarheid en zin voor persoonlijke verantwoordelijkheid, dan is zelfs dat grotere Europa te beperkt. Er is dan alle reden om van *westerse* cultuur te spreken. Het gaat misschien te ver om de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland als een 'Verenigd Europa Overzee' aan te merken. Niettemin bevat dit een belangrijke verklaringsgrond voor het panwesterse karakter van Europese cultuur. In onze verdere beschouwing beperken wij ons desondanks tot het 'oude' Europa.

In dat Europa is van eenvormige cultuur geen sprake. Alleen al de vele verschillen in taal nopen tot een grote culturele diversiteit. Ook de niet-taalgebonden cultuurfacetten vormen geen eenheidsworst. Zo is het moeilijk voorstelbaar dat Picasso een Duitse schilder zou zijn of Karel Appel een Spanjaard, dan wel Sjostakovitch een Belg. Deze kunstenaars onder één Europese noemer brengen, zou zowel te gemakkelijk als geforceerd zijn. Niettemin zijn zij alle drie exponenten van Europese cultuur en dat onderscheidt hen van Javaanse, Japanse of Ghanese kunst en cultuur.

Tegen de achtergrond van een gemeenschappelijke beschaving is culturele pluriformiteit kenmerkend voor Europa. De in Europa continue uitwisseling en botsing van culturen geeft dit continent zijn boeiende aantrekkelijkheid. Om nogmaals Edgar Morin te citeren: 'La génie européen n'est pas seulement dans la pluralité et dans le changement, il est dans le dialogue des pluralités qui produit le changement. C'est la dialogique qui est au coeur de l'identité culturelle européenne, et non tel ou tel de ses éléments ou moments.'⁹

Een van de meest recente verworvenheden is dat deze dialoog zich nu ook onbelemmerd tot Oost-Europa kan uitstrekken. Het sedert enige jaren in gang zijnde democratiseringsproces in de landen die tot voor kort het Oostblok vormden, heeft de Raad van Europa aan betekenis doen winnen. Zijn voor Europa open karakter werd bevestigd doordat hij voor die landen zijn deuren openzette. Dit begon daarmee dat in juni 1989 aan parlementariërs van Hongarije, Polen, Tjechoslowakije en de Sovjetunie de status van 'speciale genodigden' bij de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa werd verleend, waardoor deze met de 179 afgevaardigden van de tweeëntwintig toenmalige lidstaten onbelemmerd van gedachten konden wisselen. Op 1 februari 1991 ontving Roemenië dezelfde status. De volgende stap was de vestiging van formele juridische en operationele banden door de toetreding tot de Europese Culturele Conventie waardoor deze landen - zonder nog volledig lid van de Raad van Europa te zijn - konden deelnemen aan op deze en andere conventies stoelende activiteiten van de Raad van Europa.

Zoals reeds vermeld, vereist het volledige lidmaatschap toetreding tot de Europese Conventie ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en de aanvaarding van al hetgeen de Raad met betrekking tot mensenrechten en pluralistische democratie inmiddels tot ontwikkeling heeft gebracht. Ter bevordering van de aanpassing hieraan is door de Raad een programma van samenwerking en bijstand in gang gezet dat de naam *Demosthenes* draagt en dat ook betrekking heeft op het Europees Sociaal Handvest.

Inmiddels zijn Tjechoslowakije en Hongarije als volwaardig lid tot de Raad van Europa toegetreden, terwijl de toetreding van Polen eind 1991 te verwachten is. Door de Duitse hereniging op 3 oktober 1990 maakt de

voormalige Duitse Democratische Republiek impliciet deel uit van de Raad. De Sovjetunie is toegetreden tot de Europese Culturele Conventie. In het licht van de opmerkelijke rede die president Gorbatsjov op 6 juli 1989 voor de Parlementaire Vergadering van de Raad in Straatsburg heeft uitgesproken over zijn conceptie van het 'gemeenschappelijke Europese huis' en de ontwikkelingen die sindsdien in de Sovjetunie plaatsgevonden hebben, is op termijn zelfs de volledige toetreding van dat land tot de Raad van Europa niet uit te sluiten. Toch zouden zich te dien aanzien vanwege haar structuur en omvang meer moeilijkheden kunnen voordoen dan met de andere landen van het voormalige Oostblok.

Het Helsinki-proces en de Raad van Europa

De ontwikkeling van de Raad van Europa naar een paneuropees forum voor mensenrechten, democratie en cultuur heeft uiteraard een voorgeschiedenis en moet in een bredere context worden gezien. Zij is de weerslag van de in 1973 in Helsinki van start gegane 'Conferentie voor veiligheid en samenwerking in Europa' (CVSE). Een eerste mijlpaal bereikte deze conferentie in 1975 toen de drieëndertig regeringsleiders van alle Europese landen, exclusief Albanië, alsmede die van de Verenigde Staten van Amerika en van Canada de Slotakte van Helsinki ondertekenden. Het derde deel van deze akte - in het CVSE-jargon de 'Derde Mand' genoemd - heeft betrekking op samenwerking op humanitair gebied, mensenrechten, informatie, cultuur, onderwijs en wetenschap. Dit betreft bij uitstek het activiteitenveld van de Raad van Europa.

Deze 'Derde Mand' is zeker geen obligate buiging naar de 'zachte' sector van de samenleving, maar heeft instrumentele betekenis ter schraging van de 'Eerste Mand'

inzake militaire veiligheid en de 'Tweede Mand' over economische samenwerking.

In zijn openingsrede van de CVSE in 1973 werd dit door de toenmalige Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken aldus benadrukt: 'Veel wantrouwen komt voort uit misverstand en veel misverstand komt voort uit gebrek aan kennis of uit vooropgezette ideeën. Indien wij onderling een sfeer van vertrouwen willen scheppen dan moeten wij ervoor zorgen kennis omtrent elkaar te verwerven, omtrent elkaars geschiedenis en levenswijze, elkaars opvattingen, elkaars hoop en vrees.' Daartoe is nodig zo gunstig mogelijke voorwaarden te scheppen voor wederzijdse uitwisseling, onder meer op het gebied van onderwijs en kunst. Vooral ook intereuropees toerisme draagt hiertoe bij. In de 'Derde Mand' roepen de vijfendertig regeringsleiders daarom op tot uitbreiding, verdieping en vergemakkelijking van samenwerking en contacten op deze gebieden, zowel tussen staten als tussen personen.

Vooral met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens bevat de Slotakte van Helsinki uit 1975 uitspraken die grote affiniteit tonen met het Europese mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa. In het medio jaren zeventig nog kille Oost-Westklimaat waren de Helsinki-clausules hieromtrent nog overwegend vrijblijvend. De in 1989 - na diverse CVSE-vervolgconferenties - door de vijfendertig landen ondertekende Slotakte van Wenen weerspiegelt de inmiddels ingetreden verbetering in dat klimaat. Aan tal van voornemens werd in Wenen daadwerkelijke besluitkracht toegekend. De in 1975 in de Slotakte van Helsinki veel gebruikte formule dat de deelnemende staten 'intend to facilitate', maakte in die van Wenen veelal plaats voor de formulering 'will ensure'.

Een nieuw hoogtepunt in het Helsinki-proces

is het op 21 november 1990 door de regeringsleiders ondertekende 'Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa', dat een verheugende vrucht is van de post-Koude Oorlog-periode. De in dat handvest behandelde 'Derde Mand'-onderwerpen weerspiegelen naar inhoud en toonzetting een niet eerder gekende Oost-Westharmonie. Ter illustratie een citaat uit de introductie tot een gedetailleerde opsomming van mensenrechten en fundamentele vrijheden: 'De rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zijn het geboorterecht van alle mensen. Zij zijn onvervreemdbaar en worden gegarandeerd door de wet. Hun bescherming en bevordering is de eerste verantwoordelijkheid van een regering.' Op basis hiervan verklaren de ondertekenaars: 'Wij geven uiting aan onze vastbeslotenheid alle vormen van rasse- en etnische haat, antisemitisme, vreemdelingenhaat en discriminatie tegen wie dan ook, evenals vervolging op religieuze en ideologische gronden te bestrijden.'

Ook met betrekking tot het cultuurbeleid in 'enge' en in 'ruimere' zin bevat het Handvest van Parijs markante uitspraken die vroegere Europese tegenstellingen ten volle overbruggen. Zo stellen de regeringsleiders: 'Wij erkennen de wezenlijke bijdrage van onze gemeenschappelijke Europese cultuur en onze gemeenschappelijke waarden bij het overwinnen van de deling van ons werelddeel. Daarom onderstrepen wij onze gehechtheid aan creatieve vrijheid en aan bescherming en bevordering van ons culturele en geestelijke erfgoed, in al zijn rijkheid en verscheidenheid.'

Dit is een grote stap vooruit in het licht van de nog slechts vijf jaar te voren, in 1985, gebleken onmogelijkheid om tijdens het toen op basis van de Slotakte van Helsinki in Boedapest belegde Europees Cultureel Forum tot een gemeenschappelijke slotverklaring te komen. Er moest toen worden volstaan met

twee separate slotdocumenten van de westelijke en oostelijke deelnemende landen. De daarin weerspiegelde fundamentele verschillen omtrent de verantwoordelijkheid van cultuurdragers in het Westen en in het Oosten vormden een scherpe kloof. Op een overeenkomstig symposium in Krakow slaagde men er op 6 juni 1991 in om unaniem een slotdocument vast te stellen.

Eerder wezen wij op de normstellende betekenis van internationale overeenkomsten, vooral inzake cultuur in brede zin, waaronder ook de bescherming van mensenrechten is te rekenen. Onmiskenbaar blijken diverse vroegere Oostbloklanden de op dit gebied gemaakte afspraken thans ernstig te nemen en ook anderszins het democratische pad op te gaan.

Deze en tal van andere gunstige ontwikkelingen van het CVSE-proces hebben de behoefte doen ontstaan aan permanente CVSE-structuren en instellingen. Te dien aanzien stellen de regeringen in het Handvest van Parijs: 'Onze gemeenschappelijke inspanningen om eerbied voor de rechten van de mens, democratie en de rechtsstaat te consolideren, om vrede te versterken en eenheid in Europa te bevorderen vereisen een nieuwe kwaliteit van politieke dialoog en samenwerking en dus de ontwikkeling van de structuren van de CVSE.'

De regeringen hebben te dien einde besloten dat de ministers van Buitenlandse Zaken regelmatig en minstens eenmaal per jaar - als een Raad - bijeenkomen. Een conflict-preventiecentrum in Wenen zal die Raad terzijde staan bij het verminderen van het risico van conflicten. Een bureau te Warschau zal behulpzaam zijn op het gebied van de regeling van vrije verkiezingen in de deelnemende staten. De regeringen spreken zich voorts uit voor de oprichting van een parlementaire assemblée van de CVSE teneinde

parlementsleden uit alle deelnemende staten meer bij de CVSE te betrekken. Een formule die nauw aansluit bij die voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Voorts is besloten om ter administratieve ondersteuning van de CVSE-consultaties een secretariaat te Praag te vestigen.

Gezien de thans inhoudelijke nauwe verwantschap van de 'Derde Mand' van het CVSE-proces en de doelstellingen van de Raad van Europa dringt de vraag zich op of het geen aanbeveling zou verdienen om te dien aanzien ook institutioneel een brug te slaan. Wanneer binnen kortere of langere tijd alle voormalige Oostbloklanden volledig lid van de Raad van Europa zullen zijn, behoeft zulk een brug geen problemen op te leveren. Ook niet met betrekking tot de volgens het Europese Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens toe te passen procedures. De daarin voorziene Commissie en Hof voor de Rechten van de Mens zullen uit hoofde van de nieuwe lidmaatschappen hoe dan ook uitbreiding behoeven, evenals dit het geval is met de Raad van Ministers waarin eveneens elk toegetreden land zitting heeft.

Het verdient daarom positieve overweging om de Raad van Europa tot uitvoerend apparaat te maken voor wat betreft de voorzieningen in de 'Derde Mand' waarvoor in het Handvest van Parijs geen institutionele maatregelen zijn getroffen. Het is niet uit zucht naar grotere doelmatigheid alleen dat een dergelijke constructie hier naar voren wordt gebracht. Belangrijker is het daaruit voortvloeiende stevigere handvat voor de zorg voor mensenrechten, zowel in West-, Centraal- als Oost-Europa.

Het lijkt vooralsnog moeilijk denkbaar dat de aan het CVSE-proces deelnemende Verenigde Staten en Canada zich in de hier aangeduide constructie, met name wat betreft de

mensenrechten, zullen kunnen vinden. Zo is toetsing van die rechten in de Verenigde Staten exclusief voorbehouden aan het Hoogerechtshof te Washington en het is niet voorstelbaar dat daarvan zal worden afgeweken. Niettemin behoeft dit hun CVSE-deelgenootschap niet te frustreren zolang de wezenlijke beleidslijnen van de 'Derde Mand' in CVSE-verband aan de orde blijven.

Raad van Europa en de Europese Gemeenschap

Alle twaalf lidstaten van de huidige Europese Gemeenschap zijn tevens lid van de Raad van Europa. Dit impliceert dat alle door deze Raad getroffen besluiten of ondernomen acties in beginsel op elk van die twaalf landen betrekking hebben.

De omstandigheid dat de Raad van Europa en zijn twee belangrijkste conventies - de Europese Culturele Conventie en de Conventie omtrent de Rechten van de Mens - van oudere datum zijn dan het aan de Europese Gemeenschap ten grondslag liggende Verdrag van Rome, is mede een verklaring waarom dit laatste verdrag aan de doelstellingen van de Raad van Europa voorbij gaat en een overwegend economische connotatie heeft. Daarbij komt dat aan de geboorte van de Europese Gemeenschap - in navolging van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal - primair de gedachte voorop stond dat aldus een herhaling van de tot wereldoorlog geëscaleerde Europese burgeroorlogen van 1914 en 1940 voorkomen zou worden. De verwerkelijking daarvan kan als het belangrijkste succes van de Europese Gemeenschap worden genoteerd. Het is immers geen te boude uitspraak dat een gewapend conflict tussen de twaalf lidstaten van die gemeenschap thans en in de toekomst uitgesloten is.

Met de huidige ontwikkeling van de Europese Gemeenschap naar een economische en

monetaire unie, waarbij de vorming van een Europese Politieke Unie evenzeer op de agenda staat - over elk van deze twee wordt sinds 14 december 1990 in een intergouvernementele conferentie onderhandeld - doet zich binnen de Gemeenschap in toenemende mate de behoefte gevoelen zich ook op het culturele vlak te manifesteren, en dit ondanks de aangeduide band met de Raad van Europa. De vraag kan worden gesteld of dit een juiste ontwikkeling is.

In het oorspronkelijke Verdrag van Rome komt het begrip 'cultuur' niet voor. Noch 'schone kunsten', noch onderwijs en wetenschappen of media worden daar vermeld. Slechts voor het cultureel erfgoed wordt een uitzondering gemaakt. Dit geschiedt in artikel 36 van het Verdrag, alwaar gesteld wordt dat ter bescherming van 'het nationaal artistiek historische archeologisch bezit' verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer gerechtvaardigd kunnen zijn. Terstond wordt daaraan toegevoegd dat zulke verboden of beperkingen 'geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten (mogen) vormen'.

Ook cultuur in brede zin, met name rechten van de mens en grondrechten, dus fundamentele vrijheden, komt in het oorspronkelijke, uit 1957 daterende Verdrag van Rome niet voor. Een eerste stap om deze rechten ook binnen de rechtsorde van de Europese Gemeenschap te waarborgen, was de 'gemeenschappelijke verklaring' op 5 april 1977 van de voorzitters van het Europese Parlement van de Raad van Ministers en van de Europese Commissie. Daarin benadrukken zij namens deze drie organisaties 'het allergrootste belang dat zij hechten aan de eerbiediging van de fundamentele rechten, zoals deze met name volgen uit de grondwetten van de Lid-Staten en

het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden'. In een tweede alinea stellen zij dat zij deze rechten in de uitoefening van hun bevoegdheden en bij het nastreven van de doelstellingen van de Europese Gemeenschappen eerbiedigen en zullen blijven eerbiedigen.¹⁰ In het zicht van de eerste directe verkiezing in 1979 van de leden van het Europese Parlement sluit de Europese Raad zich in zijn verklaring over 'Democratie' op zijn topconferentie te Kopenhagen op 7 en 8 april 1978 hierbij aan. De in deze Raad verenigde staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Gemeenschap verklaren daarin 'plechtig dat de eerbiediging en handhaving van de parlementaire democratie en de mensenrechten in ieder van de Lid-Staten voor zijn deelneming aan de Europese Gemeenschappen van wezenlijk belang zijn'.¹¹

Pas via de preambule van de op 1 juli 1987 van kracht geworden Europese Akte worden onder verwijzing naar het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Handvest de grondrechten in het Verdrag van Rome geïncorporeerd, 'met name de vrijheid, de gelijkheid en de sociale rechtvaardigheid'.¹²

Het is niet uit te sluiten dat bij de thans in gang zijnde onderhandelingen over herziening en aanvulling van het Verdrag van Rome aan de onderwerpen mensenrechten en cultuur enige nadere uitwerking zal worden gegeven. Het zou evenwel te betreuren zijn indien de Europese Gemeenschap zich aldus op deze terreinen een grote rol zou toemeten. Wat mensenrechten betreft is het duidelijk dat de Raad van Europa het aangewezen lichaam is om in Europees verband voor de behartiging daarvan zorg te dragen. De Europese Commissie heeft dan ook op 19 november 1990 aan de ministerraad van de Gemeenschap voorgesteld in te stemmen met

het verzoek om toetreding van de Gemeenschap als zodanig tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Deze toetreding zou uitsluitend het terrein van het Gemeenschapsrecht betreffen. Dit zou een betere bescherming van de grondrechten van de burgers van de twaalf lidstaten ten aanzien van de Gemeenschap waarborgen. Via het individuele lidmaatschap van de EG-lidstaten van de Raad van Europa bestaat deze bescherming reeds met betrekking tot de nationale wetgevingen. Verwacht mag worden dat over de toetreding van de Gemeenschap tot de Europese mensenrechtenconventie overeenstemming zal worden bereikt.

Ten aanzien van intereuropese uitwisseling van cultuur in de zin van kunsten, onderwijs, wetenschap en media kan voor de Gemeenschap binnen de Raad van Europa een taak zijn weggelegd. Een voorbeeld daarvan is het door de Gemeenschap sinds 1987 verzorgde interuniversitaire Erasmus-uitwisselingsprogramma. Volgens dit programma hebben in het studiejaar 1989-1990 44.000 studenten gedurende één of twee semesters buiten hun eigen land aan een universiteit of hogeschool in Europa colleges gevolgd en zijn er 1748 interuniversitaire Europese samenwerkingsprojecten tot stand gekomen. In het voorafgaande studiejaar 1988-1989 waren slechts 27.000 studenten bij het Erasmus-programma betrokken. Bij het succes van deze en andere projecten speelt uiteraard een rol dat de Europese Gemeenschap als in wording zijnde supranationale organisatie over eigen financiële middelen beschikt en niet alleen afhankelijk is van de bijdragen van de lidstaten. Hierdoor heeft zij aanzienlijk meer financiële ruimte dan de Raad van Europa, hetgeen expansie van de Europese Gemeenschap op het culturele terrein vergemakkelijkt. De

drang daarnaar vloeit niet alleen voort uit een immanente zucht naar activiteitenimperialisme die aan bureaucratieën veelal eigen is. Zij is ook het gevolg van de overweging dat de Gemeenschap, gepaard aan haar steeds verdergaande economische integratie, door middel van een eigen culturele identiteit haar politieke presentie kan versterken. Het gevaar is evenwel niet denkbeeldig dat daarbij over het hoofd wordt gezien dat juist culturele pluriformiteit het eigene van Europese cultuur is en dat deze verscheidenheid karakteristiek is voor de Europese culturele identiteit. Om deze reden is cultuurbeleid primair een aangelegenheid van nationaal, regionaal en lokaal bestuur, dat zich overigens ook op die niveaus steeds van zijn beperkingen bewust moet zijn.

Voor zover er van *Europees* cultuurbeleid sprake kan zijn heeft de Raad van Europa een structureel voordeel boven de Europese Gemeenschap. Dit is daarin gelegen dat de Raad van Europa een multilateraal intergouvernementeel karakter heeft, waarbij het beginsel van consensus, met name op het terrein van cultuurbeleid, recht doet aan de essentie van Europese culturele pluriformiteit. Het communautaire en supranationale karakter van de Europese Gemeenschap - hoezeer nog beperkt tot het beslissen bij meerderheid door de Raad van ministers op nog slechts enkele terreinen - houdt op het terrein der cultuur het gevaar in van onderminning van specifieke deelculturen. Dit neemt niet weg dat de Europese Gemeenschap zich als Gemeenschap niettemin in haar culturele verscheidenheid kan presenteren. Een voorbeeld daarvan is de komende wereldtentoonstelling in Sevilla in 1992 waar een Gemeenschapspaviljoen omringd zal zijn door nationale exposities van de haar samenstellende lidstaten.

Een op het terrein van cultuurbeleid ander voordeel van de Raad van Europa is dat daar in tegenstelling tot de Europese Gemeenschap de economie geen boventoon voert. Hierdoor wordt voorkomen dat cultuur overwegend vanuit een economische invalshoek wordt benaderd. Zo zal in de Raad van Europa niet over het hoofd worden gezien dat bijvoorbeeld een boek niet alleen een industrieel produkt is, maar tevens en zelfs vooral een cultuurgoed waarop de concurrentieregels van het Verdrag van Rome niet zonder meer van toepassing kunnen zijn.

Om deze redenen verdient het aanbeveling dat de Europese Gemeenschap haar ambities op cultureel gebied maximaal aan de Raad van Europa overdraagt en zichzelf te dien aanzien grote beperkingen oplegt. Dit vereist wel dat de Raad van Europa meer financiële armslag krijgt om zijn apparaat adequaat te versterken. Thans telt deze organisatie bijna 950 medewerkers, inclusief degenen die voor de rechtspraak werken, alsmede vertalers en tolken. De operationele begroting van de Raad van Europa voor 1991 bedraagt 572 miljoen Franse frank, exclusief uitgaven voor speciale akkoorden en projecten. Erkennende dat de Europese Gemeenschap in tegenstelling tot de Raad van Europa op verschillend gebied, zoals op dat van landbouw en industrie, kostbare operationele taken heeft, weerspiegelen de circa 18.000 medewerkers van de instellingen van de Europese Gemeenschap en haar jaarbudget voor 1991 van bijna vijftig miljard ecu, of ongeveer driehonderdvijftig miljard Franse frank, wel enige disproportionaliteit met de Raad van Europa.

Accentverschuiving op cultuurgebied van de Europese Gemeenschap naar de Raad van Europa verdient ook aanbeveling uit hoofde van de in gang zijnde ontwikkelingen in de landen van het voormalige Oostblok. Vanwege de economische kracht van de Europese

Max Weisglas is oud-hoogleraar Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam en oud-hoogleraar Cultuurbeleid in Europa aan de Universiteit van Antwerpen

Gemeenschap hebben deze landen - maar ook andere landen zoals Oostenrijk en Zweden - de begrijpelijke wens zich bij die Gemeenschap aan te sluiten. Het ziet ernaar uit dat op langere duur zulk een uitbreiding van de Gemeenschap niet te vermijden en ook wenselijk zal zijn. Hoe sterk de Europese Gemeenschap economisch moge zijn, haar communautaire en supranationale structuur is thans nog fragiel. Overhaaste uitbreiding van haar ledental zou haar besluitvaardigheid ondermijnen. Dit zou de vereiste voortgang naar een economische en monetaire unie, alsook een politieke unie, in gevaar brengen. Die economische en monetaire unie is mede van veel belang vanwege de door de Gemeenschap te verlenen steun aan de na ruim veertig jaar communisme verzwakte Oosteuropese landen. Hun economische ontwikkeling zal hun integratie in een te zijner tijd te verruimen Gemeenschap belangrijk bevorderen. Met uitzicht op een volledig EG-lidmaatschap-op-termijn dient daarom thans de voorkeur te worden gegeven aan ruimhartige associatieovereenkomsten. Op basis van zulke overeenkomsten zullen de toekomstige leden zich op de communautaire gemeenschapsstructuren kunnen voorbereiden en ter zelfdertijd op economisch gebied het nodige profijt trekken.

Op cultureel gebied zal de Raad van Europa deze landen reeds terstond een Europees tehuis kunnen bieden. Een proces dat voor een aantal Centraal en Oosteuropese landen reeds in gang is.

In dit verband is interessant de door de vicevoorzitter van de Europese Commissie, prof. mr. F.H.J.J. Andriessen, in zijn academische oratie op 18 oktober 1991 te Utrecht kenbaar gemaakte opvatting dat de Raad van Europa 'een belangrijke voorwaardenscheppende rol' speelt voor verdere integratie.¹³ Hij tekent daarbij aan: 'Als trefpunt van waarden en beginselen, die de grondslag van elke nationale

en internationale samenwerking uitmaken, heeft hij (= de Raad van Europa) veel aan motivatie en actie bij te dragen. In die zin speelt hij een leidende rol in het proces van bewustwording en het scheppen van voorwaarden voor verdergaande integratie zoals de snelle toetreding van Hongarije en Tsjechoslowakije heeft geleerd.'

Conclusie: versterking van de Raad van Europa

Deze beschouwing laat zich samenvatten in een pleidooi voor een versterkte Raad van Europa als een Europees forum op het terrein van cultuur in al haar facetten. Te dien aanzien zijn thans oude paneuropese idealen binnen handbereik. De 'Derde Mand' van het CVSE-proces is daarbij een belangrijk handvat. Als hoeder van die culturele mand kan de Raad van Europa een belangrijke bijdrage leveren tot een gunstig klimaat voor een verdere succesvolle economische en politieke integratie van alle landen van West- en Oost-Europa.

Onderwijl dient de Europese Gemeenschap zich op haar primaire arbeidsterrein van economische groei en sociale ontwikkeling verder te ontplooiën. Daarbij dient zij de Raad van Europa voor diens culturele taak ook financieel tot steun te zijn. Het zou te betreuren zijn indien deze organisaties elkaar één zichzelf door onderlinge naijver zouden dwarsbomen. Zij dienen pragmatisch en effectief samen te werken, in een ruimhartige geest van wederzijds respect. In dit licht zou de Europese Gemeenschap bijvoorbeeld de recente uitbreiding van haar programma *Europese culturele hoofdstad* met Krakow en Boedapest wellicht beter via de Raad van Europa hebben kunnen leiden dan deze steden voor dat doel zelf financiële middelen ter beschikking te stellen.¹⁴

Het verdient aanbeveling dat de economisch-politieke en de culturele pijlers van Europa zich

op langere termijn in een gemeenschappelijk lichaam zullen verenigen. Een symbiose dus van de Europese Gemeenschap en de Raad van Europa in één Europese Unie, waarin ook de veiligheidscomponent, bij voorkeur in Navo-verband, zijn plaats zal moeten hebben. Hierop vooruitlopend is de bepleite samenwerking tussen Gemeenschap en Raad van veel belang. Daartoe is nodig om artikel 230 van het Verdrag van Rome effectief leven in te blazen. Dit artikel luidt kort en bondig: 'De Gemeenschap brengt elke dienstige samenwerking tot stand met de Raad van Europa.'

De noodzaak van deze samenwerking is onlangs onderstreept door de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden van de Europese Gemeenschap die als conclusie van hun beraad op 28 en 29 juni 1991 in hun Verklaring over de Mensenrechten stelden: 'De Raad van Europa vervult een uiterst belangrijke rol op het vlak van de mensenrechten dankzij zijn deskundigheid, zijn talrijke verwezenlijkingen op dit gebied en zijn activiteiten op het gebied van vorming en onderwijs en samenwerkingsprogramma's ten gunste van de landen van Midden- en Oost-Europa die zich van democratische instellingen hebben voorzien of bezig zijn te voorzien. (...) De Europese Raad verwelkomt de bereidheid van de Raad van Europa om zijn ervaring in dienst van de CVSE te stellen.'¹⁵

Vanuit die Midden- en Oosteuropese landen is daarbij op een positieve respons te rekenen. Een aanwijzing daarvoor is onder meer een recente uitspraak van de Tjechische president Václav Havel: 'The extent and important work being done by the Council of Europe has created and continues to create a firm basis for an all-European system of civil liberties and freedom, for an all-European unification of the law and for the general creation and development of the European political culture.'¹⁶

Een hoopvol uitzicht voor de toekomst!

* Deze beschouwing zal deel uitmaken van een in 1992 onder auspiciën van de Trans European Policy Studies Association (TEPSA) te publiceren bundel over *Identité européenne et pluralité des cultures*.

Noten

1. *Verder bouwen aan Europa: een toekomstverkenning voor de jaren '90*. Nota aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 21 december 1988 (nr. 20596).
2. Voor een overzicht van het reilen en zeilen van de Raad van Europa zie: Otto Schmuck. 'Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamt-europäischer Perspektive?' In: *Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik*, Band 67. Bonn: Europa Union Verlag, 1990.
3. Zie voor definities van het begrip cultuur onder meer: M. Mourik. *Culturele coëxistentie: een integrale benadering van buitenlandse cultureel beleid*. Amsterdam: Boekmanstichting, 1989, pp. 21 e.v. Zie voorts: Prof.dr. S.W. Couwenberg e.a. 'Europese integratie en Europese cultuur'. Themanummer *Civis mundi*, februari 1990 en Prof.dr. J. Lauwers. *Op zoek naar cultuur: grondslagen voor een verantwoord cultuurbeleid*. Leuven/Amersfoort, 1985.
4. Denis de Rougemont. 'De originaliteit van de Europese cultuur in vergelijking met de andere culturen'. In: *Karakter en cultuur van Europa*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1963, p. 61 (Prisma-uitgave).
5. Edgar Morin. *Penser l'Europe*. Parijs: Editions Gallimard, p. 144.
6. *Europe from a cultural perspective: historiography and perceptions*, A. Rijksbaron, W.H. Roebol, M. Weisglas (eds.). Proceedings of a symposium organised by the Faculty of Arts of the University of Amsterdam and the Dutch national committee of the European cultural foundation. Den Haag: Nijgh & Van Ditmar Universitair, 1987, p. VI.
7. Sixième conférence des ministres européens responsables des affaires culturelles, Palermo (Italië), 25-26 april 1990. In: *CMC*, 1990/3. Straatsburg: Raad van Europa, 1990.
8. Michail Gorbatsjov. *Perestrojka: een nieuwe visie voor mijn land en de wereld*. Utrecht/Wijnegem: Het Spectrum, 1987, p. 228.
9. Edgar Morin. *Penser l'Europe*, t.a.p., p. 129.
10. *Verdragsteksten Europese gemeenschappen*, Europocket samengesteld door mr. A.W.H. Mey. Deventer: Kluwer, 1987, p. 439.

11. *Verdragsteksten Europese gemeenschappen*, t.a.p., p. 440.
12. *Verdragsteksten Europese gemeenschappen*, t.a.p., pp. 309 e.v.
13. Mr. F.H.J.J. Andriessen. *De integratie van Europa: nu of nooit!?!*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de 'Europese integratie' aan de Universiteit van Utrecht op 18 oktober 1991. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, p. 35.
14. Vermeld in het Belgische dagblad *De Standaard*, 9-7-1991.
15. *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, 1991, nr. 6, p. 17.
16. Authorised translation of an address by the president of Tsjechoslovakia (CFSR) Václav Havel, on the occasion of the opening of a convention on European confederation in Prague, 12 June 1991.

Bibliografische gegevens

Weisglas, M. (1991) 'De Raad van Europa: een miskend centrum van cultuurbeleid in Europa'. In: *Boekmancahier*, jrg. 3, nr. 10, 437-448.