

UNESCO: Uddannelse, videnskab, kultur – og politik

Temanummer: Kulturdiplomati

UNESCO er i bredere dansk sammenhæng nok mest kendt for sit arbejde med verdensarv, men organisationen har en meget bred dagsorden inden for kunst, videnskab og kultur. UNESCO bidrog således i 1947 med nogle af de intellektuelle forarbejder til FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder. Siden er menneskerettighedsproblematikken imidlertid gledet lidt i baggrunden i UNESCO's daglige arbejde. Fra dansk og nordisk side arbejder man nu for at genfinde – og styrke – organisationens oprindelige menneskerettighedsfokus. Det sker på en politisk

baggrund af amerikansk udtræden af UNESCO – og Kinas overtagelse af rollen som største bidragyder. Fokus for vores arbejde er især UNESCO's mandat til at forsvare og styrke ytringsfriheden for nogle af de professionelle grupper – journalister, kunstnere og forskere – der er helt afgørende for en fri, åben og demokratisk debat i samfundet, hvor eksisterende sandheder og tilgange kan sættes under debat. Centralt står bl.a. mulighederne for at styrke inddragelsen af civilsamfundet i den statslige rapportering.

FN's særorganisation for uddannelse, videnskab og kultur, UNESCO, blev etableret i november 1945, kun et halvt år efter, at FN-Pagten blev vedtaget i San Francisco. Danmark var blandt de 20 første medlemslande, der sikrede aftalens ikrafttræden. I dag er der 193 medlemslande, efter at USA og Israel i 2019 forlod UNESCO som konsekvens af Palæstinas optagelse som medlem. Det sidste vender vi tilbage til senere.

UNESCO's forfatning er især berømt for sit forord, der bl.a. taler om, at ”siden krige begynder i menneskers sind, er det også i menneskers sind, vi må skabe forsvaret for freden” (min oversættelse). Mindre kendt, men også som en del af forfatningens forord, finder man en forpligtelse for alle medlemslande til at sikre ”en ubegrænset søgen efter objektiv sandhed og en fri udveksling af ideer og viden” (min oversættelse; officielle danske tekst fra 1946: Retsinformation). Dette reflekterede den nye særorganisations forpligtelse til at skabe et fælles rum, hvor ”sandheden” var det styrende og det, der fik stater og mennesker til at samarbejde internationalt om løsningen af deres fælles problemer og udfordringer. Dette har fået en af Danmarks bedste kendere af organisationen, professor Poul Duedahl, til at tale om, at formålet med den nye FN-særorganisation ikke mindst var ”at gennemføre et stykke mental ingeniørkunst, der kunne ændre menneskesynet og skabe oprigtig solidaritet mellem mennesker” (BUVM, 2021). Anden Verdenskrigs grusomheder måtte aldrig gentage sig, og UNESCO var væsentlig som ramme for en international mobilisering af de ledende – og vidende – kræfter i alle lande omkring en fri og åben dialog, der i sidste ende ville understøtte UNESCO's overordnede ”mission civilisatrice” (Duedahl, 2017: 180).

CARSTEN STAUR
Ambassadør ved OECD
og UNESCO,
Udenrigsministeriet,
carsta@um.dk¹



Formålet med UNESCO var at gennemføre et stykke mental ingeniørkunst, der kunne ændre menneskesynet og skabe oprigtig solidaritet mellem mennesker

Dette blev meget tydeligt i forbindelse med UNESCO's indledende arbejde med menneskerettigheder. FN-Pagtens ambitionsniveau på dette område var beskedent, og det fik en række især latinamerikanske lande og amerikanske civilsamfundsorganisationer til at insistere på, at der måtte arbejdes videre med internationalt at definere disse rettigheder. Dette førte til etableringen af FN's Menneskerettighedskommission i 1946 og til udarbejdelsen af Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, der blev vedtaget i Paris den 10. december 1948 (Staur, 2011, kap.7).

UNESCO ydede et vigtigt bidrag til formuleringen af menneskerettighederne, ledet af den franske filosof Jacques Maritain. En høring af ledende filosoffer og tænkere verden over, repræsenterende forskellige kulturer og religioner, gjorde det i sommeren 1947 muligt for UNESCO at oversende en analyse til FN's Menneskerettighedskommission – *The Grounds of an International Declaration of Human Rights* – hvori der argumenteredes for menneskerettighedernes universalitet, på tværs af lande, kulturer og religioner, og for at ”frihed kun giver mening under demokratiske vilkår, for kun i demokratier er friheden baseret på en lighed, der giver muligheder for alle mennesker, og ikke kun for nogle” (UNESCO, 1947, min oversættelse). Samtidig defineredes en række helt grundlæggende frihedsrettigheder: Retten til information, til fri tænkning, til ytringsfrihed – og generelt til frit at tale, forsamles, organisere sig og religiøst tilbede, hvad eller hvem man ville. UNESCO's bidrag fik i praksis ikke den største betydning for den konkrete udformning af Verdenserklæringen, da formuleringen heraf allerede var i gang, men den understøttede argumentationen for det universelle aspekt af menneskerettighederne (Goodale, 2018: 29).

Et særligt område, hvor UNESCO tidligt gjorde sig gældende, var racespørgsmål. UNESCO spillede især i 1950'erne en vigtig rolle i bestræbelserne for at nedbryde racemæssige stereotyper og myter, både gennem en række udtalelser om raceproblematikken fra 1950 og fremefter og gennem aktivt arbejde for i offentligheden at understøtte racelighed og bekæmpe diskrimination. Organisationen opfordrede også medlemslandene til en kritisk gennemgang af lærebøger for at fjerne gamle racestereotyper. Samlet set havde UNESCO på dette område ”en enestående betydning” (Duedahl, 2016: 3 ff; Duedahl, 2017: 180ff, 330).

Hverdagen

UNESCO blev som organisation hurtigt optaget af mere praktiske ting: Mandatet favnede meget bredt, og på alle områder var der efter Anden Verdenskrig behov for øget internationalt samarbejde. UNESCO blev praktisk facilitator for dette samarbejde. Det gjaldt *uddannelse*, hvor UNESCO til stadighed har

spillet en central rolle i tilvejebringelse af internationale data, senest omkring Verdensmål 4 om lige adgang til uddannelse til alle. UNESCO har etableret en række centre rundt om i verden, som bidrager med ny viden og nye erfaringer om forskellige uddannelsesmæssige spørgsmål – i dansk interesse har især været organisationens stærke indsats omkring seksualundervisning (*comprehensive sexuality education*, CSE). På lokalt niveau er der mulighed for at opnå status som UNESCO-Verdensmålsskole, hvilket mere end 70 danske skoler og uddannelsesinstitutioner har benyttet sig af – med det mål at styrke globalt medborgerskab og bæredygtig udvikling. I alt deltager mere end 11.500 skoler og uddannelsesinstitutioner i 182 lande i dette samarbejde.

I forhold til faglig bistand til opbygning af uddannelsessystemer i udviklingslandene spiller UNESCO, som en i FN-sammenhæng relativt mindre organisation, en mere begrænset rolle. Her er det især UNICEF, Verdensbanken, *Global Partnership for Education* og bilaterale donorer, der gør sig gældende.

I relation til det internationale samarbejde om *videnskab* har UNESCO også i tidens løb dannet ramme om etablering af en lang række, og vidt forskellige, internationale samarbejder, både vedr. naturvidenskab og samfundsvidenskab. UNESCO var således involveret i etableringen af det europæiske atomforskningsprogram (CERN) i begyndelsen af 1950'erne, lige som organisationen fortsat er vært for den Mellemsstatslige Oceanografiske Kommission (IOC), der nu omfatter 150 lande og er helt central i koordinationen af international havforskning. IOC blev oprettet på et møde i København i 1960, og spiller i dag en vigtig rolle både i tsunami-forebyggelse og i det internationale klimasamarbejde.


UNESCO er også gået galt i byen. Forskellige forsøg på at skrive større, samlede verdenshistorier og regionale historier ud fra et harmoniserende og konfliktundvigende synspunkt, og/eller ved at se historien ”nedefra” og undgå en eurocentrisk tilgang til den globale historie, har ikke været lige succesrige. Det er leksikonagtige forsøg på ”history by committee” sjældent. Der er heller ikke meget træk i den seneste udgaves ret ukritiske beskrivelser af f.eks. Mao Zedongs store skridt fremad eller den kinesiske kulturrevolution i 1960'erne (UNESCO, 1994-2008, Vol. VII, 59; Meyer, 2016: 308).

Til gengæld har UNESCO skabt sig en helt central position i forhold til den del af kulturområdet, der vedrører *verdensarv*, både i form af beskyttelse af kulturarv og af enestående naturområder; og i forhold til fastholdelse også af immateriel kulturarv. Verdensarvskonventionen (*World Heritage Convention*) er fra 1972 og har nu 167 deltagende lande. Antallet af verdensarvssteder er i skrivende stund 1.121, hvoraf syv i Danmark og yderligere tre i Grønland. Kronborg, Roskilde Domkirke, Kongernes Jelling, Christiansfeld, parforcejagt-landskabet i Nordsjælland, Stevns Klint og Vadehavet er med på listen, og det forventes, at Verdensarvskomiteen i 2022 også vil tage stilling til at optage Vikingetidens danske ringborge som verdensarv. Kravene for optagelse på li-

sten er strenge, og de ansøgende lande påtager sig en række klart definerede forpligtelser i forhold til vedligeholdelsen af de pågældende verdensarvssteder.

Det forhindrer ikke, at verdensarvssteder kommer under pres – eller direkte ødelægges som følge af krige og voldelige konflikter eller miljømæssig nedslidning. Mest kendt er Taliban-styrets sprængning af to store uvurderlige Buddha-statuer i Bamiyan-dalen i Afghanistan i 2001, men også konflikterne i Yemen, Syrien og Irak har haft alvorlige konsekvenser for de verdensarvssteder, der er – eller var – i disse lande. UNESCO vedtog allerede i 1954 Haager-konventionen om beskyttelse af kulturværdier under væbnede konflikter, som yderligere er udmøntet gennem to protokoller (1954 og 1999). Organisationen har begrænset kapacitet til at følge op på de heri udviklede internationale standarder, men har forsøgt at fastholde en rolle i forhold til, bl.a. hvordan beskyttelse af kulturværdier indgår i militærmanualer. UNESCO's rapport herom udkom i 2016, samme år som den nyeste danske Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer, hvori disse aspekter indgår i kapitel 5.6 (Militærmanual, 2016: 207f; UNESCO, 2016; Rosén og Østrup, 2014).

UNESCO's arbejde med kultur- og naturarv omfatter dog mere end blot Verdensarv. Succesen med at designere verdensarvsstederne – og medlemslandenes stærke interesse for at nominere nye sådanne steder – har over årene foranlediget, at der er blevet skabt en række andre UNESCO-*designationer*; internationale kategorier, som man kan søge at blive medlem af, men hvortil der også stilles en række konkrete krav som adgangsbillet for deltagelse i de internationale netværk, der er væsentlig del af ideen. Der er etableret en UNESCO-kreds af ”lærende byer”, hvortil Sønderborg har kvalificeret sig, lige som Kolding og Viborg er med i kredsen af ”kreative byer”. Møn er blevet UNESCO biosfære-område, og både Odsherred og Vestjylland har kvalificeret sig som UNESCO geopark (Undervisningsministeriet, 2019). I 2021 er Danmark med i tre projekter, som vedrører designering af kulturtraditioner som immateriel kulturarv, baseret på UNESCO's konvention herom fra 2003. Der lægges her betydelig vægt på grænseoverskridende immateriel kulturarv, der også opfordrer til fredeligt internationalt samarbejde om kulturtraditioner, relationer og skikke. De tre projekter, der arbejdes med fra dansk side, er den nordiske klinkebådstradition, grønlandsk trommedans og det dansk-ty-ske samarbejde i grænselandet.

 **Værdien af UNESCO-designationer går langt ud over det rent økonomiske og turistmæssige – selv om det selvsagt også tæller. Det handler også om styrket social sammenhængskraft og om øget modstandsdygtighed og selvfølelse i de områder, hvor en UNESCO-designation er lokaliseret.**

UNESCO-designationer er klingende mønt. I en tid, hvor ”*intangibles*” – patenter, varemærker, brands – udgør en stadig større del af økonomien, kan

mange designationer umiddelbart omsætte deres UNESCO-status i øget og bredere interesse og i tiltrækning af flere turister. Når man kører fra Paris til København, er der flere fristende afkørsler til forskellige *Patrimoine Mondial* eller *Welterbe*. Men det er mere end det. En britisk undersøgelse fra 2020 viser, at værdien af UNESCO-designationer går langt ud over det rent økonomiske og turismæssige – selv om det selvsagt også tæller. Det handler også om styrket social sammenhængskraft og om øget modstandsdygtighed og selvfølelse i de områder, hvor en UNESCO-designation er lokaliseret. Der er således tale om værdiskabelse i bredere forstand for disse lokalområder, og UNESCO-brandet gør det generelt lettere at tiltrække midler, hvad enten investeringer, fondsmidler eller forskningsstøtte. Samtidig bidrager de nationale og internationale netværk, som UNESCO-designationerne binder de lokale designationer ind i, også med nye ideer og ny inspiration (UK National Commission, 2020; UNESCO-Nationalkommissionen, 2020).

Værdikampen

Selv om de fleste danskere således nok primært kender UNESCO gennem Verdensarv-samarbejdet – som skilte på motorvejen og afstikkere til Kronborg eller Christiansfeld – har organisationen, som det fremgår ovenfor, et bredt mandat at forvalte. Og et mandat, som grundlæggende handler om individuel frihed – om retten til at udfordre, om vigtigheden af kritisk debat, om nødvendigheden af at stille spørgsmålstejn ved det bestående, hvis verden skal bevæge sig fremad. Om ”søgen efter sandheden”, uanset hvor denne søgen bringer os hen – og uanset hvor mange magthavere der undervejs måtte føle sandheden ubekvem eller udfordrende for deres position.

Der har altid været kamp om magten i FN. 193 medlemslande – mere end hundrede af dem med under 10 millioner indbyggere. Hvor meget skal de store lande bestemme i forhold til de små? Det har traditionelt i New York været kamp mellem Generalforsamlingen, hvor hvert land har en stemme, og Sikkerhedsrådet, hvor de fem faste medlemmer alle har vetoret. På den ene side selve andelsbevægelsens grundidé, hvor man stemmer efter hoveder (antal medlemmer) og ikke efter hoveder (medlemmernes økonomiske engagement) – og på den anden side den klassiske aktieselskabskonstruktion, hvor de enkelte aktionærers kapitalandele afgør, hvor stor en del af magten de hver især har.

Den kamp er i årtier blevet udkæmpet på mange forskellige måder overalt i FN-systemet – og den udkæmpes stadig. I UNESCO ligger den politiske magt overvejende i et stort Styrelsesråd med 58 medlemmer. De fem nordiske lande deler traditionelt én plads her, så hvert land er medlem i fire år ud af 20. Det er en frivillig ordning, som også forpligter det nordiske medlem til at kaste de nødvendige ressourcer ind i opgaven. Andre lande søger at styrke deres globale position ved at søge genvalg, periode for periode, for herigennem *de facto* opnå fast medlemskab af Styrelsesrådet.

De senere år har man set stadig flere lande forsøge at etablere sig som reelt faste medlemmer. Ikke kun de traditionelle FN-stormagter, men også nogle af dem, der aspirerer til en sådan status (især Japan, Indien, Brasilien) og herudover en række regionalt betydende magter (Egypten, Iran, Marokko, Mexico, Pakistan m.fl.). Der er omkring 40 lande, som aldrig har været medlem af Styrelsesrådet, og mange, der kun har været det i få perioder.

Alle lande kan selvfølgelig altid stille op i deres respektive geografiske valggrupper. Men de potentielle politiske omkostninger ved at "udfordre" en regional stormagt kan være betydelige. Derfor sander det til. Der bliver stadig færre kampvalg – og stadig flere reelt faste medlemmer af Styrelsesrådet.

Det er utilfredsstillende for flertallet af mindre eller små lande. Filippinerne har over en årrække været bannerfører for et initiativ, der skal sikre, at medlemmerne af Styrelsesrådet kun sidder to perioder af hver fire år, hvorefter de så skal træde ud i mindst to år. Det vil sige muligt medlemskab i otte ud af hver 10 år. Det er ikke nogen revolution – og kendes i øvrigt i forvejen fra en række andre FN-sammenhænge, også i UNESCO-underorganer.

Forslagets gennemførelse vil kræve enten frivillige aftaler i de enkelte valggrupper eller en ændring af UNESCO's forfatning. Det første har været prøvet og virkede ikke. Det andet – en forfatningsændring – blev derfor introduceret for nogle år siden, hvor det først ved en lidt spontan og vejledende afstemning på Generalkonferencen i 2017 fik stor støtte (103 stemmer for, kun 12 imod, resten afståelser eller fraværende). Det fik mange lande, herunder alle nordiske lande, til at ønske at gå videre med et konkret forslag til en ændring af UNESCO's forfatning på dette punkt. Et forslag blev derfor udarbejdet og fremlagt de krævede seks måneder før UNESCO's 40. generalkonference i november 2019.

Så brød helvedet løs. En række af de store magter – og reelt faste medlemmer af Styrelsesrådet – følte sig pludselig under pres fra de mindre lande. Især Frankrig, Japan og Kina satte et omfattende diplomatisk arbejde i gang for at få det filippinske forslag nedstemt. Ikke mindst de 54 afrikanske lande kom under stærkt pres. Beslutningen skulle træffes ved almindelig afstemning, så alle lande ville være nødt til at tilkendegive deres holdning åbent og offentligt.

De nævnte lande havde forskellige grunde til modstanden mod forslaget. Frankrig er værtsland for UNESCO og har været medlem af Styrelsesrådet uafbrudt siden 1945. Japan har meget længe aspireret til en fast plads i FN's Sikkerhedsråd og så det formentlig som et ærestab i denne sammenhæng, hvis det på noget tidspunkt skulle opgive sin faste plads i UNESCO's Styrelsesråd. Væsentligt var det dog, at Kina med stor styrke kastede sig ind i kampen mod Filippinerne forslaget. Kina har været medlem af UNESCO's Styrelsesråd, siden Folkerepublikken blev medlem af FN i 1971, og var i mange år et medlem uden den store gennemslagskraft. Men indflydelsen i UNESCO har de seneste årtier været stigende i takt med Kinas styrkede placering i den globale økonomi.

Helt afgørende for Kina var uden tvivl den geopolitiske udvikling omkring UNESCO. USA (og Israel) udtrådte formelt som medlem af organisationen den 31. december 2018, efter at UNESCO's Verdensarvskomiteé i 2017 havde anerkendt Hebron på Vestbredden som et *palæstinensisk* verdensarvssted. Allerede da Palæstina blev medlem af UNESCO i 2011 – under Obama-administrationen – standsede USA betalingen af sine pålignede ("lovbundne") betalinger til organisationen (22 procent af det faste budget) og oparbejdede dermed en betydelig "kontingent-restance", som truede den amerikanske stemmeret i organisationen. Standsningen af betalingerne efter Palæstinas medlemskab var en følge af amerikansk lovgivning. Fra årsskiftet 2018/19 var USA som nævnt helt ude, selv om man fra amerikansk side fortsat opretholder medlemskabet i en række særlige UNESCO-organer, herunder Verdensarvskonventionen og IOC.

Med USA ude af UNESCO står Kina parat til at udfylde tomrummet. Kina har allerede erstattet USA som største bidrager til UNESCO's faste budget – Kina betaler omkring 15 pct., mens de 27 EU-lande samlet betaler ca. 30 pct. Man har på kinesisk hold tydeligt ambition om at blive det "nye USA" – den stormagt, uden om hvilken man ikke kan træffe afgørende beslutninger i organisationen. Den nye hovedaktionær om man vil.

 **Med USA ude af UNESCO står Kina parat til at udfylde tomrummet. Kina har allerede erstattet USA som største bidrager til UNESCO's faste budget**

Derfor var det også utænkeligt for Kina, at lige 2019 skulle være tidspunktet, hvor landet skulle opgive sin faste plads i UNESCO's Styrelsesråd. Det førte til et endog meget omfattende kinesisk pres på de mindre lande, der støttede det filippinske forslag. En kamp, der blev ført gennem demarcher i hovedstæderne, såvel som i Paris; i UNESCO's Juridiske Komiteé, hvor jura og lovteknik måtte vige for politik; og gennem proceduremæssige forsinkelser af sagens behandling i Generalkonferencens Plenarforsamling. Der blev dag for dag skruet op for det kinesiske pres, ikke mindst i forhold til de afrikanske lande. En række lande fik nye instruktioner fra hovedstæderne, ganske ofte til stor overraskelse for deres delegationer i Paris.

Stemningen skiftede. For første gang var der flere medlemslande, der talte mod det filippinske forslag end for det – og argumenterne var ret enslydende. Talepunkterne var blevet effektivt fordelt. Og det var tydeligt også forventningen, at de lande, der var blevet udsat for pres, ikke bare skulle stemme "rigtigt", de skulle også motivere deres stemmeafgivning, så de ikke senere kunne løbe fra den afgivne stemme. Der blev presset helt igennem.

Derfor var det heller ikke overraskende, at flertallet af medlemslandene (72 lande) ved den afgørende afstemning valgte at støtte et japansk forslag om udsættelse af sagen til Generalkonferencen i november 2021, med 58 imod og 53 som afstod eller var fraværende. Da ændring af UNESCO's forfatning

kræver 2/3 flertal, er der således meget langt til en vedtagelse af forslaget på den kommende Generalkonference.

Det bliver spændende at se, hvad Kina vil bruge sin nyvundne magt til? Hvordan det ”nye USA” vil agere på den større UNESCO-scene? UNESCO har allerede fået et mandat vedr. etiske aspekter af kunstig intelligens (AI), som givet kan blive nyttigt for Kina hen ad vejen. Helt afgørende bliver det imidlertid, hvordan Kina vil håndtere UNESCO’s centrale mandater på det menneskeretlige område, der er nævnt indledningsvist. Det er ikke som udgangspunkt dér, Kinas interesser ligger.

UNESCO og menneskerettighederne

UNESCO er omdrejningspunktet for det internationale samarbejde om at fastholde og fremme journalisters frihed og for den samlede FN-indsats for at bekæmpe overgreb mod journalister og begrænsninger af ytringsfriheden. Det samme gælder i forhold til kunstnerisk frihed og forskeres muligheder for at stille spørgsmålstejn ved etablerede sandheder. Vi kan her tale om en ”professionsrelateret” eller fagligt-begrundet ytringsfrihed, hvor denne frihed til at skrive eller tale frit og åbent også skal ske inden for de professionelle standarder og koder, der gælder på det konkrete område. Journalister skal respektere de presseetiske regler. Forskere har regler for god forskningspraksis og for dokumentation af forskningsresultater og bruger også *peer-reviews* til at kontrollere validiteten af resultaterne. Kunstnere er mindre regelbundne, men også her er der et kvalitativt *peer-review* i form af kenderes og eksperter kritik af det kunstneriske arbejde. Ikke alt er kunst – og alt bliver heller ikke kunst ved bare at sætte et mærkat på.

Så det er ytringsfrihed under ansvar, men netop derfor er det også helt afgørende, at ansvaret defineres og forvaltes i den ånd, der ligger i de nævnte professionelle standarder og koder – og ikke ud over disse. Ytringsfriheden er ifølge FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR, art. 19) begrænset af respekten for andres rettigheder og omdømme (injurier) og beskyttelse af national sikkerhed, den offentlige orden eller den offentlige sundhed – eller moral. Noget af dette er i overskrift-form elastisk i metermål, og derfor har det også været helt afgørende, at FN-eksperter over tid har udviklet relevante begreber og begrænsninger. Det samme gælder på europæisk plan i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som også løbende er blevet fortolket af Menneskerettighedsdomstolen.

Covid-19 har gjort denne problemstilling mere aktuel end nogensinde før i nyere tid. Allerede på UNESCO’s Generalkonference i november 2019 gav man fra dansk side i en række forskellige komiteer udtryk for, at vi i mange lande ser ”et stadig mere begrænset rum ... for de lærere, forskere, kunstnere eller journalister, som – baseret på deres professionelle standarder og etik – i deres stræben efter fornuft, sandhed, faktuelle beviser og/eller fri udveksling af ideer, udtrykker synspunkter eller indsigter, der ses som afvigende eller ’ukomfortable’, og som kan udfordre traditionelle synspunkter” (min over-

sættelse). Udviklingen under Covid-19 har kun bekræftet denne udvikling. Ytringsfriheden er kommet under yderligere pres.

En global sundhedskrise af det omfang, som Covid-19 havde – og mange steder fortsat har – skaber uundgåeligt begrænsninger på forskellige områder. Forsamlingsfriheden indskrænkes for at undgå smittespredning, brug af ansigtsmasker gøres obligatorisk, og borgere og domstole accepterer dette, i hvert fald på den korte bane, som et nødvendigt led i bestræbelserne for at redde liv og bekæmpe en dødelig virus. Det afgørende spørgsmål er altid, hvornår man overskrider en grænse – og fra myndighedernes side gør ting, der ikke er strengt nødvendige, og om man evt. også fastholder restriktioner og begrænsninger længere, end nødvendigt er – eller måske i sidste ende gør nogle af Covid-19-begrænsningerne til et ”new normal”.

Vi lægger generelt til grund, at evt. begrænsninger skal være legitime og både nødvendige og proportionelle i forhold til situationen. Der er ingen tvivl om, at myndigheder kan indføre relevante begrænsninger under henvisning til den offentlige orden eller den offentlige sundhedstilstand. Men disse begrænsninger må være baseret på lovgivning – og på en lovgivning, der ikke er bevidst vag eller diskretionær, men så præcis som mulig, og hvor baggrunden forklares offentligt, og så vidt muligt også med adgang til prøvning ved domstolene. Myndighederne skal sikre sig, at der er foretaget en konkret afvejning af forskellige hensyn, og at man altid vælger den mindst indgribende af de løsninger, der er mulige.

Ikke alle stater lever op til disse kriterier. International Press Institute i Wien har dokumenteret flere hundrede krænkelse af mediers ytringsfrihed i direkte konsekvens af Covid-19 (IPI, 2021). Også Amnesty International og en række FN-Specialrapportører på menneskerettighedsområdet har advaret mod udviklingen (Amnesty, 2021; OHCHR, 2021a, b, c).

➤➤ Fra dansk side har vi valgt at udarbejde en redegørelse for de konkrete instrumenter, som UNESCO har for at styrke ytringsfriheden for forskere, kunstnere og journalister. Sådanne konkrete instrumenter findes nemlig, men de anvendes – især for forskere og kunstnere – ikke i nær den grad, som de formentlig kunne anvendes


Fra dansk side har vi valgt at gå ind i denne diskussion i form af en redegørelse for de konkrete instrumenter, som UNESCO har for at styrke ytringsfriheden for forskere, kunstnere og journalister. Sådanne konkrete instrumenter findes nemlig, men de anvendes – især for forskere og kunstnere – ikke i nær den grad, som de formentlig kunne anvendes. Det drejer sig således ikke om at etablere nye instrumenter, organer eller processer – det ville også være opad bakke i et Styrelsesråd, hvor mere autoritære lande givet ville stille sig på bagbenene og aktivt søge at hindre skabelse af nye mekanismer. Det drejer sig i stedet om

bedre at udnytte og aktivt bruge de instrumenter, der allerede findes. Hvordan man så gør det helt konkret, vil forhåbentlig fremgå mere klart af den nævnte redegørelse, der forventes færdig til Generalkonferencen i november. Projektet styres af den danske UNESCO-Delegation i Paris, med økonomisk støtte fra Nordisk Kulturfond, i et tæt nordisk samarbejde (omfattende både UNESCO-Delegationer, Nationalkommissioner og enkelte eksperter på området) og med inddragelse også af andre udvalgte Paris-Delegationer.

For *forskere* er grundlaget en UNESCO-anbefaling fra 2017 om videnskab og videnskabelige forskere. Denne anbefaling pålægger bl.a. staterne at sikre ordentlige vilkår for forskere, at der ikke sker diskrimination, at forskere til stadighed kan deltage i internationalt forskningssamarbejde, og at sikre, at forskere ”kan arbejde i den intellektuelle friheds ånd for at efterstræbe, uddybe og forsvare den videnskabelige sandhed, som de ser den; en intellektuel frihed som omfatter beskyttelse mod andres unødige indflydelse på deres uafhængige stillingtagen” (min oversættelse), ligesom staterne skal sikre, at forskere kan ”fremme adgang til forskningsresultater og engagere sig i deling af videnskabelige data med andre forskere og politiske beslutningstagere og den brede offentlighed, når dette er muligt...” (UNESCO, 2017, para. 16).

Omdrejningspunktet er de deltagende landes regelmæssige rapporteringer om deres opfyldelse af anbefalingens bestemmelser, som normalt finder sted med nogle års mellemrum. Staternes svar er en del af grundlaget for de rapporter, som UNESCO udarbejder – men høringssystemet er, og ikke kun forskere, generelt svagt og underudviklet. UNESCO-Sekretariatet har imidlertid mulighed for, i den spørgeramme, der bruges, at lægge vægt på f.eks. forskningsfrihed, forskeres ytringsfrihed og muligheder for at udfordre mere konventionel tænkning, sådan som man gjorde det i det spørgeskema, der blev udsendt i maj 2020. Det afgørende er, at der i forhold til den nationale rapportering sker en aktiv og systematisk høring af forskningsmiljøer og civilsamfund, som også bør have bedre muligheder for at forholde sig til de billeder, regeringsrapporterne tegner af forholdene. Det er noget af det, man vil kunne arbejde for.

For *kunstnere* er udgangspunktet en anbefaling fra 1980 om kunstneres status, som er yderligere underbygget af 2005-konventionen om beskyttelse og fremme af diversitet i kunstneriske udtryk. UNESCO definerer kunstnerisk frihed som ”frihed til at forestille sig, skabe og fordele forskellige kunstneriske udtryksformer uden censur fra regeringsside, uden politisk indblanding eller pres fra ikke-statslige aktører” (min oversættelse). Det omfatter bl.a. retten til at skabe uden censur eller intimidering; retten til at kunne rejse frit, til at danne foreninger og generelt at deltage i kulturlivet.

 UNESCO definerer kunstnerisk frihed som ”frihed til at forestille sig, skabe og fordele forskellige kunstneriske udtryksformer uden censur fra regeringsside, uden politisk indblanding eller pres fra ikke-statslige aktører”

Også her er det afgørende, at der er mulighed for civilsamfundet, og ikke mindst kunstneres organisationer, til at kommentere på regeringernes rapporter om deres efterlevelse af anbefalingen. 2005-konventionens delta-gende stater blev i 2009 enige om operationelle retningslinjer, der kræver, at staterne i forberedelsen af deres rapportering skal konsultere relevante parter, inkl. civilsamfundsaktører, og at det af rapporten skal fremgå, hvordan dette er sket. Selve spørgerammen er imidlertid noget mangelfuld, og regeringerne er ikke forpligtet til at vedhæfte evt. hørings svar til deres rapport. Der er således også her mulighed for en række forbedringer i processen med henblik på at skabe mere åbenhed – og *accountability* – i forhold til regeringssvarene (UNESCO, 1980).

Journalisters ytringsfrihed og journalisters sikkerhed har i mange år været en helt afgørende del af UNESCO's *raison d'être*. På dette område er der ikke nogen målrettet anbefaling eller dækkende konvention. Grundlaget for organisationens indsats er her stykket sammen af forskellige resolutioner, praksisser og den rolle, som UNESCO har fået centralt i FN-systemet. Med resolution 29 fra UNESCO's Generalkonference i 1997 fik UNESCO's generaldirektør mandat til "at fordømme drab på og enhver form for fysisk vold mod journalister som en forbrydelse mod samfundet, da dette begrænser ytringsfriheden og dermed også andre frihedsrettigheder...", samtidig med at medlemslandene blev tilskyndet til at tage deres forpligtelse til at forebygge, undersøge og straffe sådanne forbrydelser alvorlig. I praksis har skiftende generaldirektører fokuseret på at fordømme drab på journalister, herunder f.eks. Saudi Arabiens bestialske drab på journalisten Jamal Khashoggi i 2018. Der er imidlertid, som det fremgår i resolutionen og uden nye vedtagelser, grundlag for generaldirektøren til offentligt at fordømme også mere omfattende fysisk vold og overgreb mod journalister, som f. eks. i Belarus. Det er endnu ikke sket.

UNESCO arbejder gennem *International Programme for the Development of Communication* (IPDC) for at styrke medieudvikling i udviklingslandene, finansieret af frivillige bidrag fra en række donorlande, især Sverige og Holland – og med danske Torben Krogh (1943-2007) som en af de oprindelige initiativtagere. Normativt er UNESCO's rolle mindst lige så vigtig som anker for FN-systemets Handlingsplan for Beskyttelse af Journalister og Spørgsmålet om Straffrihed, som skal sikre fælles tilgange til dette i hele FN-systemet. Handlingsplanen opfordrer alle FN's medlemslande til at sikre lovgivning, der kan beskytte ytrings- og informationsfrihed, og de nødvendige mekanismer, der kan bidrage hertil. Medlemslandene skal samtidig implementere eksisterende internationale regler og principper, som sigter mod at beskytte journalister og andre mediefolk, lige som de aktivt skal forsøge at hindre overgreb mod journalister og reagere prompte herpå. Det er en selvstændig pointe, at der ikke bør være nogen forældelse af sager om forbrydelser mod ytringsfriheden.

UNESCO gør også brug af særlige FN-dage som del af sit *advocacy*-arbejde: *World Press Freedom Day* højtideligholdes hvert år den 3. maj. Samtidig udar-

bejder UNESCO-Sekretariatet på eget initiativ kritiske rapporter om pressefrihed og journalistikkens vilkår, men i traditionel UNESCO-ånd uden ”*naming and shaming*” og dermed generelt uden ved navn at udtrykke kritik af enkeltlande. Lige som i forhold til forskere og kunstnere vil den kommende redegørelse til november også se på muligheder for at styrke indsatsen i forhold til journalister, uden at dette kræver nye beslutninger i UNESCO’s ledende organer. Pointen er, at der er mange fælles lighedstegn mellem de tre professionelle grupper, som gør, at man med fordel kan tænke på tværs af professionerne.

UNESCO’s kulturdiplomati ved en skillevej

UNESCO er en spændende organisation, set i et kulturdiplomatisk lys. Verdensarv og andre designationer er vigtige samlingspunkter for både naturbeskyttelse og biodiversitet, beskyttelse af kulturminde og lokal selvforståelse og stolthed. Politisk er den store udfordring, hvordan Kina, efter USA’s udtræden, vil varetage sin nye rolle som det største medlemsland i UNESCO. For Danmark er det fælles nordiske UNESCO-samarbejde vigtigt: De fem nordiske lande er medlemmer af Styrelsesrådet på skift (lige nu Finland, fra november og fire år frem Island), og samarbejdet er nok tættere end i de fleste andre FN-organisationer. Der er på nordisk plan enighed om at forsøge at sætte et stærkere værdipolitisk aftryk i UNESCO, ikke mindst på menneskerettighedsområdet. Det er vanskeligt at sige, om Biden-administrationen vil kunne orkestrere en amerikansk genindtræden i UNESCO, selv om dette er et stærkt ønske på europæisk hold. Men det vil være godt med stærke allierede, når vi nu over de kommende år i forskellige sammenhænge – som Danmark, Norden og også EU – skal til at teste mulighederne for at styrke UNESCO’s rolle som menneskerettighedsorganisation, især i forhold til ytringsfrihed, både mere generelt og helt specifikt i forhold til den fagligt-begrundede – og for samfundet særligt nødvendige ytringsfrihed – for forskere, kunstnere og journalister. En frihed, der i alle lande er en forudsætning for en fri og åben demokratisk samtale om alternativer, udviklingslinjer og grundlæggende politiske valg og prioriteringer.

Noter

- 1 Carsten Staur er født 1954, tidl. FN-ambassadør i New York (2007-13) og Genève (2013-18). Siden 2018 dansk ambassadør ved OECD og UNESCO i Paris. Artiklen er færdiggjort i juli 2021.

Litteratur

Amnesty International (2021), “Amnesty International Report 2020/21: The State of the World’s Human Rights”, www.amnesty.org/en/documents/pol10/3202/2021/en/

Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) (2021), ”UNESCO’s historie og mandat”, www.unesco.dk/vores-arbejde/unescos-historie-og-mandat, senest tilgået 27. juni 2021.

- Rosén, Frederik og Anne Østrup (2014), "Krig og Kulturarv. Opfylder Danmark Haager-konventionen af 1954"? DIIS Report 2014: 22: København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Duedahl, Poul (2017), *Fra overmenneske til UNESCO-menneske. Race-begrebet i Danmark 1890-1965*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Duedahl, Poul, red. (2016), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave-Macmillan.
- Forsvarsministeriet (2016), "Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer", København: Forsvarsministeriet og Værnfælles Forsvarskommando.
- Goodale, Mark, red. (2018), *Letters to the Contrary. A Curated History of the UNESCO Human Rights Survey*, Stanford: Stanford University Press.
- International Press Institute (IPI) (2021), "COVID-19 Press Freedom Tracker", <https://ipi.media/covid19/>
- Meyer, Agnés Borde (2016), "Safeguarding Iran and Afghanistan: On UNESCO's Efforts in the Field of Archaeology", i Poul Duedahl, red., *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave-Macmillan, pp. 300-12.
- OHCHR (2021a), "Joint statement by UN Special Rapporteur in the field of cultural rights", Geneve, www.ohchr.org/en/issues/culturalrights/pages/srculturalrightsindex.aspx
- OHCHR (2021b), "UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression", Geneve, www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/opinionindex.aspx
- OHCHR (2021c), "UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", Geneve, [ur-on-the-right-of-everyone-to-the-enjoyment-of-the-highest-attainable-standard-of-physical-and-mental-health/](https://ijrcenter.org/un-special-procedures/special-report-ur-on-the-right-of-everyone-to-the-enjoyment-of-the-highest-attainable-standard-of-physical-and-mental-health/)
- Staur, Carsten (2011), *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Undervisningsministeriet (2019), "Bliv en del af UNESCO-familien i Danmark", maj.
- UNESCO (1994-2008), *History of Humanity*, vol. I-VII, Paris: UNESCO.
- UNESCO (2016), "Protection of Cultural Property. Military Manual", Paris: UNESCO.
- UNESCO (1980), "Recommendation Concerning the Status of the Artist", Paris: UNESCO, <https://en.unesco.org/creativity/governance/status-artist>
- UNESCO (2017), "Recommendation on Science and Scientific Researcher", Paris: UNESCO, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49455&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO (1947), "The Grounds of an International Declaration of Human Rights", Paris: UNESCO, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155042?posInSet=2&queryId=566819dd-d3b8-45e8-8d43-6c182758b6ca>
- UNESCO-Nationalkommission (2020), "UNESCO bringer steder, mennesker og samfund sammen og skaber værdi for Storbritannien", www.unesco.dk/-/media/filer/unesco/pdf/aug/200827-sammenfatning-paa-dansk.pdf
- United Kingdom National Commission for UNESCO (2020), "The National Value of UNESCO Designations to the United Kingdom", <https://unesco.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/Chapter-1-The-Financial-Value-of-UNESCO-designations-to-the-United-Kingdom.pdf>