

Olga Hałub¹

**Gwarancje praw kulturalnych w krajowym porządku prawnym
oraz uniwersalnym i europejskim systemie ochrony praw człowieka –
wybrane problemy**

Słowa kluczowe: prawa kulturalne, kultura, dostęp do kultury, prawo do kultury, dziedzictwo narodowe, działalność artystyczna

Keywords: cultural rights, culture, access to culture, right to culture, national heritage, creative output

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest refleksja nad zakresem ochrony praw kulturalnych zarówno w porządku krajowym, jak i w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka. Na podstawie analizy źródeł prawa krajowego – zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych, a także w odniesieniu do gwarancji występujących w systemie ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej – dokonano zestawienia regulacji dotyczących ochrony tytułowych praw II generacji. Należy wskazać na brak legalnej definicji pojęcia kultury, a w konsekwencji, niemożność zdefiniowania zamkniętego katalogu jej komponentów. Tezą niniejszego opracowania jest założenie, iż mogą podlegać one ochronie prawnej również na podstawie innych gwarancji, które nawiązują do kultury w sposób pośredni. Z tego względu dokonano także analizy wybranego orzecznictwa krajowego, jak i międzynarodowego, zwłaszcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z przeprowadzonych badań wynika, iż prawa kulturalne objęte są odpowiednim poziomem

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: olga.halub@uwr.edu.pl.

ochrony. Ponadto istnieje szereg form kontroli ich przestrzegania zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej.

Summary

The guarantees of cultural rights in Polish law and international and European system of human rights protection – selected problems

This paper aims to provide a study on the scope of regulations of the cultural rights in Polish legal system, on the basis of Polish Constitution and statutory law, as well as in the international systems of human rights protection (UNO, the Council of Europe, the European Union). Detailed analysis of the regulations concerning II generation of human rights is presented. Due to the lack of the legal definition of culture, the catalogue of its components (or conducts) cannot be formed. Nevertheless, the legal and judicial protection of this elements can be partially guaranteed by other non-cultural regulations, which are indirectly associated with culture, like freedom of speech, freedom of religion or the protection of national and ethnic.

✱

I.

Prawa kulturalne obok ekonomicznych i socjalnych należą do praw II generacji. Z tej kwalifikacji wynika, iż mają one za zadanie zapewnić jednostce odpowiedni rozwój duchowy i intelektualny. Ponadto ich charakter różni się zasadniczo od innych uprawnień zapewnionych obywatelom. Jak zauważa Barbara Zawadzka: „nie chronią one obywatela przed państwem, lecz przeciwnie – wymagają określonych, pozytywnych działań”² ze strony władzy. Prawdopodobnie zarówno brak legalnych definicji pojęć „kultura”, „życie kulturalne”, jak i szereg potencjalnych obowiązków wynikających z praw kulturalnych, a kreujących zobowiązanie dla państwa, stanowią przyczynę braku ich całościowego uregulowania. Jednakże wydaje się, iż dotychczasowe normy, obecne zarówno w polskim porządku prawnym, jak i w aktach prawa międzynarodowego, są w stanie w sposób wystarczający objąć od-

² B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 7.

powiednim poziomem ochrony możliwość realizacji szeroko rozumianych uprawnień kulturalnych. Przedstawione rozważania stanowią próbę analizy stanu przestrzegania tytułowych praw na podstawie obowiązujących przepisów oraz w oparciu o wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Próby tworzenia legalnej definicji kultury wydają się być zadaniem karkołomnym z uwagi na dynamikę tego pojęcia i wciąż rozszerzający się katalog jego desygnatów³. W ujęciu najszerszym przedmiotowo określa się ten termin najczęściej przez stwierdzenie, iż „wszystko, co nie jest naturą, jest kulturą”⁴. Jednakże z punktu widzenia nauk prawnych definicja ta w pewności nie jest wystarczająca z uwagi na to, iż nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki rodzaj stosunków społecznych miałyby podlegać ochronie prawnej na podstawie praw kulturalnych. W literaturze przedmiotu przeważają jednak poglądy określające kulturę, jako „całokształt materialnego i duchowego dorobku ludzkości”⁵ oraz „nie wytwory duchowe z zakresu religii, filozofii, sztuki, nauki (...), lecz całość życia społecznego rozpatrywaną pod kątem wartości, norm, ideałów i dyrektyw, które wpływają na przekonania i sposób działania jednostek”⁶. Ponadto w ramach kultury można wyróżnić jej szczególne rodzaje, jak np.: kultura dnia codziennego, kultura pamięci, kultura kulinarna, kultura sportu, kultura spędzania czasu wolnego, kultura pracy. Tak szerokie ujęcie tego zagadnienia wskazuje, że łączy ono w sobie wiele elementów, takich jak między innymi sztuka, muzyka, zwyczaje i obrzędy religijne, szeroko rozumiana tradycja, działalność artystyczna, uprawnienia dla mniejszości etnicznych i narodowych. Jednakże, jak wynika z norm zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego, elementy te podlegają autonomicznej ochronie prawnej na podstawie odrębnych przepisów.

³ A. Kosińska, *Kulturalne prawa człowieka*, Lublin 2014, s. 15–20.

⁴ Zob. szerzej: *Kultur der Gegenwart, Metzler Lexikon*, red. R. Schnell, Stuttgart 2000, s. 267.

⁵ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Wolność twórczości artystycznej i naukowej oraz dostępu do dóbr kultury*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 691.

⁶ S. Morawski, *Niewdzięczne rysowanie mapy... O postmodernie (izmie) i kryzysie kultury*, Toruń 1999, s. 278.

II.

W polskim porządku prawnym znajduje się szereg regulacji, które stanowią gwarancję praw o charakterze kulturalnym. Czyni się jednakże pod ich adresem zarzut ogólnego ujęcia materii i częstej wybiórczości⁷. W Konstytucji RP z 1997 r. znajdują się co najmniej trzy regulacje, które nawiązują do kultury. Już w rozdziale pierwszym art. 5, w formie przepisu programowego, stanowi, że „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego”⁸. Jak zauważa Paweł Sarnecki, kultura wchodzi w skład cytowanego dziedzictwa⁹. Niesie ono natomiast za sobą „wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego”¹⁰. Kolejnym przepisem, który odnosi się do praw kulturalnych, jest art. 6. Stanowi on, iż „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Ta regulacja, mająca również charakter programowy, jest uznawana za jedną z bardziej szczegółowych zasad polityki państwa, a ponadto nakłada na nie nie tylko bierny obowiązek strzeżenia, ale także upowszechniania dóbr kultury w oparciu o zasadę pomocniczości. Ta zaś miałyby wyrażać się na przykład w podejmowaniu działań mających na celu gwarantowanie dostępu do informacji o występowaniu tych dóbr¹¹. Koncepcja „dostępu do dóbr kultury” wyrażona w art. 6 ust. 1 może nasuwać pytanie o ewentualne formy jej realizacji. Dostęp do kultury należałoby postrzegać zarówno w aspekcie uprawnienia czynnego – tj. umożliwienia aktywnej działalności twórczej, jak i biernego – przejawiającego się jedynie w czerpaniu z dóbr kultury już istniejących.

Najważniejszą konstytucyjną gwarancją wolności kulturalnych jest jednak art. 73 Konstytucji, umieszczony w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Stanowi on gwarancję wolności twórczości

⁷ Więcej na ten temat: S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i nauczania oraz dostępu do dóbr kultury*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 188.

⁸ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 5.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ P. Sarnecki, *Komentarz...*, s. 5.

artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, wolność korzystania z dóbr kultury. Powszechnie uznaje się, iż jest to jedyna regulacja bezpośrednio odnosząca się do tej grupy uprawnień, która kształtuje prawo podmiotowe, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając: „przepis [art. 73 – przyp. O.H.] obejmuje kilka wolności, które zostały ujęte w formie prawa podmiotowego. Podmiotem tych wolności, w tym i wolności badań naukowych może być więc każdy (...), należy uznać, że [art. 73 – przyp. O.H.] przyznaje im szczególne znaczenie i nakazuje zapewnienie im szczególnej ochrony”¹². W literaturze podnosi się jednak, iż konstytucyjny zakres ochrony praw kulturalnych, ograniczony wyłącznie do art. 73, jest wyrazem znacznej „wstrzemięźliwości” ustrojodawczej¹³. Ponadto nie zawiera on praw twórców, a zatem można domniemać, że autorzy Konstytucji uznali, iż ochrona ta jest zapewniona na odpowiednim poziomie¹⁴ na podstawie pozostałych regulacji konstytucyjnych. Przechodząc do próby analizy art. 73, należy zauważyć, iż wszystkie ujęte w nim wolności, cechują się twórczym charakterem¹⁵, chociaż, jak zauważa Leszek Garlicki, każda z nich koncentruje się na odmiennych sferach życia społecznego¹⁶. Dokonując jedynie próby syntetycznej charakterystyki wybranych wolności należy nadmienić, iż wolność korzystania z dóbr kultury ze swojej natury ma charakter bierny¹⁷ (choć może także mieć charakter czynny np. gdy inspiruje odbiorcę do jej twórczego przetworzenia), nie chroni zatem twórcy oraz wytworów jego pracy, lecz jedynie „konsumenta” kultury. Odnośząc się zaś do wolności nauczania i prowadzenia badań naukowych, Trybunał stanął na stanowisku, że „prawa wolnościowe zagwarantowane w art. 73 chronią jednostkę i inne podmioty prawa przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych oraz w treść i metody nauczania, nie mogą natomiast stanowić podstawy do wyprowa-

¹² Wyrok TK z 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08.

¹³ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolność twórczości artystycznej...*, s. 188.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ M. Jabłoński, *Wolności z art. 73 Konstytucji RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 552.

¹⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 73 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, red L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

¹⁷ A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 59.

dzenia przez pracowników uczelni i instytucji naukowych jakichkolwiek roszczeń dotyczących ich statusu materialnego. Dotyczy to w szczególności roszczeń o zagwarantowanie stabilności zatrudnienia w szkołach wyższych oraz – tym bardziej – roszczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego¹⁸.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy dodać, że z samego literalnego brzmienia art. 73 wynika, iż korzysta on z konstrukcji wolności, a nie prawa. Z pewnością to rozwiązanie jest bardziej korzystne dla państwa pod względem nakładania na nie obowiązków. Wymaga bowiem od władz publicznych wyłącznie zapewnienia przestrzeni umożliwiającej wykonywanie zagwarantowanych uprawnień bez obowiązku tworzenia konkretnych rozwiązań czy instrumentów. Ponadto trzeba zauważyć, że regulacja konstytucyjna w Polsce nie odbiega od standardów przyjętych w innych państwach europejskich, które również nie stworzyły szerokiego katalogu gwarancji praw kulturalnych. Dla przykładu niemiecka Ustawa Zasadnicza¹⁹ nie posługuje się niejednoznacznym terminem „kultura”. Stanowi jednak o ochronie jej desygnatów poprzez art. 5 ust. 1, który gwarantuje wolność poglądów, sztuki i nauki poprzez prawo do „swobodnego wyrażania i rozpowszechniania swoich poglądów w mowie, piśmie i obrazie”, a także ustęp 3 zapewniający „wolność sztuki i nauki, badań naukowych i nauczania”. To rozwiązanie z pewnością czyni tę regulację wolną od zarzutów niejednoznaczności terminologicznej. Natomiast Karta Podstawowych Praw i Wolności Czech²⁰ w IV rozdziale proponuje rozwiązanie zbliżone do modelu polskiego. Zapewnia prawo do nauki, ochronę wyników twórczej pracy naukowej, prawo dostępu do dóbr kultury.

Na płaszczyźnie ustawodawstwa polskiego znajduje się wiele aktów prawnych, których przedmiotem regulacji są prawa kulturalne objęte jedynie ochroną fragmentaryczną tzn. niegwarantujących szerokiego prawa do życia kulturalnego, a jedynie chroniących określone jego obszary. Do takich aktów normatywnych należą m.in.: ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²¹, której przedmiotem są zgodnie z art. 1

¹⁸ Wyrok TK z 28 kwietnia 2009, sygn. K 27/07.

¹⁹ <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216> (14.01.2016).

²⁰ <http://www.czechlegislation.com/pl/2-1993-sb> (14.01.2016).

²¹ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm).

m.in. zakres i forma ochrony zabytków, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, czy organizacja organów ochrony zabytków. Ustawa nie odnosi się zatem bezpośrednio do uprawnień jednostek mogących korzystać z praw kulturalnych. Podobnie ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²², regulując kwestie związane z prawami kulturalnymi, takimi jak warunki dostępu do jej dóbr czy granice artystycznego wyrazu, dookreśla jedynie pozycję ustrojową i rolę w państwie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zgodnie z art. 213 ust. 2 Konstytucji jako organu stojącego na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewniającego otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji (art. 6 ustawy). Jako kolejny akt, który oscyluje wokół zagadnień związanych z kulturą, należy wymienić ustawę z 30 czerwca 2005 r. o kinematografii²³. Chroni ona interesy twórców w tym znaczeniu, iż zgodnie z art. 1 określa zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz stanowi o ochronie zasobów sztuki filmowej. W końcu także ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁴ koncentruje się na ochronie każdego przejawu działalności twórczej o indywidualnym charakterze, posiadającego ustawowe cechy utworu. Należy jednak podkreślić, że pomimo iż prawa własności intelektualnej nie należą do kategorii praw człowieka mogą one istotnie wpływać na ograniczenie np. prawa dostępu do dóbr kultury poprzez ochronę innych aspektów życia kulturalnego, takich jak twórczość artystyczna, możliwość przeprowadzania badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, iż pomimo braku całościowej regulacji praw kulturalnych w krajowym porządku prawnym wydaje się, że doznają one należytej ochrony. Dzieje się tak nie tylko za sprawą wskazanych aktów normatywnych stanowiących o określonych gwarancjach wyłącznie dla wąskiej grupy podmiotów, ale także dzięki możliwości ochrony praw jednostki na podstawie innych przepisów, które swoim zasięgiem również odnoszą się do życia kulturalnego i jego kompo-

²² Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34 ze zm).

²³ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz.U. 2005 Nr 132, poz. 1111 ze zm).

²⁴ Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 1994 Nr 24, poz. 83 ze zm).

mentów (np. religia, tradycja, prawa mniejszości narodowych, wolność słowa, wolność zgromadzeń).

III.

Prawa kulturalne podlegają ochronie na płaszczyźnie międzynarodowej, zarówno za sprawą regulacji występujących w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka, jak i w systemach regionalnych²⁵. W systemie ONZ, z punktu widzenia tytułowego zagadnienia, relewantne są art. 19 oraz art. 27 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Pierwszy z przepisów nie odnosi się jednakże do praw kulturalnych w sposób bezpośredni. Stanowi on o prawie wolności opinii i wyrażania jej. Powszechnie uznaje się zatem, iż może być on podstawą „wolności sztuki, badań naukowych i nauczania”²⁶. Artykuł 27 natomiast wyraża wprost, iż „każdy człowiek ma prawo do swobodnego uczestniczenia w życiu kulturalnym społeczeństwa, do korzystania ze sztuki, do uczestniczenia w postępie nauki i korzystania ze sztuki, do uczestniczenia w postępie nauki i korzystania z jego dobrodziejstw”²⁷. Pomimo prawnie niewiążącego charakteru Deklaracji stanowi ona dla państw formę przyrzeczenia zapewnienia minimalnych gwarancji praw i wolności jednostki, a ponadto jest uznawana za „wielki autorytet moralny”²⁸.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁹ cieszący się szczególną pozycją i doniosłością w traktatowym systemie powszechnej ochrony praw człowieka gwarantuje w art. 27 prawo do własnego życia kulturalnego, ale wyłącznie mniejszościom etnicznym, religijnym czy kulturalnym. Wraz z przyjęciem pierwszego Protokołu Fakultatywnego gwarancje zawarte w Pakcie mogą być skutecznie egzekwowane. Zapewnia taką możliwość instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka. Sytuacja wygląda jednak zgoła odwrotnie w przypadku Międzynarodowe-

²⁵ A. Kosińska, op.cit., s. 87–128.

²⁶ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, op.cit., s. 694.

²⁷ http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (14.01.2015.).

²⁸ J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 32.

²⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).

go Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych³⁰. Rozbudowany art. 15 rozwinął i dopełnił regulację zawartą w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka³¹. Stanowi on o „prawie każdego do udziału w życiu kulturalnym, korzystaniu z osiągnięć postępu naukowego (...), korzystaniu z ochrony interesów moralnych i materialnych, wynikających z wszelkiej twórczości naukowej, literackiej lub artystycznej, której jest autorem”, natomiast na państwach – stronach Paktu ciąży obowiązek przedsięwzięcia działań polegających na zapewnieniu „środków niezbędnych do ochrony, rozwoju i upowszechniania nauki i kultury”. Pakt nie powołał organu, który stałby na straży realizacji jego postanowień, a wszelkie sformułowania w zakresie ewentualnych metod nadzoru implementacji tej regulacji są niejasne³².

Poza wymienionymi aktami w systemie uniwersalnej ochrony praw człowieka istnieje także szereg dokumentów UNESCO, które obejmują swoim przedmiotem prawa kulturalne (dla przykładu można wymienić Konstytucję UNESCO z 16 listopada 1945 r.³³, Konwencję z 16 listopada 1972 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego³⁴, czy Deklarację UNESCO z 2 listopada 2001 r. o różnorodności kulturowej³⁵) w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego). Jak zauważa Elżbieta Chromiec, akty UNESCO tworzą grupę aż sześciu takich praw, do których zaliczają się: prawo do ochrony moralnych i materialnych interesów związanych z własną artystyczną lub literacką działalnością, prawo do uczestnictwa w życiu kulturalnym oraz prawo do kreatywności, prawo do kulturowej tożsamości, prawo do ochrony narodowej i międzyna-

³⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).

³¹ E. Chromiec, *Ochrona praw kulturowych*, [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006, s. 421.

³² R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 87–88.

³³ Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie, 16 listopada 1945 r. (Dz.U. 1947 Nr 46, poz. 242).

³⁴ Konwencja z 16 listopada 1972 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (Dz.U. 1976 Nr 32, poz. 190).

³⁵ Deklaracja UNESCO z 2 listopada 2001 r. w sprawie różnorodności kulturowej.

rodowej własności i dziedzictwa kulturowego, prawo do międzynarodowej współpracy w zakresie kultury³⁶.

Należy podkreślić, iż w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka nie doszło do stworzenia procedury skargowej umożliwiającej jednostce dochodzenie praw kulturalnych, a pięć powołanych w jego ramach komitetów (Komitet Praw Człowieka, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej Kobiet, Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych) ma za zadanie stać na straży praw innych niż prawa kulturalne. Trzeba zauważyć, że na płaszczyźnie ochrony uniwersalnej znajduje się jednak szereg instrumentów o charakterze *soft law*, takich jak raporty państw czy sprawozdania z przeprowadzanych w kraju inicjatyw, które mają na celu kontrolę wdrażania do krajowych porządków prawnych praw kulturalnych. Najważniejszym organem w tym zakresie wydaje się być Komitet ds. Politycznych, Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturowych, któremu powierzono monitorowanie implementacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Równolegle istnieje także wiele procedur powstałych na kanwie przepisów UNESCO, jednakże również one nie stanowią wiążącej podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności państwa, które miałyby nie wywiązać się z obowiązku implementacji przepisów z zakresu praw kulturalnych.

Zupełnie inaczej prezentuje się możliwość ochrony praw kulturalnych w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Niewątpliwie najważniejszym źródłem wszelkich gwarancji dla jednostki jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC) wraz z dołączonymi do niej protokołami dodatkowymi. Jednakże akty te nie stanowią o zabezpieczeniu dostępu do życia kulturalnego³⁷, ograniczając się jedynie do minimalnego standardu gwarancji i regulując kwestie dotyczące m.in. ochrony życia ludzkiego, wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolności wyznania, słowa, zakazu dyskryminacji. Pomimo tego deficytu w systemie Rady Europy znajdują się odrębne akty nawiązujące do tytułowej kwestii. Są nimi m.in. Europejska Konwen-

³⁶ E. Chromiec, op.cit., s. 425- 426.

³⁷ A. Młynarska – Sobaczewska, *Prawo do kultury w katalogu praw człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 33.

cja Kulturalna³⁸ czy Ramowa Konwencja o Ochronie Dziedzictwa Kulturowego dla Społeczeństwa³⁹. Jednakże naruszenie przepisów tych umów nie umożliwia wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, która jest powszechnie uznawana za najskuteczniejszy środek ochrony praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej. Wspomniane powyżej akty tworzą jedynie quasi-sądowe instrumenty kontroli przestrzegania ich przepisów. Dotychczasowa ochrona gwarantowana przez system konwencyjny koncentrowała się na prawach i wolnościach osobistych, politycznych i obywatelskich. Europejski Trybunał Praw Człowieka może wprawdzie orzekać w sprawach, które wkraczają poza zakres tych kwestii, ale wyłącznie w sytuacji, gdy zarzuty przedstawione w skargach odnoszą się bezpośrednio do praw ujętych w Konwencji lub protokołach dodatkowych.

W odpowiedzi na brak bezpośredniej ochrony prawa do życia kulturalnego na płaszczyźnie konwencyjnej doszło do stworzenia projektu „Prawo do kultury (2013–2016)”. Stanowi on wspólne przedsięwzięcie Narodowego Centrum Kultury i miasta Wrocławia jako Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Obok podkreślenia roli kultury w przestrzeni miejskiej i kształtowaniu za jej pośrednictwem odpowiednich postaw w społeczeństwie stawia on sobie za cel przygotowanie protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednakże wydaje się, iż obawy przed niedostatecznym zabezpieczeniem prawa do kultury bądź praw kulturalnych powinny ustępować miejsca obawom związanym z brakiem definicji legalnej pojęć „kultura”, a także „życie kulturalne”, co zostało już podkreślone we wstępie rozważań. Pomimo to niewątpliwą zaletą projektu „Prawo do kultury (2013–2016)” jest zwrócenie uwagi na konieczność rozbudowania katalogu praw kulturalnych i zapewnienia każdemu z nich należytych gwarancji. Jednocześnie jednak może budzić wątpliwości kwestia relacji ewentualnego prawa do kultury względem innych praw i wolności – już funkcjonujących w systemie Rady Europy – a odnoszących się do rozmaitych aspektów życia kulturalnego, jak chociażby prawo do nauki, które znajduje się w pierwszym Protokole do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

³⁸ Europejska Konwencja Kulturalna z 19 grudnia 1954 r. (Dz.U. 1990 Nr 8, poz. 44).

³⁹ Ramowa Konwencja o Ochronie Dziedzictwa Kulturowego dla Społeczeństwa podpisana w 2005 r.

Trybunał strasburski na podstawie obecnie obowiązujących przepisów może z dużą skutecznością podnosić kwestie związane z ochroną praw kulturalnych. Doszło do tego w przełomowej, z punktu widzenia tendencji orzeczniczych Trybunału, sprawie Müller przeciwko Szwajcarii⁴⁰, w której ETPC orzekał o granicach wypowiedzi artystycznej w kontekście wolności wyrażania opinii (art. 10 EKPC)⁴¹. Stwierdził on, że „pomimo iż art. 10 Konwencji nie mówi wprost o swobodzie wypowiedzi artystycznej, nie ulega wątpliwości, iż ten rodzaj wypowiedzi objęty jest ochroną zagwarantowaną przez ten przepis”⁴². W przedmiotowej sprawie skarżący artysta Feliks Müller zaprezentował na jednej z wystaw prace przedstawiające mężczyzn w akcie seksualnym. Obrazy zostały jednak usunięte z wystawy z obawy przed zarzutami naruszenia przepisów zabraniających prezentowania treści obscenicznych i wulgarnych. Müller podnosił jednak, że jest to forma jego wypowiedzi artystycznej, a ponadto stanowi wyraz aktualnych tendencji w sztuce, w związku z tym jego dzieła powinny pozostać w galerii dostępnej dla zwiedzających. Trybunał przychylił się do stanowiska sądów szwajcarskich, stając na stanowisku, iż wprawdzie treści obrazów mają charakter obsceniczny, jednak nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji z uwagi na to, że swoboda wypowiedzi artystycznej powinna obejmować zarówno proces tworzenia dzieła, jak i możliwość jego prezentowania⁴³. Pomimo że nie stwierdzono naruszenia art. 10 EKPC należy wyraźnie zasygnalizować, że orzeczenie trybunalskie jest przełomowe w tym znaczeniu, że doprowadziło do wpisania wypowiedzi artystycznej w zakres ochrony art. 10 EKPC⁴⁴ jako szczególną formę przekazu⁴⁵. Również wolność prowadzenia badań

⁴⁰ Wyrok ETPC w sprawie Müller przeciwko Szwajcarii z 24 maja 1988 r., nr skargi 10737/84.

⁴¹ Więcej na ten temat: L. Garlicki, *Komentarz do art. 10, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 618.

⁴² Ibidem.

⁴³ M. Wólkowska, *Prawa kulturalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 12, s. 258.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Wolność twórczości artystycznej...*, s. 696.

naukowych i publikowania ich wyników była przedmiotem rozważań ETPC także na podstawie art. 10 EKPC. Otóż w sprawie Lunde przeciwko Norwegii kwestią sporną była publikacja oparta rzekomo o niepotwierdzone wiarygodnymi dowodami oskarżenia o rasizm⁴⁶. Trybunał uznał jednak, iż jest właściwym organem rozstrzygającym w sprawie, powołując się na wskazaną powyżej podstawę prawną⁴⁷.

Kolejnym komponentem życia kulturalnego jest religia i związane z jej uzewnętrznianiem uprawnienia, w tym prawo do nauki religii. Przykładem potwierdzającym bliską zależność tych obszarów życia społecznego jest sprawa Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji⁴⁸, w której ostatecznie stanowisko zajął ETPC. Dotyczyła ona uczestnictwa uczniów w przedmiocie szkolnym „kultura religijna i etyka”. Skarżący byli rodzicami ucznia, który miał obowiązek uczestniczenia w tych zajęciach. Podnieśli oni, iż są wyznawcami alewizmu – jednego z wyznań religii islamskiej, jednakże dalece różnego od wyznania sunnickiego, w związku z tym opiekunowie dziecka powinni dysponować prawem odmowy uczestnictwa ich wychowanka w tym przedmiocie. Trybunał dopatrywał się naruszenia prawa do nauki, uregulowanego w art. 2 pierwszego Protokołu dodatkowego z uwagi na to, iż „kultura religijna i etyka” stanowiły przedmiot obowiązkowy, nie zaś fakultatywny, stwierdzając ponadto, że „jeżeli państwo wprowadza do programów szkolnych naukę religii, konieczne jest unikanie w miarę możliwości sytuacji, w której uczniowie stają w obliczu konfliktu między szkolną edukacją religijną a przekonaniami religijnymi i filozoficznymi rodziców”⁴⁹. W związku z tym wynikający z przepisów prawa obowiązek szkolny w tej materii może być przejawem indoktrynacji ze strony państwa i ingerencji w kształtowanie życia kulturalnego, którego komponentem jest religia. Godziłoby to także we wspomniane prawo do nauki, które jako jedyne w Konwencji „wkracza (...) w sferę praw socjalno-kulturalnych”⁵⁰.

⁴⁶ Ibidem, s. 697.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Wyrok ETPC w sprawie Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji z 9 października 2007 r., nr skargi 1448/04.

⁴⁹ <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12107695050.pdf> (7.12.2014).

⁵⁰ L. Garlicki, *Komentarz do Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.3.1952.*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 547.

Również prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego może być zakwalifikowane do grupy praw kulturalnych, zawierając w sobie prawo do ustalenia bądź określenia własnej tożsamości⁵¹, w tym także tożsamości kulturowej oraz uprawnienia dla mniejszości narodowych i etnicznych. Dowodem na to może być wyrok Trybunału w sprawie Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii⁵². Chapman będąca przedstawicielką mniejszości romskiej weszła w posiadanie gruntu, na którym chciała postawić własny wóz mieszkalny będący wyrazem jej przynależności do społeczności Romów. W tym celu zwróciła się do władz o wydanie decyzji zezwalającej jej na to z uwagi na znajdujący się na terenie działki tzw. pas zieleni. Nie uzyskawszy zezwolenia, po wyczerpaniu krajowych środków zaskarżenia tej decyzji, zwróciła się do Trybunału, zarzucając naruszenie wspomnianego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zamieszkania (art. 8 Konwencji). Skład orzekający nie przychylił się jednak do stanowiska skarżącej, wskazując, iż działanie państwa było zgodne z prawem. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał ponadto, że art. 8 nie stanowi o gwarancji otrzymania mieszkania, a na Wielkiej Brytanii ciążył obowiązek udostępnienia społeczności romskiej odpowiednich lokali mieszkalnych, z czego się wywiązała. Jak wynika z przytoczonego orzecznictwa, słuszność ma Magdalena Wólkowska, stwierdzając, iż „możliwe jest odnalezienie praw II generacji wśród standardów I generacji, co oznacza, że faktyczna granica między nimi jest płynna, a co najmniej ulega zatarciu”⁵³. Trybunał mógł więc skutecznie orzekać w przedmiocie ochrony elementu życia kulturalnego, odnosząc się wyłącznie do przepisów konwencyjnych.

W ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka należy wspomnieć także o gwarancjach praw podstawowych w Unii Europejskiej, które cieszą się dużą doniosłością⁵⁴. W zakresie praw kulturalnych art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) stanowi dekla-

⁵¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 493.

⁵² Wyrok ETPC w sprawie Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 1 stycznia 2011 r., nr skargi 27238/95.

⁵³ M. Wólkowska, *op.cit.*, s. 242.

⁵⁴ A. Wyrozumka, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa Unii Europejskiej: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, [w:] *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 80.

rację, iż „Unia przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego”⁵⁵. Jednakże żaden z aktów prawa pierwotnego nie zdefiniował pojęcia „kultura” lub „życie kulturalne”, ani tym bardziej nie ustanowił kompetencji prawodawczych na rzecz Unii w zakresie polityki kulturalnej. Jedynie Karta Praw Podstawowych⁵⁶ wspomina w art. 22, iż „Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową”, choć nie wynika z tego stwierdzenia żaden obowiązek, który mógłby być skutecznie egzekwowany, a to z uwagi na art. 51 ust. 2 Karty stanowiący, iż Karta „nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii”. A zatem UE nie dysponuje realnym instrumentem kształtowania polityki kulturalnej poprzez np. przepisy harmonizujące prawo krajowe. Wyraża ona jedynie potwierdzenie praw, które zostały uregulowane w innych normach prawa międzynarodowego⁵⁷. Ponadto art. 52 ust. 3 Karty zawiera klauzulę, która odwołuje się do gwarancji zawartych w EKPC, stanowiąc, że „w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez tę konwencję”⁵⁸. Zgodnie z art. 6 TFUE Unia Europejska może podejmować wyłącznie działania mające na celu wsparcie państw członkowskich lub zachęcenie ich do przedsięwzięcia określonych inicjatyw (jak np. projekt Europejskich Stolic Kultury).

IV.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, prawa kulturalne stanowią przedmiot regulacji nie tylko w porządkach krajowych, ale uzyskały również szeroki katalog gwarancji w prawie międzynarodowym, a zwłaszcza w europej-

⁵⁵ Traktat z 13 grudnia 2007 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2009 Nr 203, poz. 1569).

⁵⁶ Dz.U. C 83/389.

⁵⁷ A. Wyrozumska, op.cit., s. 88.

⁵⁸ Więcej na ten temat: R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona Praw Podstawowych w Unii...*, s. 113.

skim systemie ochrony praw człowieka. Z uwagi na lakoniczność wskazanych przepisów i brak legalnych definicji pojęć „kultura” oraz „życie kulturalne” odkodowanie obowiązków i uprawnień w tym przedmiocie nie jest zadaniem łatwym. Wbrew podnoszonym argumentom niedostatecznej ilości odpowiednich gwarancji życia kulturalnego zarówno sądy krajowe w Polsce, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka są w stanie w odpowiedni sposób chronić jego komponenty. Rola orzeczeń trybunalskich jest nie do przecenienia z uwagi na to, iż ETPC stale rozszerza możliwe formy urzeczywistniania praw kulturalnych w oparciu o EKPC i protokoły dodatkowe. Środkiem do tego są najczęściej odrębne przepisy, tj. takie, które nie nawiązują *expressis verbis* do kultury i form jej wyrażania, jak np. wolność słowa i wyrażania opinii czy wolność religijna. Wydaje się, że także przepisy o charakterze *soft law*, funkcjonujące zarówno w powszechnym, jak i europejskim systemie ochrony praw człowieka, stanowią odpowiednią formę kontroli przestrzegania praw kulturalnych w poszczególnych krajach. Ponadto wobec potężnych wyzwań, przed którymi aktualnie stoją państwa (konflikty zbrojne, kwestie fiskalne) ewentualne zmiany w kierunku zwiększenia katalogu praw kulturalnych prawdopodobnie nie są prymary.

Literatura

- Buławajewski S., Dąbrowski M., *Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i nuczania oraz dostępu do dóbr kultury*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Chromiec E., *Ochrona praw kulturowych*, [w:], *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 73*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Wolność twórczości artystycznej i naukowej oraz dostępu do dóbr kultury*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jabłoński M., *Wolności z art. 73 Konstytucji RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Kosińska A., *Kulturalne prawa człowieka*, Lublin 2014.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Prawo do kultury w katalogu praw człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. T. V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Kultur der Gegenwart, Metzler Lexikon*, red. R. Schnell, Stuttgart 2000.
- Symonides J., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977.
- Wieruszewski R., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] *System ochrony praw człowieka*, B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, Kraków 2005.
- Wólkowska M., *Prawa kulturalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 12.
- Wyrozumska A., *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa Unii Europejskiej: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, [w:] *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996.