

KOMENTARZE

Kamil Zeidler

kamil.zeidler@ug.edu.pl
orcid.org/0000-0002-8396-3608
Uniwersytet Gdański
Wydział Praw i Administracji
ul. Bażyńskiego 6
80-309 Gdańsk

Kilka słów krytycznych przy okazji jubileuszu 50-lecia Konwencji UNESCO z 1972 roku

Some critical words on the occasion
of the 50th anniversary
of the 1972 UNESCO Convention

Summary: 2022 marked the 50th anniversary of the adoption of the 1972 UNESCO Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. On the occasion of this anniversary, the article uncharacteristically contains criticism of both UNESCO itself and doubts about the 1972 Convention. However, all these remarks flow from concern for the fate and future of this international organisation, whose activities and achievements in the protection of the world cultural heritage ultimately deserve recognition. The problems do not merely arise within UNESCO, but rather with other members of the international community, particularly some states and their actions toward the organisation. Problems also arise from the implementation of and compliance with international law. The allegations against UNESCO are organised and discussed here according to three criteria: formalism, time and costs. On the other hand, the 1972 UNESCO Convention itself is presented from two perspectives – first, in the normative layer as an international legal act, which serves as a *sui generis* constitution of the world's protection of cultural and natural heritage; and second, in the empirical layer. In the latter context, attention was paid to the role of the UNESCO World Heritage List. Regardless of the criticisms, as well as

the weaknesses and problems highlighted, it is clear from the article that it emphasises the value of both the 1972 UNESCO Convention, one of whose main advantages is that it has resisted the passage of time, and the great role of UNESCO itself, as an important international organisation with considerable achievements and merits.

Keywords: cultural heritage, cultural heritage law, UNESCO, 1972 UNESCO Convention, UNESCO List

Streszczenie: W 2022 r. przypadało 50-lecie przyjęcia Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r. Artykuł – nietypowo jak na jubileuszowy – zawiera słowa krytyki zarówno wobec samego UNESCO, jak i wątpliwości co do Konwencji z 1972 r. Jednak wszelkie te uwagi wypływają z troski o losy i przyszłość tej międzynarodowej organizacji, której działalność i osiągnięcia w zakresie ochrony światowego dziedzictwa kultury finalnie zasługują na uznanie. W ocenie autora problemy nie leżą tylko po stronie UNESCO, lecz często bardziej po stronie innych członków społeczności międzynarodowej, w szczególności niektórych państw i ich działań w stosunku do organizacji. Problemy rodzi także implementowanie oraz przestrzeganie prawa międzynarodowego. Zarzuty wobec UNESCO zostały tu uporządkowane według trzech kryteriów: formalizmu, czasu i kosztów. Natomiast sama Konwencja UNESCO z 1972 r. została przedstawiona z dwóch perspektyw – po pierwsze, w warstwie normatywnej jako międzynarodowy akt prawny, który pełni funkcję *sui generis* konstytucji światowej ochrony dziedzictwa kultury i natury, po drugie, w warstwie empirycznej. W tym ostatnim kontekście zwrócono uwagę na rolę Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO. Niezależnie od uwag krytycznych, a także zaakcentowanych słabych stron i problemów, z artykułu jednoznacznie wynikają znaczenie i wartość zarówno samej Konwencji UNESCO z 1972 r., której jedną z podstawowych zalet jest to, że oparła się upływowi czasu, jak i ogromna rola samego UNESCO jako ważnej i mającej niemałe osiągnięcia i zasługi organizacji międzynarodowej.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kultury, prawo ochrony dziedzictwa kultury, UNESCO, Konwencja UNESCO z 1972 r., Lista UNESCO

Wprowadzenie

Przyjęło się, że z okazji jubileuszów składa się życzenia i wychwala dotychczasowe osiągnięcia, a także wieszkuje dużo szczęścia i pomyślności w działaniach na przyszłość¹. Ten artykuł, mimo że przygotowany przy okazji jubileuszu 50-lecia przyjęcia Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r. (dalej: Konwencja UNESCO z 1972 r.)², idzie jednak pod prąd tej tendencji. Znalazły się w nim bowiem słowa gorzkie wobec samego UNESCO i podniesione zostały wątpliwości co do realizacji postanowień Konwencji. Jednak pamiętając o tym, że życzliwa krytyka jest największym aktem przyjaźni, artykuł pisany był w duchu troski o losy i przyszłość wielkiego osiągnięcia społeczności międzynarodowej, jakim było powołanie do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), której działalność, w tym prawotwórcza, w zakresie ochrony światowego dziedzictwa kultury zasługuje fiinalnie na uznanie. Skąd więc słowa krytyki?

Wiele lat temu podczas jednej z rozmów z Profesorem Janem Pruszyńskim usłyszałem garść krytycznych uwag zarówno pod adresem UNESCO, jak i konwencji przyjętych w ramach działalności tej organizacji. Byłem tymi gorzkimi słowami poruszony, wypowiadał je bowiem najwybitniejszy polski znawca prawa ochrony zabytków. Wcześniej wydawało mi się, że mamy tu do czynienia z organizacją wręcz wzorcową w zakresie kultury i ochrony jej dziedzictwa. Jednak później, podchodząc już bardziej ostrożnie do tematu, dostrzegłem także tzw. drugą stronę medalu. Otóż obok niewątpliwych osiągnięć i zalet tej wyspecjalizowanej rządowej organizacji międzynarodowej można dostrzec szereg niedomagań i porażek. Co więcej, wydaje się, że ten krytyczny obraz staje się coraz bardziej wyraźny w świetle doniosłych wydarzeń ostatniego czasu. Może to być jednak ocena błędna, gdyż najczęściej to właśnie upływ czasu pozwala na zobiektywizowanie i właściwą opinię na temat wydarzeń dla nas bieżących. Niemniej jednak – w rocznicę 50-lecia przyjęcia najśtytnniejszej pośród konwencji UNESCO – warto popatrzeć na tę organizację międzynarodową, jej dorobek normatywnoprawny,

¹ Choć wskazać można przykłady refleksyjnego i analitycznego podejścia do jubileuszy, jakimi np. w przypadku 40-lecia Konwencji UNESCO z 1972 r. są: A. Galla (red.), *World Heritage: Benefits Beyond Borders*, UNESCO Publishing, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2012, passim; B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo UNESCO z perspektywy 40 lat*, „Ochrona Zabytków” 2013, nr 1-4, s. 169-180; zob. szerzej: idem, *Światowe dziedzictwo kultury UNESCO – charakterystyka, metodologia, zarządzanie*, PKN ICOMOS – Politechnika Lubelska, Warszawa-Lublin 2016; G. Michałowska, *UNESCO. Sukcesy, porażki, wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020; bardzo aktualna jest tu praca: L. Menskell, C. Liuzza, *The World is Not Enough: New Diplomacy and Dilemmas for the World Heritage Convention at 50*, „International Journal of Cultural Property” 2022, nr 29, s. 391-407.

² Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

a w szczególności na omawianą Konwencję, w sposób mniej apologetyczny czy nawet hagiograficzny, lecz w duchu bardziej charakterystycznym dla nurtu *critical legal studies*.

Przyjmując te założenia, muszę jednak na wstępie zastrzec, że nawet sącząc gorzkie słowa pod adresem UNESCO, jestem zwolennikiem, żeby nie rzeć – fanem, tej organizacji, a przede wszystkim tworzonego przez nią prawa międzynarodowego. Problem bowiem nie leży po stronie tego podmiotu prawa międzynarodowego, lecz po stronie innych członków społeczności międzynarodowej, w szczególności niektórych państw i ich działań w stosunku do organizacji, a także w implementowaniu oraz przestrzeganiu prawa międzynarodowego. We wstępie do swojej monografii Grażyna Michałowska tak pisze o swej pracy:

Książka nie jest apoteozą organizacji, bo nie jest ona wcale tak doskonała, jak chciałaby się sama prezentować i jak mogłoby wynikać z produkowanych przez nią dokumentów. Trudno się temu dziwić, takie podejście bowiem uzasadnia sens jej istnienia³.

Sądzę, że taki kierunek w studiach nad organizacją i jej działaniem, w tym tworzonym przez nią prawem, jest najbardziej zasadny. Nie chodzi bowiem, aby przytaczać i powielać strony dokumentów przygotowywanych przez UNESCO w różnych aspektach jego działalności, lecz aby konfrontować opis teoretyczny i normatywny ze stanami faktycznymi; w tę stronę podążam także w niniejszym artykule.

Powstanie i rozwój UNESCO

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury stanowi ważny element systemu ochrony dziedzictwa kultury o zasięgu światowym. Ma na tym polu wiele osiągnięć i zasług. Kiedy 16 listopada 1945 r. przedstawiciele 44 państw postanowili powołać do życia organizację dla współpracy edukacyjnej i kulturalnej pod egidą ONZ, świat potrzebował podniesienia z ruin po tragicznych doświadczeniach II wojny światowej. Dotyczyło to w szczególności edukacji, nauki, najszerzej kultury, w tym ochrony jej dziedzictwa, które tak bardzo ucierpiało. Słusznie wówczas uznano, że kultura i ochrona dziedzictwa są sprawami nie tylko poszczególnych narodów, ale całej społeczności międzynarodowej, i tylko połączone wysiłki narodów i państw mogą dać wymierne rezultaty na tym polu. Wtedy też podkreślano, jak wielki związek ma kultura z demokracją i pokojem⁴.

³ G. Michałowska, op. cit., s. 14.

⁴ Zob. J. Huxley, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*, Public Affairs Press, Washington DC 1947; H.H. Krill de Capello, *The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, „International Organization” 1970, t. 40, s. 1-30; L. Meskill, *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*, Oxford University Press, New York 2018, s. xv.

Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r.⁵, weszła w życie po uzyskaniu 20 ratyfikacji już po roku. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej Konwencji celem UNESCO jest popieranie sprawy pokoju i bezpieczeństwa poprzez zacieśnianie współpracy między narodami w dziedzinie oświaty, nauki i kultury dla zapewnienia powszechnego poszanowania sprawiedliwości, prawa, praw człowieka i podstawowych swobód, jakie Karta Narodów Zjednoczonych przyznaje wszystkim ludziom bez różnicy rasy, płci, języka lub religii. Cele te są realizowane m.in. poprzez czuwanie nad zachowaniem i ochroną światowej spuścizny książek, dzieł sztuki, zabytków historii i nauki oraz zalecanie zainteresowanym narodom podpisania odpowiednich konwencji międzynarodowych (art. 1 ust. 2 lit. c).

Później UNESCO, zmieniając się, realizując i rozwijając swoje zadania oraz poszerzając kompetencje, a co najważniejsze – przyjmując kolejnych członków, podejmowało działania, w tym legislacyjne, w interesującym nas zakresie – ochrony dziedzictwa kultury⁶. W rezultacie mamy dziś rządową organizację międzynarodową, zrzeszającą na koniec 2022 r. 193 państwa członkowskie⁷, o własnych organach (Konferencja Generalna, Rada Wykonawcza, Dyrektor Generalny), własnym sekretariacie, budżecie, będącą jedną z kilkunastu organizacji działających w ramach systemu ONZ⁸.

Otwarty katalog zarzutów wobec UNESCO

Katalog zarzutów wobec UNESCO można porządkować. Warto przy tym sięgnąć do zarzutów formułowanych wobec tradycyjnych sądów, a związanych z tzw. alter-

⁵ Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz. U. z 1947 r. Nr 46, poz. 242. Dla porządku dziś w języku polskim, także prawnym i prawniczym, używa się nazwy „Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury”.

⁶ Szerzej na temat historii i działalności UNESCO: F. Valderrama, *A History of UNESCO*, UNESCO, Paris 1995; R.P. Droit, *Humanity in the Making: Overview of the Intellectual History of UNESCO 1945-2005*, UNESCO, Paris 2005; J.P. Singh, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, Routledge, London 2011; P. Duedahl (red.), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave Macmillan, New York 2016.

⁷ Po tym, jak w 2019 r. Stany Zjednoczone i Izrael wystąpiły z UNESCO.

⁸ Obok m.in.: Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO – Food and Agriculture Organization), Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO – International Civil Aviation Organization), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO – International Labour Organization), Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO – International Maritime Organization), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF – International Monetary Fund), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO – World Health Organization), Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO – World Intellectual Property Organization), Światowej Organizacji ds. Turystyki (UNWTO – United Nations World Tourism Organization).

natywnymi formami wymiaru sprawiedliwości⁹. Trzy podstawowe zarzuty wobec tradycyjnego modelu adiudykacyjnego to: formalizm, czas i koszty. Stosując pewnego rodzaju przeniesienie, wedle tych trzech punktów można porządkować „kłopoty”, które dotyczą UNESCO.

Po pierwsze więc, UNESCO jest organizacją międzynarodową wysoce sformalizowaną i zbiurokratyzowaną. Ten formalizm doprowadził do tego, że w niektórych przynajmniej sprawach wzniosłe ideały UNESCO, które przyświecały utworzeniu organizacji, musiały ulec krótkoterminowym przedsięwzięciom, często o *stricte* technicznym charakterze¹⁰. Zwraca na to uwagę Lynn Meskell, która pisze, że wiele krytycznych ocen i analiz zostało napisanych zarówno przy okazji oficjalnych historii organizacji, jak i opowieści jej doświadczonych urzędników. Wspólne jest w tym przedstawienie niedoskonałej organizacji, powstałej na fali powojennego optymizmu, który szybko musiał zostać skonfrontowany z rzeczywistością stosunków międzynarodowych¹¹. Grażyna Michałowska zwraca uwagę, że: „Krytycy niebezzasadnie dostrzegają rozbudowane struktury biurokratyczne i ciągłe zmiany programów dokonywane pod hasłem doskonalenia”¹². Po wtóre, UNESCO jest organizacją, w której proces decyzyjny jest bardzo czasochłonny. Wiąże się to oczywiście z punktem poprzednim, czyli daleko idącą formalizacją i złożonymi procedurami wewnętrznymi. Choć mają one służyć m.in. przejrzystości i obiektywizacji działań samej organizacji, to jednocześnie, przesadnie się rozrastając, mogą prowadzić nawet do paraliżu decyzyjnego. Jednak podnosi się przy tym, że brakuje narzędzi służących ocenie różnych programów oraz kontroli ich efektywności¹³. Po trzecie, UNESCO, podobnie jak inne międzynarodowe organizacje rządowe, w tych chociażby sama Organizacja Narodów Zjednoczonych, zmagają się z problemami natury finansowej¹⁴. To jednak tylko sygnalizują.

⁹ Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 183-196.

¹⁰ L. Meskell, op. cit., s. xvi; zob. też: V. Pavone, *From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization*, „Review of International Organizations” 2007, t. 2, z. 1, s. 77-95.

¹¹ L. Meskell, op. cit., s. xvii.

¹² G. Michałowska, op. cit., s. 512.

¹³ Ibidem, s. 513.

¹⁴ G. Michałowska pisze na temat wysokich kosztów własnych funkcjonowania UNESCO: „Gdyby nie zewnętrzne źródła finansowania, organizacja, szczególnie po opuszczeniu jej przez Stany Zjednoczone, nie byłaby w stanie realizować swoich statutowych celów. Jednak i te mogą się wyczerpać, a inwestorzy zniechęcić. Tak się stało z tzw. akcjami specjalnymi UNESCO. Gdy ich liczba niepomiarowo wzrosła, a organizacja firmowała własnym logo działania ze środków, których nie wydatkowała, inicjatywa musiała upaść. [...] Setki urzędników, biur, sekretariatów, seminariów i spotkań pochłaniają miliony dolarów, które można by racjonalnie wykorzystać. Z jednej strony liczne afiliowane przy UNESCO instytuty, zapewne przydatne, ale nie niezbędne, generują dodatkowe koszty i stają się bezpieczną finansowo przystanią dla urzędników. Choć niektóre powielają te same zadania, to ze względu na różne interesy państw trudno je zlikwidować czy choćby sensownie scalić” (G. Michałowska, op. cit., s. 512-513).

Powyższe trzy punkty to nie wszystko. Warto bowiem w każdej klasyfikacji stworzyć zbiór „i wszystko inne”, co pozwala, aby podział był wyczerpujący. Dlatego w ostatnim punkcie trzeba jeszcze chociażby wspomnieć o innych kłopotach, z którymi mierzy się UNESCO. Wśród nich należy wskazać przede wszystkim upolitycznienie organizacji i wykorzystywanie tego forum międzynarodowego do realizacji partykularnych interesów poszczególnych państw lub grup państw¹⁵. Oczywiście działo się tak również w przeszłości. Organizacja przechodziła już różne kryzysy, żeby wspomnieć choćby ten z połowy lat 80.¹⁶ Można jednak zauważyć, że ważny aspekt, który nazwijmy „upolitycznieniem UNESCO”, przybrał ostatnio na sile. Przy czym upolitycznienie może przybierać zarówno postać groźniejszą, zewnętrzną, gdy poszczególne państwa starają się realizować określone cele i zamierzenia polityki zagranicznej, instrumentalnie wykorzystując do tego organizację międzynarodową, a także poszczególne źródła prawa międzynarodowego, w naszym przypadku konwencje UNESCO. Upolitycznienie może też przybierać postać wewnętrzną, gdy to „kompetencje polityczne”, a nie merytoryczne, decydują o powoływaniu urzędników wysyłanych do UNESCO – i to w obu jakże różnych rolach, zarówno jako przedstawicieli państw ich delegujących, jak i jako pracowników samej organizacji¹⁷. Nie można nie doceniać tego aspektu oddziaływania czynnika ludzkiego na całą organizację.

W ostatnim czasie takie „upolitycznienie” uwidoczniło się w związku z wojną w Ukrainie i zachowaniami przedstawicieli Rosji wobec podejmowanych w ramach UNESCO prób interweniowania w obronie niszczonego i rabowanego dziedzictwa kultury znajdującego się na terenach objętych walkami i okupowanych przez Rosję. Choć pojawiły się też takie działania na forum UNESCO, które dały dość jednoznaczny sygnał, jak chociażby oficjalne potępienie rosyjskiej agresji wobec Ukrainy podczas posiedzenia specjalnej sesji Rady Wykonawczej, która odbyła się w dniach 15-16 marca 2022 r. w Paryżu¹⁸. Jednak sprawa 45. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, która jeszcze przed wojną została zaplanowana w Kazaniu w Rosji, pokazała, że aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące działalności organizacji, w szczególności Komitetu Dziedzictwa Światowego, nie dają odpowiednich podstaw do łatwego rozwiązania tej sprawy. Jeśli w tym właśnie kontekście dodać do tego kwestię wpisania „kultury przyrządzania barszczu ukraińskiego”

¹⁵ Zob. J.P. Sewell, *UNESCO and World Politics*, Princeton University Press, Princeton 1975; S. Dutt, *The Politicization of the United Nations Specialized Agencies: A Case Study of UNESCO*, Edwin Mellen Press, Lewiston 1995.

¹⁶ Zob. V. Ray, *UNESCO in Crisis*, „India Quarterly” 1985, t. 41, nr 2, s. 251-259; R. Sack, *UNESCO: From Inherent Contradictions to Open Crisis*, „Comparative Education Review” 1986, t. 30, nr 1, s. 112-119; K. Hüfner, J. Naumann, *UNESCO: Only the Crisis of a “Politicized” UN Specialized Agency?*, „Comparative Education Review” 1986, t. 30, nr 1, s. 120-131.

¹⁷ K. Zeidler, *Dziedzictwo kultury a sprawa polska*, „Rzeczpospolita” z 13.08.2020. W artykule tym podawałem pozytywny przykład powołania na stanowisko stałego przedstawiciela Polski przy UNESCO w Paryżu osoby o wysokich kompetencjach merytorycznych.

¹⁸ Decisions adopted by the Executive Board at its 7th special session, Paris, 15-16 March 2022, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380945> [dostęp: 21.06.2023].

na Listę niematerialnego dziedzictwa kulturowego ze względu na potrzebę pilnej ochrony, UNESCO jawi się jako forum walki politycznej w sprawach, które wydają się dziś być dość oczywiste. Zwłaszcza że niezależnie od kontekstu politycznego Lista niematerialnego dziedzictwa kulturowego nie powinna zmierzać w stronę „międzynarodowej książki kucharskiej”, bo jeśli tak miałyby być, to ileż jest wspańniętych regionalnych dań i potraw na świecie, które mogłyby się na Liście znaleźć? Nie przesądzając oczywiście wspomnianej tu kwestii, wydaje się, że w przypadku tego właśnie wpisu, niezależnie od poprawności procedury jego dokonania, mamy do czynienia z przykładem instrumentalizacji prawa ze sporem politycznym, więcej nawet – wojną w tle. Nie chodzi więc tu o ocenę konfliktu pomiędzy Rosją a Ukrainą, gdzie to pierwsze państwo jest agresorem, to drugie zaś ofiarą agresji zbrojnej, lecz jedynie o sygnalizowanie decyzji stosowania prawa międzynarodowego w kontekście doniosłości aktualnych światowych wydarzeń politycznych.

Konwencja UNESCO z 1972 roku

Należy odnieść się jeszcze do samej „jubilatki”, czyli Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, która została przyjęta przez Konferencję Generalną UNESCO w Paryżu w dniu 16 listopada 1972 r. Warto przypomnieć, że Konwencja, która ma dziś bodaj jedną z najwyższych liczb ratyfikacji, bo według stanu na koniec 2022 r. jej stronami są 194 państwa, była przyjmowana większością głosów, choć z całkiem liczną grupą państw przeciwnych. Otóż „Konferencja Generalna przyjęła konwencję światowego dziedzictwa [...] 75 głosami za, 17 przeciw i przy 1 wstrzymującym się”¹⁹.

Pochylając się nad tym źródłem prawa międzynarodowego, warto przypomnieć kilka spraw metodologicznych w zakresie nauk prawnych, które dotyczą analizy tekstów normatywnych. Otóż należy pamiętać, że nauki prawne posługują się dwoma podstawowymi rodzajami opisu – opisem normatywnym i opisem empirycznym. Pierwszy dotyczy norm i odpowiada na pytanie „jak być powinno?”; drugi dotyczy rzeczywistości, można rzec stanów faktycznych, i odpowiada na pytanie „jak jest?”, ewentualnie „jak było?”. Mylenie tych opisów jest zasadniczym błędem metodologicznym. Można to jeszcze uzupełnić o stwierdzenie, że wyróżnia się niekiedy także opis teoretyczny i opis aksjologiczny; wyróżnienie tego ostatniego jako osobnego jest zależne od prezentowanego stanowiska: obiektywizmu albo subiektywizmu poznawczego²⁰. Tym samym, kiedy opisowi poddaje się akt normatywny,

¹⁹ K. Piotrowska-Nosek, *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji*, w: W. Kowalski, K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, K. Zalaszińska, *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalaszińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

²⁰ Zob. K. Zeidler, *Estetyka prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer, Gdańsk–Warszawa 2018, s. 31-33.

to niezbędne jest czytelne oddzielenie jego warstwy normatywnej od odniesień empirycznych.

Warto przy tym pamiętać, że mitem prawnym jest sąd potoczny, jakoby unormowanie prawne jakiegoś zagadnienia lub sfery życia publicznego stanowiło niezawodne antidotum na kolejne pojawiające się problemy współczesnego świata²¹. Jak pisze Anna Gerecka-Żołyńska:

konieczność uruchomienia ochrony prawnej dla określonych dziedzin aktywności człowieka następuje najczęściej z chwilą pojawienia się problemów, dla których dotychczasowy sposób ich regulacji nie jest już wystarczający²².

Ale równocześnie trafnie diagnozuje ona wspomniany tu mit:

Jedną z cech rozwoju społecznego stanowi narastająca potrzeba porządkowania różnych dziedzin życia poprzez poddawanie ich regulacjom prawnym, nawet jeżeli dotychczas były regulowane innymi normami. Zjawisko to [...] wyraża przekonanie, że prawo pozwala rozwiązać większość problemów istniejących w różnych dziedzinach życia. [...] W rzeczywistości pogląd ten jest nadmiernie optymistyczny, gdyż prawo nie zawsze pozwala na eliminację wszelkich wątpliwości, a wręcz przeciwnie – nierzadko właśnie je generuje²³.

Inflacja prawa czy spirala juredyzacyjna dotyczą UNESCO w zakresie generowanych przez nią dokumentów wewnętrznych, z których znaczna część ma charakter normatywny; są to źródła prawa międzynarodowego, które można określić mianem *soft law*. Ich pokaźna liczba ogranicza znaczenie i realny wpływ tych dokumentów na działalność nie tylko państw członkowskich, ale i samej organizacji.

W warstwie normatywnej można stwierdzić, że Konwencja UNESCO z 1972 r. pełni funkcję *sui generis* konstytucji światowej ochrony dziedzictwa kultury i natury. Wiele jej postanowień można dziś traktować niczym credo ochrony światowego dziedzictwa kultury; są one ważne i cały czas pozostają niezmiennie aktualne. Dotyczy to zarówno preambuły, jak i treści normatywnej Konwencji²⁴.

W warstwie empirycznej Konwencji UNESCO z 1972 r. najwięcej emocji dostarczają kolejne wpisy i odmowy wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Dla Polski kłopotliwa była sytuacja związana z ostatnią nieudaną próbą dotyczącą Gdańska – wnioskiem o wpis na Listę UNESCO Stoczni Gdańskiej; sprawa upadła podczas 44. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO w Fuzhou

²¹ Na temat mitów prawnych zob. J. Jabłońska-Bonca, *Prawo w kręgu mitów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.

²² A. Gerecka-Żołyńska, *Definicja „zabytku”, pojęcie „dzieła sztuki” – znane problemy, nowe wyzwania*, w: A. Gerecka-Żołyńska (red.), *Restytucja zabytków w Polsce. Ograniczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019, s. 61.

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. szerzej: F. Francioni, F. Lanzerini (red.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2008.

w Chinach w 2021 r. Jednak dużo głośniejszymi sprawami są skreślenia z Listy, np. zabytkowych doków w Liverpoolu, w Wielkiej Brytanii (podczas wspomnianej sesji w 2021 r.), a wcześniej rezerwatu oryksa arabskiego w Omanie (2007) oraz Doliny Łaby w Dreźnie (2009). W końcu warto odnotować ciągnącą się od długiego już czasu sprawę Wenecji i jedynie ograniczonych działań władz miejskich i państwowych w tym zakresie; na decyzję zakazującą ruchu wielkich statków wycieczkowych trzeba było czekać bardzo długo. Finalnie na razie Wenecja obroniła się przed wpisem na listę miejsc w zagrożeniu, a tym bardziej przed skreśleniem z Listy. Nie ma tu miejsca na szersze opisywanie tych spraw, dlatego trzeba pozostać jedynie przy ich przywołaniu. Powyższe i inne jeszcze przykłady pokazują, że nie tylko kryteria i warunki wpisu na Listę UNESCO stają się coraz mniej zobiektywizowane, ale i procedury wydłużają się ponad miarę i są coraz mniej transparentne, a decyzje trudniejsze do uzasadnienia i powszechnego zaakceptowania. Zwłaszcza że panuje dziś pewnego rodzaju konkurencja między państwami, gdyż, co zrozumiałe, każde chyba państwo chciałoby, aby jak najwięcej obiektów znajdujących się na jego terytorium zostało uznanych za dziedzictwo światowe i wpisane na Listę.

Wątpliwości budzi również przyszłość Listy UNESCO. Czy winna być ona dalej szeroko rozbudowana? Tu jednak podnosi się, że wówczas może stracić na ważności. Czy może wpisy winny być coraz bardziej reglamentowane, w szczególności poprzez sięgnięcie do zawężającej wykładni pojęcia otwartotekstowego, jakim jest „wyjątkowa powszechna wartość”? Wówczas jednak kolejne miejsca, a co za tym idzie – państwa, narody i społeczności lokalne mogą być niedocenianie, a wręcz dyskryminowane. Niemniej jednak nie sposób nie zgodzić się ze słowami Iriny Bokovej, dyrektor generalnej UNESCO w latach 2009-2017, że Lista UNESCO „narysowała” nową mapę świata²⁵. Choć równocześnie zarzuca się, że Lista ta jest nazbyt europocentryczna. Zgodzić się należy także z opinią Bogusława Szmygina, który stwierdził przy okazji jubileuszu 40-lecia Konwencji, że:

Patrząc na ruch światowego dziedzictwa z perspektywy 40 lat, które upłynęły od uchwalenia Konwencji, trzeba przede wszystkim stwierdzić, że przedsięwzięcie to osiągnęło niepodważalny sukces. W zgodnej opinii bardzo wielu ekspertów i obserwatorów jest to najbardziej udane działanie międzynarodowej społeczności w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa. UNESCO traktuje Listę światowego dziedzictwa jako okręt flagowy swoich działań i jako dowód sensowności i efektywności międzynarodowego współpracy kulturalnej²⁶.

Dalej autor formułuje w kolejnych punktach tezy wraz z uzasadnieniem na poparcie powyższego twierdzenia²⁷.

²⁵ I. Bokova, *Foreword*, w: A. Galla (red.), op. cit., s. ix.

²⁶ B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo UNESCO z perspektywy...*, s. 169.

²⁷ Brzmiały one następująco: „1. Ruch światowego dziedzictwa jest przedsięwzięciem o prawdziwie ogólnoswiatowym charakterze i zasięgu. [...] 2. Lista światowego dziedzictwa osiągnęła bardzo znaczący rozwój ilościowy i rzeczowy. [...] 3. Dla potrzeb światowego dziedzictwa stworzono bardzo wszechstronny system

Jak sądzę, jedną z podstawowych zalet Konwencji UNESCO z 1972 r. jest to, że oparła się upływowi czasu. Wykładnia dynamiczna jej przepisów pozwala na ich adaptowanie do nowo pojawiających się stanów faktycznych, zmian zachodzących we współczesnym świecie, a także nowo wyznaczanych polityk prawa, które Ronald Dworkin uznawał za jeden z typów norm prawnych składających się na szeroko rozumiany system prawny. Jak trafnie zauważają autorzy polskiego komentarza do Konwencji UNESCO:

Analiza dorobku prawnego UNESCO pokazuje zmiany zachodzące w podejściu do problematyki ochrony dziedzictwa. Rozwój prawa międzynarodowego tym zakresie to przejście od ochrony dobra kultury do systemu ochrony dziedzictwa; od ochrony podczas konfliktu do ochrony podczas pokoju; od działań własnych państwa do działań w ramach systemu międzynarodowego oraz od dziedzictwa materialnego do dziedzictwa niematerialnego. W wyniku tego traktujemy dziś konwencje UNESCO w dziedzinie kultury jako pewną całość, a nie jedynie zbiór niepowiązanych ze sobą aktów prawnych²⁸.

W jednej z oficjalnych publikacji na 40-lecie tej Konwencji wskazywano, że rozumienie wyjątkowych powszechnych wartości winno dokonywać się w kontekście zrównoważonego rozwoju. Co więcej, podkreślano rolę wspólnot lokalnych w zarządzaniu dziedzictwem światowym i jego ochronie, a także zwracano uwagę na różnorodność biologiczną, językową czy szerzej – kulturalną; co jednak najważniejsze, podkreślano, że rola ochrony dziedzictwa kultury i natury jest kluczowym elementem zrównoważonego rozwoju i współpracy społecznej²⁹. Wszystko to pozostaje ważne również dziś, po 10 latach. A można rzec, że niektóre z tych haseł i celów są jeszcze bardziej aktualne; doszły też inne. Istniejący system pozwala więc spoglądać m.in. w stronę zrównoważonego rozwoju jako kluczowego czynnika w zarządzaniu dziedzictwem kultury³⁰; choć oczywiście nie tylko w tę stronę.

Wnioski

W świetle powyższych uwag jawi nam się obraz UNESCO jako ważnej i mającej niemałe osiągnięcia i zasługi organizacji międzynarodowej, która – podobnie jak inne organizacje międzynarodowe – ma swoje wzloty i upadki, tryumfy i porażki, a co najważniejsze – słabe i mocne strony w codziennej działalności. Może nawet

oceny dóbr dziedzictwa. [...] 4. W systemie światowego dziedzictwa została zespolona ochrona dóbr kultury i natury. [...] 5. Lista światowego dziedzictwa promuje różnorodne grupy typologiczne dziedzictwa i zróżnicowane w ich traktowaniu. [...] 6. Światowe dziedzictwo inspiruje i rozpowszechnia nowe obszary, metodologie oraz standardy badań i ochrony dziedzictwa. [...] 7. Światowe dziedzictwo inspiruje do postrzegania dziedzictwa w sposób zespolony. [...] 8. Światowe dziedzictwo promuje ideę zrównoważonego rozwoju opartego na ochronie dziedzictwa” (ibidem, s. 167-173).

²⁸ W. Kowalski, K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, K. Zalańska, *Konwencje UNESCO...*, s. 16-17.

²⁹ A. Galla (red.), op. cit., s. i.

³⁰ I. Bokova, op. cit., s. ix.

słowa jubileuszowych pochwał przeważają tu nad punktami, w których starałem się zwrócić uwagę na niedomagania UNESCO. Wiadomo, że jedna organizacja nie rozwiąże wszystkich problemów współczesnego świata³¹. Niniejszy artykuł ma służyć ukazaniu słabszych stron po to tylko, aby rozważyć możliwości – a pewnie takie są, nawet jeśli nie są oczywiste i nie widać ich na pierwszy rzut oka – poprawy kondycji UNESCO. Co do tego, że jest to organizacja ważna i potrzebna, nie sposób się nie zgodzić. A po czasie słowa Jana Pruszyńskiego traktuję raczej jako rodzaj hiperboli, dzięki której wypowiadający sąd krytyczny chciał zobrazować słabości UNESCO, nie negując jednak organizacji i jej osiągnięć jako takich. I w tym duchu myślałem o UNESCO, przygotowując niniejszy tekst – aby zwrócić uwagę na słabości, nie zapominając przy tym o wszystkich aspektach pozytywnych. Zwłaszcza, że te przeważają.

Należy przychylić się do spostrzeżenia Grażyny Michałowskiej, która pisze:

organizacja nie stawia sobie pytania, co wynika z jej aktywności, jakie są jej praktyczne skutki. Ma na swoim koncie rzeczywiste sukcesy, takie jak choćby Lista Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Naturalnego. Ma też porażki wynikające najczęściej nie z błędów decyzyjnych, ale z braku instrumentów pozwalających technicznie wyegzekwować przyjęte zobowiązania państw. Cierpi także na chorobę właściwą niemal wszystkim organizacjom systemu. Statystyczna większość członków ma rację, nawet wtedy, gdy nie jest to ani logiczne, ani racjonalne. Można zatem stwierdzić, że UNESCO stanowi pewien produkt cywilizacyjny, niedoskonały, ale przydatny, bo tworzący wartość dodatkową, platformę dialogu między państwami, których interesy bywają niekiedy bardzo rozbieżne³².

Co jednak przy tym wszystkim najważniejsze, niezależnie od tego, jakich słów krytyki byśmy tu nie przywołali, lepiej, że UNESCO jest, niż gdyby go nie było. Tak samo ze wszystkimi konwencjami UNESCO – lepiej, że są, niż gdyby nigdy nie powstały. W świecie, w którym dostrzegamy coraz więcej zagrożeń dla dziedzictwa kultury, UNESCO daje punkt odniesienia w skali globalnej, regionalnej i państwowej. Wielostronne umowy międzynarodowe dotyczące kultury, w szczególności ochrony jej dziedzictwa, wyznaczają światowe standardy ochrony dóbr kultury. Często są to tzw. standardy minimalne, bo ochrona w różnych państwach znacznie przekracza to, czego oczekuje UNESCO. W międzynarodowej polityce kulturalnej ważne jest jednak, by standardy minimalne zostały zapewnione, państwa zaś, aby nie doprowadzać się same do marginalizacji w międzynarodowych stosunkach kul-

³¹ L. Meskell, op. cit., s. xvi. Autorka przywołuje słowa Daga Hammarskjölda, sekretarza generalnego ONZ w latach 1953-1961, który powiedział, że takie organizacje jak właśnie UNESCO zostały stworzone nie po to, aby zaprowadzić nas do nieba, lecz aby ustrzec nas przed piekłem („such organizations were created not to bring us to heaven but in order to save us from hell”); zob. też: L. Meskell, C. Liuzza, *The World is Not Enough...*, s. 391-407; L. Meskell, C. Liuzza, E. Bertacchini, D. Saccone, *Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-Making, States Parties and Political Processes*, „International Journal of Heritage Studies” 2015, t. 21, nr 5, s. 423-440.

³² G. Michałowska, op. cit., s. 14.

turalnych, muszą podejmować wysiłki realizacji tych standardów minimalnych, do czego pierwszym krokiem jest ratyfikacja konwencji UNESCO³³. W ostatnich słowach, sięgając do metafory, można powiedzieć – lepiej mieć mapę i kompas, nawet źle narysowane i niedokładne, niż nie mieć ich wcale.

Bibliografia

- Bokova I., *Foreword*, w: Galla A. (red.), *World Heritage: Benefits Beyond Borders*, UNESCO Publishing, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2012.
- Decisions adopted by the Executive Board at its 7th special session, Paris, 15-16 March 2022, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380945> [dostęp: 21.06.2023].
- Droit R.P., *Humanity in the Making: Overview of the Intellectual History of UNESCO 1945-2005*, UNESCO, Paris 2005.
- Duedahl P. (red.), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave Macmillan, New York 2016.
- Dutt S., *The Politicization of the United Nations Specialized Agencies: A Case Study of UNESCO*, Edwin Mellen Press, Lewiston 1995.
- Francioni F., Lanzerini F. (red.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Galla A. (red.), *World Heritage: Benefits Beyond Borders*, UNESCO Publishing, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2012.
- Gerecka-Żołyńska A., *Definicja „zabytku”, pojęcie „dzieła sztuki” – znane problemy, nowe wyzwania*, w: A. Gerecka-Żołyńska (red.), *Restytucja zabytków w Polsce. Ograniczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.
- Hüfner K., Naumann J., *UNESCO: Only the Crisis of a “Politicized” UN Specialized Agency?*, „Comparative Education Review” 1986, t. 30, nr 1, s. 120-131.
- Huxley J., *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*, Public Affairs Press, Washington DC 1947.
- Jabłońska-Bonca J., *Prawo w kręgu mitów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz. U. z 1947 r. Nr 46, poz. 242.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.
- Kowalski W., Piotrowska-Nosek K., Schreiber H., Zalasińska K., *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalasińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Krill de Capello H.H., *The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, „International Organization” 1970, t. 40, s. 1-30.
- Meskill L., *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*, Oxford University Press, New York 2018.

³³ K. Zeidler, *Dziedzictwo kultury...*

- Menskell L., Liuzza C., *The World is Not Enough: New Diplomacy and Dilemmas for the World Heritage Convention at 50*, „International Journal of Cultural Property” 2022, nr 29, s. 391-407.
- Meskell, L., Liuzza C., Bertacchini E., Saccone D., *Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-Making, States Parties and Political Processes*, „International Journal of Heritage Studies” 2015, t. 21, nr 5, s. 423-440.
- Michałowska G., *UNESCO. Sukcesy, porażki, wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Pavone V., *From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization*, „Review of International Organizations” 2007, t. 2, z. 1, s. 77-95.
- Piotrowska-Nosek K., *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji*, w: W. Kowalski, K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, K. Zalańska, *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalańska, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Ray V., *UNESCO in Crisis*, „India Quarterly” 1985, t. 41, nr 2, s. 251-259.
- Sack R., *UNESCO: From Inherent Contradictions to Open Crisis*, „Comparative Education Review” 1986, t. 30, nr 1, s. 112-119.
- Sewell J.P., *UNESCO and World Politics*, Princeton University Press, Princeton 1975.
- Singh J.P., *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, Routledge, London 2011.
- Szmygin B., *Światowe dziedzictwo UNESCO z perspektywy 40 lat*, „Ochrona Zabytków” 2013, nr 1-4, s. 169-180.
- Szmygin B., *Światowe dziedzictwo kultury UNESCO – charakterystyka, metodologia, zarządzanie*, PKN ICOMOS – Politechnika Lubelska, Warszawa–Lublin 2016.
- Valderrama F., *A History of UNESCO*, UNESCO, Paris 1995.
- Zeidler K., *Dziedzictwo kultury a sprawa polska*, „Rzeczpospolita” z 13.08.2020.
- Zeidler K., *Estetyka prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer, Gdańsk–Warszawa 2018.