

Mezinárodní vlivy na právní úpravu kultury

JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.

Podobu právní úpravy kultury v současnosti velkou měrou ovlivňují nadnárodní a mezinárodní vlivy, a to jak na legislativní, tak na koncepční úrovni. Koncepční dokumenty slouží k vytvoření státní kulturní politiky, která je úzce spjata s právní úpravou veřejné správy na poli kultury, resp. s reformou veřejné správy. Zde je stěžejním pojmem veřejný zájem, který je společný všem oblastem, kde stát svoji kulturní funkci plní. Odvolává se přitom na ochranu kulturně historického dědictví společnosti jako celku, podloženou mezinárodními prameny práva, zejména Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví,¹ která dokonce výslovně zmiňuje úlohu státu, jeho legislativní i další role v rámci ochrany památek.²

Vidmar-Horvat v jednom ze svých textů tvrdí, že z různých aktuálních dokumentů EU vyplývá, že právě kultura by měla být „srdcem“ EU, jelikož historický vývoj funkcí EU míří právě tímto směrem i navzdory tomu, že kulturní rozměr nebyl původně v konceptu EU téměř vůbec obsažen.³ O tom svědčila už Maastrichtská smlouva, která v čl. 151 s kulturou výslovně počítala.⁴

Sassateli jde ještě dál, když v souvislosti s důrazem na kulturní funkci Evropské unie zmiňuje legitimizaci samotné EU prostřednictvím vytvoření evropské kulturní identity. Tu však vidí jako obraz v mysli Evropanů spíš než jako cosi reálného. I proto upřednostňuje diverzitu této kultury před její jednotností, přičemž tato dvě pojetí jsou právě dvěma nejzákladnějšími přístupy k celoevropské kultuře. S odvoláním na Derridu a Habermase ale nakonec vyzdvihuje třetí možnost, a to je spojení dvou předchozích možností. Právě dialogičnost evropské kultury je totiž její největší kvalitou. Jednota evropské kultury je dána její diverzitou, nikoliv jí navzdory.⁵

Důvodem rostoucího významu kultury v EU je pak její vliv na zmírňování negativních dopadů evropeizace. Na druhou stranu však Vidmar-Horvat trvá na tom, že dokud bude i sama EU rozlišovat mezi „naší“ a „jejich“ kulturou, myšleno mezi kulturami jednotlivých států, nemůže vzniknout reálná společná evropská kultura.⁶

Lze tedy dojít k dílčímu závěru, že postupným vývojem od hospodářsky orientovaného společenství ke komplexní nadnárodní entitě došla Evropská unie k poznání, že musí kulturu začlenit mezi oblasti svého zájmu. Tak jak se EU blíží formě státu, nabývá

¹Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage ze dne 16. listopadu 1972 [vid. 8. 6. 2015].

²PROKOPOVÁ, Klára. Role of the State in Cultural Monument Preservation. In: VEREBÉLYI, Imre. *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola konferenciája*. Győr: a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája, 2012. s. 423-428.

³PROKOPOVÁ, 2012, op. cit., s. 28.

⁴PROKOPOVÁ, 2012, op. cit., s. 30.

⁵SASSATELLI, Monica. Imagined Europe The Shaping of a European Cultural Identity Through EU Cultural Policy. *European Journal of Social Theory*, vol. 5, is. 4, p. 435-451.

⁶VIDMAR-HORVAT, Ksenija. The predicament of intercultural dialogue: Reconsidering the politics of culture and identity in the EU. *Cultural Sociology*. 2012, vol. 6, is.1, p. 27-44.

totiž na významu i její kulturní funkce. S tím souvisí i normotvorná činnost EU, která se týká právě i kultury. Tím samozřejmě ovlivňuje i českou kulturní politiku a potažmo i právní úpravu divadla. Lze tedy předpokládat, že současná právní úprava divadla je kombinací mezinárodních i evropských vlivů a naší vlastní historické zkušenosti s právní úpravou divadla.

UNESCO

Nelze opomenout, že ze současných trendů ovlivňujících kulturu je na prvním místě globalizace. Není proto divu, že jedním z nejdůležitějších mezinárodních subjektů ovlivňujících kulturní politiku je organizace UNESCO a jedním z nejdůležitějších pramenů kulturní politiky je již zmiňovaná Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.⁷ Skutečnost, že na jejím základě byl založen Výbor pro světové dědictví, Fond světového dědictví a Seznam světového dědictví, podstatně ovlivnil podobu kulturní správy v jednotlivých státech, na jejichž území se jednotlivé památky nacházejí. Členové UNESCO zde totiž došli k závěru, že kulturní rozmanitost je hodnotou, kterou je třeba chránit. Proto je v souladu s jejich stanoviskem úkolem státu při plnění jeho kulturní funkce upřednostnit kulturní výměnu, svědčící ve prospěch vzájemného respektování kultur, před všudypřítomnou globalizací.⁸

Shrneme-li ve stručnosti obsah této Úmluvy, dostaneme se k závěru, že UNESCO ukládá státům povinnost uchování kulturního dědictví za státní prostředky, ovšem s mezinárodní pomocí jak na poli financování, tak i vědecké práce nebo technických možností. Česká republika je v současnosti účastníkem většiny úmluv UNESCO.⁹

Současná kulturní politika si přitom klade za cíl implementovat především dvě z nich. Jedná se v první řadě o Úmluvu o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů,¹⁰ která byla přijata 33. zasedáním Generální konference UNESCO dne 20. října 2005 a v České republice je platná od 12. listopadu 2010.¹¹ Cílem Úmluvy je především zachování a podpora kulturní rozmanitosti. Připojení k této Úmluvě pro ČR v praxi znamená, že má možnost zasahovat do přípravy mezinárodních prováděcích předpisů v dané oblasti, ale zároveň může stále vytvářet vlastní politiku. Konkrétní provádění Úmluvy se řídí Záměry a doporučeními směřujícími k plnění Úmluvy o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů. Druhou z priorit je implementace Úmluvy o zachování nemateriálního kulturního dědictví, která je obsahově rozšířením Úmluvy o podpoře a ochraně rozmanitosti kulturních projevů a která byla ČR podepsána v r. 2009.¹²

⁷Sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb., Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

⁸PATOČKOVÁ a kol., 2012, op. cit., s. 44.

⁹Tamtéž, s. 44-45.

¹⁰Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 93/2010 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 8. 6. 2015].

¹¹Úmluva UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů - veřejná diskuse. *Ministerstvo kultury*[online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2015].

¹²Důvodová zpráva. *Státní kulturní politika na léta 2015 – 2020 (s výhledem do roku 2025)*. *Ministerstvo kultury*[online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2015], s. 11-12.

Vedle úmluv jsou vlivným prostředkem naplňování cílů UNESCO také Střednědobé strategie, které mají vlastní realizační programy a rozpočty. Mezi její cíle patří posilování podílu kultury na trvale udržitelném rozvoji; dokazování významu výměny a dialogu mezi kulturami pro sociální soudržnost, usmíření a mír; a trvalá ochrana a zhodnocování kulturního dědictví.¹³

Rada Evropy

Jako hlavní nástroj působení Rady Evropy na kulturní politiku lze jmenovat „Cultural Policy Review Programme (Program revizí kulturní politiky),“ jenž má vyhodnocovat jednotlivé kulturní politiky tak, aby bylo dosaženo maximálního užitku pro občany jednotlivých zemí. Hlavními jmenovateli programu jsou kulturní identita, kulturní diverzita, mezikulturní dialog, kreativita, demokratizace kultury a kulturní demokracie. Realizace těchto cílů v podání Rady Evropy spočívá především v neformálním působení spočívajícím i v dlouhodobém shromažďování informací o kulturních politikách a dále v jejich elektronickém zpřístupňování veřejnosti.¹⁴

Evropská unie

Výrazný vliv v oblasti kulturní politiky má vedle mezinárodních organizací i Evropská unie, která v určitém směru prosazuje pojmání kultury jako ekonomického fenoménu. Kultura je totiž důležitým faktorem oblíbenosti dané lokality, a tedy hnací silou turistiky. Na druhou stranu toto pojetí potlačuje kulturní funkci aktivity státu na poli kulturní politiky.¹⁵

Evropská unie právní předpisy na poli kultury v zásadě nevytváří ani neharmonizuje. Vztah EU ke kultuře je součástí Lisabonské smlouvy, ale jen ve velmi obecné podobě. Ve vztahu umění konkrétněji stanoveno pouze to, že členské státy mohou omezit vývoz a dovoz předmětů se strategickou kulturní hodnotou.¹⁶ Důvodem je to, že již od vzniku ES a ještě výrazněji od r. 1993 se v otázce evropské kulturní politiky střetávají dvě tendence: integrační z popudu společenství vzhledem ke stanoveným cílům a kulturní integraci odmítající postavená na obavách z přílišné homogenizace kultur členských států.¹⁷

Vedle toho v r. 2006 vznikla Evropská strategie pro kulturu, která prosazuje mezikulturní dialog, podporuje kreativitu a užívá kulturu jako klíčový komponent mezinárodních vztahů. Proto nelze opominout tzv. Zelenou knihu, kterou v květnu 2011 přijal Evropský parlament.¹⁸ V tomto usnesení čítajícím 117 bodů je mimo jiné vyjádřen

¹³PATOČKOVÁ a kol., 2012, op. cit., s. 50.

¹⁴PETROVÁ, Pavla. Analýza: Aktuální pohled na tvorbu státní kulturní politiky s důrazem na oblast umění ve vztahu k doporučením Rady Evropy a Evropské unie. *Státní kulturní politika na léta 2015 – 2020 (s výhledem do roku 2025)*. Ministerstvo kultury [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2015].

¹⁵*Státní kulturní politika České republiky 2009-2014: National cultural policy Czech Republic 2009-2014*, 2009, op. cit., s. 36-38.

¹⁶ Psychogiopoulou E. *The Integration Of Cultural Considerations In EU Law And Policies* [e-book]. Leiden: Brill; 2008. Available from: eBook Academic Collection (EBSCOhost), Ipswich, MA. Accessed October 6, 2016. s. 3.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸Zelená kniha - Uvolnění potenciálu kulturních a tvůrčích odvětví. *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2015].

postoj Evropské unie, že kultura je hybnou silou celého společenství a je na Komisi, aby proto vypracovala Bílou knihu¹⁹ obsahující již konkrétní řešení v oblasti kulturní politiky.²⁰

V současnosti je prioritou EU vytvoření společného rámce či struktury pro spolupráci, která by umožnila výměnu informací a zkušeností na základě tzv. „otevřené metody koordinace“ (Open Method of Coordination - OMC) zahrnující veškeré aktéry kulturní oblasti včetně všech institucí, neziskových organizací i lobbyistických skupin. Je však třeba si uvědomit, že až na málo výjimek jsou takto vytvořená opatření pro ČR právně nezávazná, byť jsou projednávána a přijímána společně Radou EU pro vzdělávání, mládež a kulturu a Evropským parlamentem a dá se tak uvažovat min. o jejich politickém významu.²¹

Pro kulturní politiku v oblasti divadla je v rámci Evropské komise institucionálně příslušné ředitelství pro vzdělávání a kulturu (kulturní záležitosti), v Evropském parlamentu se problematice kulturní politiky obecně věnuje Výbor pro kulturu a vzdělávání. Z hlediska financování je zásadní Vzdělávací, audiovizuální a kulturní výkonná agentura (The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency - EACEA).²²

V programu Evropa 2020 platí, že EU ohledně kulturních a kreativních průmyslů zdůrazňuje, že „je třeba uvažovat o dlouhodobějších výhledech těchto odvětví a vytvořit program strukturovaných a konkrétních opatření v souladu se strategií Evropa 2020; podotýká, že je zásadní, aby kulturní tvorbu podporovaly Unie, členské státy a místní orgány.“²³

V návrhu usnesení o sociálním postavení umělců Evropský parlament navíc výslovně uvádí, že „výzvou pro evropskou kulturní politiku je vytvořit dynamické kulturní, tvůrčí a inovační prostředí ve všech oblastech umění, a toho nelze dosáhnout, aniž bychom dali našim umělcům sociální záruky, které přiznáváme všem ostatním evropským pracovníkům, jako protiváhu záruky umělecké svobody, která je pro ně nezbytností.“²⁴

Creative Europe (Kreativní Evropa)

Důvodem zájmu mezinárodních i evropských institucí o kulturu je skutečnost, že její význam pro národní i globální politiku stále roste. Logicky tak v současnosti sílí i zájem na utváření kulturní politiky a jejích sociálních, ekonomických a právních aspektech. Evropská unie opakovaně zdůraznila význam kulturní funkce EU²⁵ pro vytvoření společné evropské identity. V praxi se však jeví důležitější ekonomický rozměr kultury z hlediska tzv. kulturních a

¹⁹Bílá kniha o mezikulturním dialogu – překlad. *Ministerstvo kultury* [online]. Ministerstvo kultury, © 2007 [vid. 8. 6. 2015].

²⁰*Státní kulturní politika České republiky 2009-2014: National cultural policy Czech Republic 2009-2014*, 2009, op. cit., s. 49.

²¹*Euroskop.cz - Kultura a média* [online]. Vláda České republiky, © 2005-15 [vid. 6. 6. 2015].

²²*Euroskop.cz - Kultura a média* [online]. Vláda České republiky, © 2005-15 [vid. 6. 6. 2015], op. cit.

²³Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2013 o podpoře evropských kulturních a tvůrčích odvětví jako zdroje hospodářského růstu a zaměstnanosti (2012/2302(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2007 [vid. 6. 6. 2015].

²⁴O sociálním postavení umělců, (2006/2249(INI)). *Evropský parlament*. [online]. Evropský parlament, 2007 [vid. 6. 6. 2015].

²⁵SASSATELI, 2002, op. cit.

kreativních průmyslů, které získávají v globální ekonomice pověst vysoce perspektivních odvětví s dlouhodobým dopadem.

Dosud byla často zmiňována sociální role umění, která je s to posílit sociální koherenci.²⁶ Otázkou je, zda tento postoj zastává i Evropská unie, která má vzhledem ke svým pravomocím vůči členským státům i ke své důležitosti v rámci mezinárodní scény tu sílu ovlivňovat všeobecné trendy v politice i právu.

Dne 11. prosince 2013 přijala Evropská unie nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1295/2013, kterým se pro členské státy zavádí program Kreativní Evropa. Jedná o nástroj podpory umění a kultury v EU. Program Kreativní Evropa se vzápětí po svém přijetí stal předmětem četné kritiky, přičemž důvody jsou následující. Cílem programu je vyřešit problém roztržitosti kulturního trhu a otázku digitalizace a globalizace umění. Přitom ale používá slovník skládající se ze slov jako konkurenceschopnost, služba a přidaná hodnota, se kterými je spojen spíše ekonomický přístup ke kultuře než chápání kultury v celé její šíři včetně její nekomerční hodnoty.²⁷

Program Kreativní Evropa přitom vychází z úpravy vtělené do Lisabonské smlouvy jako článek 167 a tzv. cultural compatibility clause (odst. 4 téhož článku), který stanoví, že ve všech otázkách politiky EU, které přesahují do kulturní politiky, musí být kulturní funkce unie brána v potaz. EU je v oblasti kreativních průmyslů propojena s členskými státy na bázi tzv. otevřené metody koordinace. To znamená, že jednotlivé členské státy vysílají do celoevropských expertních skupin zaměřujících se na dané téma své zástupce a ti potom hájí jejich zájmy už v rámci těchto skupin. Navíc tu funguje spolupráce v rámci platform pracujících na politických otázkách ve spolupráci s dalšími evropskými institucemi (např. s platformou pro kulturní a kreativní průmysly) a Evropským kulturním fórem.²⁸

V dosavadní kulturní politice EU nebyly cíle jako ekonomický růst, zaměstnanost nebo konkurenceschopnost téměř vůbec zmiňovány, naopak byla zaměřena na mezinárodní mobilitu a interkulturní dialog. Nyní však žádný z výše zmiňovaných původních cílů není nadále zdůrazňován, stejně jako aspekt evropského občanství. Bruell dodává, že z programu zcela zmizela i diskuze o sociálních aspektech a byla nahrazena poukazem na vážné skutečné potřeby.²⁹

Jedním z hlavních rozdílů v novém programu oproti původnímu je změna slovníku. Původní kulturní sektor tak dostal nové jméno: kulturní a kreativní sektor. V logice tohoto přístupu jsou projekty, které nejsou zaměřené na zisk anebo které nepodporují konkurenceschopnost, ponechány na starost členským státům a EU se nadále soustředí na ekonomické přínosy kultury, na rozšiřování publika jakožto množiny spotřebitelů umění a na podporu umělců pouze v roli producentů určité služby nebo zboží. Bruell tak shrnuje, že kultura byla v novém programu de-subjektivizována a stala se kvantifikovatelným předmětem měření ekonomického růstu. Přitom dodává, že podpora ekonomiky není sama o sobě nic špatného, ale pokud je na ni orientovaný pohled tím jediným, na který se kulturní

²⁶NEKOLNÝ, Bohumil. *Divadelní systémy a kulturní politika*. 1. vyd. Praha: Divadelní ústav, 2006, s. 10-25.

²⁷BRUELL, 2013, op. cit.

²⁸BRUELL, 2013, op. cit.

²⁹Tamtéž, s. 14.

politika zaměřuje, nelze s takovým přístupem souhlasit. Zcela totiž opomíjí vnitřní hodnotu umění i synergické efekty umění a ničí tak v podstatě svobodu umění, která však je nutnou podmínkou jeho skutečné existence.³⁰

Společným jmenovatelem těchto změn je přitom pojem „kreativity“. Kreativité se přitom v posledních létech věnovalo mnoho akademiků a je třeba se u ní zastavit, jelikož v případě EU a programu Creative Europe jde zřejmě o částečné neporozumění tomuto pojmu. Kreativita je veličina, která se tradičně spojuje s kulturou a uměním. Přesto je v pojetí Floridy kreativita přístupem, který s uměním nutně nesouvisí. Je podmínkou ekonomického růstu a vlastností kreativního kapitálu, který stojí na práci tzv. creative class. Do té patří všichni kreativní lidé otevření inovativním a netradičním řešením problémů, kterým je společná tolerance, pozitivní vliv k technologiím a talent, tedy nepatří sem nikoliv jen umělci. Co se těch týče, i ty ve Floridově teorii najdeme, jen je třeba podívat na tzv. bohemian index. Ten je jedním z indexů, podle kterých se měří síla kreativní třídy a zprostředkovaně tedy i vliv umění na ekonomický růst.³¹

Pokud program Kreativní Evropa omezuje vliv umění na společnost na ekonomickou přínosnost kreativního průmyslu, vychází sice z teorie kreativní třídy, ale obrací ji naruby. Ve Floridově chápání je kreativita obecná vlastnost, která není určena pouze umělcům, ale umělci pro ni mají ideální předpoklady. V chápání EU je kreativní průmysl synonymem uměleckého průmyslu, toto pojetí kreativity je tudíž výrazně užší. Florida uvažuje o kreativité jako o vnitřní hodnotě, která je cenná sama o sobě. Teprve druhotně produkuje ekonomický růst. Její podpora má proto smysl obecně, nikoliv jen v přímé návaznosti na očekávaný ekonomický přínos. Takový přístup je naopak v přímém rozporu s logikou kreativity, která je nepředvídatelná, riskantní a inovativní. Vztáhneme-li to tedy na kulturní politiku, stát musí podporovat umění, aby umění mohlo podporovat kreativitu, a teprve kreativita vytvoří podmínky pro ekonomický růst. Přeskočení těchto stádií k požadavku přímé ekonomické přínosnosti umění je proto chybné. Nejvíce je to potom patrné v těch odvětvích, kde je tradičně ekonomická výnosnost nízká.

Jak již bylo uvedeno výše, Evropská unie se k otázce kultury do přijetí programu Kreativní Evropa stavěla tak, že inter-kulturní dialog je nutnou podmínkou fungování multikulturního prostředí EU.³² Nyní to však vypadá, že jeho záměr je orientován spíše ekonomickým směrem. Přesto jestliže má právě kultura být „srdcem“ EU, musí o ni státy EU i náležitě pečovat. Ačkoliv kulturní rozměr nebyl původně v konceptu EU téměř nijak obsažen,³³ současný vývoj by měl mířit právě tímto směrem. Na první pohled až nadsazený důraz na kulturu v EU je poměrně srozumitelný za předpokladu, že EU oficiálně staví svoji legitimitu na ideji společné evropské kulturní identity.³⁴ Nedávala by proto smysl, kdyby na myšlence společné evropské identity nadále trval, ale neměl ji o co opřít. Věřím tedy, že

³⁰BRUELL, 2013, s. 23-47.

³¹FLORIDA, Richard L. *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic books, 2002.

³²VIDMAR-HORVAT, 2012, op. cit., p. 7-44.

³³Tamtéž, s. 28.

³⁴SASSATELLI, 2002, op. cit., p. 435-451.

rétorika programu Kreativní Evropa nezmění tento původně vytyčený pro-kulturní směr Evropské unie.

Závěr

Český zákonodárce se veřejně přihlásil k ovlivnění kulturní politikou Evropské unie ve své dosavadní Státní kulturní politice, je ale otázka, jaký praktický dopad tato proklamace může mít. Soudě podle shody v hodnocení kultury jakožto ekonomicky přitažlivého kreativního průmyslu tu ale alespoň minimální obsahový překryv je. Jasnějším důkazem vlivu se však jeví participace České republiky na jednotlivých programech mezinárodních organizací i Evropské unie. Pokud Česká republika čerpá prostředky z programů těchto organizací a EU, musí splňovat jejich podmínky, stejně jako prosazovat podobné cíle. Jedná se totiž právě o otázku financování kultury, kde v České republice neustále vznikají spory a kde mohou být mezinárodní organizace a EU vlivným spoluhráčem. Je ovšem nutné uznat, že k žádným hodnotovým střetům mezi mezinárodní kulturní politikou a tou českou nedochází, pravděpodobně v důsledku přejímání globalizovaných kulturních hodnot v české národní politice.

Z právního pohledu je přitom nejzajímavější, jak se z kultury postupným vývojem Evropské unie stal tmelící prvek celého společenství, které vydává závazné právní předpisy. O to paradoxnější je to díky skutečnosti, že právě kulturní diverzita je pro Evropskou unii příznačná a stavět legitimitu Evropské unie na společném kulturním základu je tedy velmi riskantní.

V tomto však mohou být unii vzorem mezinárodní organizace, které dlouhodobě podporují kulturu v jednotlivých státech pomocí (pro všechny státy) stejných podmínek ve svých úmluvách. Přibližují se tak vytyčovaným cílům, se kterými se každý ze států může bez problémů ztotožnit. Vedle sociální soudržnosti a podpory demokracie sem můžeme přidat např. i zlepšování právního vědomí ve společnosti. Zastřešením kulturní diverzity a zlepšováním podmínek kultury jednotlivých států tedy Evropská unie může působit na vnitrostátní kulturní politiku a skrz tento vliv lze potom vytvářet společný kulturní základ Evropské unie tak, jak to dosud dělaly mezinárodní organizace.