



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Convention
pour la lutte
contre le trafic illicite
des biens culturels

2 MSP

C70/12/2.MSP/6

巴黎，2012年5月

原件：法文

限量分发

《关于采取措施禁止并防止文化财产非法进出口和所有权非法转让公约》

（教科文组织，巴黎，1970年）缔约国会议

第二次会议

巴黎，教科文组织总部，第二会议厅

2012年6月20-21日

临时议程项目 6:

监督1970年《公约》实施的建议

需要做出的决定：第25段

引言

1. 本文件旨在建议缔约国会议审议关于监督1970年《公约》、以改善其实施情况的可能方案。第一部分谈的是（全面或部分）修订1970年《公约》文本的问题，分析了如果缔约国作出修订决定所需履行的程序以及此类修订的法律影响。第二部分介绍和说明了拟定一项该《公约》的附加文书（如议定书）的程序。在监督机构方面，第三部分回顾了教科文组织文化部门其它公约的有关规定，审查了1970年《公约》缺少监督机构的问题以及建立此类机构的可能性。

I. 全面或部分修订1970年《公约》

I.1. 修订1970年《公约》的程序

2. 1970年《公约》第25条对修订问题规定了以下程序：

1. 本公约可经联合国教育、科学及文化组织大会予以修正。任何这样的修正只对修正公约的缔约国具有约束力。
2. 如大会通过一项全面或部分地修订本公约的新公约，则除非新公约另有规定，本公约在新的修订公约生效之日起停止一切批准、接受或加入。

3. 该条明确规定了只有大会才能修订1970年《公约》。因此，该项工作适用教科文组织《组织法》第IV条第4款和《组织法》第IV条第4款有关会员国建议书和国际公约的规章。

4. 教科文组织《组织法》第IV条第4款规定如下：

“大会在通过提交各会员国之提案时，应区分建议书与提交各会员国批准之国际公约。
(……) 后者须三分之二多数通过”。

5. 此外，根据上述规章第2、3、4、6条，修订1970年《公约》、修订范围以及所采取的修订形式首先应由执行局审议，然后由大会定夺。

I.2. 修订《公约》的法律影响

6. 如果缔约国决定全面或部分地修订1970年《公约》的条文，除非新公约另有规定，否则1970年公约在新修订的公约生效之日起停止一切批准、接受或加入（1970年《公约》第25条第2款）。

因此，目前正在考虑批准现有《公约》的国家可以停止或放弃批准。对 1970 年《公约》文本的修订可能消解秘书处此前为了增加批准而付出的努力（至今已有 122 个缔约国，另有几个国家即将批准）。

7. 2006 年，Patrick O’Keefe 在其对 1970 年《公约》的说明中¹已经提出了修订的影响问题：

“2006 年 4 月，如今已有 109 个《公约》缔约国。还有一些国家处于内部审议成为缔约国的不同阶段。现在似乎应鼓励加入现有文本，而不是寻求修改文本。它的实施经验将是修正的最佳指南。鉴于修订只对那些新修订的《公约》的缔约国有约束性，因此修订将会使错综复杂的相互义务复杂化”。

8. 最后，修订 1970 年《公约》的规定可能导致出现两套不同但是平行的法律制度。这些文书并立的不可避免的后果则是 1970 年《公约》的缔约国和新公约缔约国各行其是。这可能导致的解释上的困难，将损害国际社会一致希望的全球文化财产的保护，而教科文组织在这方面是被寄予厚望的。

II. 制定 1970 年《公约》附加文书的程序

II.1. 制定 1970 年《公约》补充文件的程序

9. 与修订程序（见上文）不同，1970 年《公约》没有规定在现有条文基础上新增规定的具体程序。因此，通过新的规定需要制定新的文书或附加议定书。在这方面适用于国际条约法的规则。1970 年《公约》的缔约国可在 2012 年 6 月的会议上决定是否在教科文组织总干事的协助下召开一次外交会议²，以通过一份加强 1970 年《公约》的规定、而非修订《公约》的新文书。如果做出此类决定，该会议在教科文组织大会期间召开为佳。

¹ P. O’KEEFE：关于 1970 年《公约》的说明，艺术和法律研究所，2007 年，第 97 页（译自英文原文）。

² 外交会议由缔约国的全权代表组成。在 1970 年《公约》方面，他们的使命就是讨论和通过一份议定书。注：1954 年《关于在武装冲突情况下保护文化财产的海牙公约》议定书（1999）所遵照的就是这一程序。

II.2. 此类补充文书的法律影响

10. 如果缔约国选择附加议定书方案、来完备或补充1970年《公约》的规定，那么《公约》将是国家间关系的法律基础。因此，上述《公约》仍可得到批准、接受和加入。附加条例是选择性的，其规定与《公约》是互补的，而不是与《公约》文本相矛盾，这也是一种“间接修订”。只有1970年《公约》的缔约国方可批准这一新文书。

11. 如果缔约国决定起草和通过附加议定书类的新文书，应考虑到编制文件将产生额外开支（特别是需要成立特别工作组）。因此该项支出应从预算外资金中拨付。

II.3. 刑事方面的具体问题

12. 如果考虑加入刑事条款、增加《公约》的强制性，应注意到《公约》对可能出现的“刑事和行政制裁”已经有所规定（第8条和第10a条）。因此这里的问题是将这些条款具体化。

III. 监督机构问题

III.1. 审议有关1970年《公约》监督工作的现状

13. 与文化部门的其它公约相反（见第III.2点），1970年《公约》未明确规定任何监督机构。既无缔约国大会、也无政府间委员会来保证公约的执行。因此，《公约》目前的监督工作是在：**(a)**执行局公约与建议委员会，**(b)**缔约国会议（其会议是不定期的），以及**(c)**实际上，促进文化财产送回原有国或归还非法占有的文化财产政府间委员会等机制内进行。

a. 公约与建议委员会的监督

14. 各缔约国转来的各国实施该文书情况的国别报告³起到的便是对《公约》的监督作用。报告的周期为四年。这些报告经秘书处总结后提交大会（1970年《公约》第16条）。这些报告的审议程序仅限

³ 关于这些国别报告的更多资料，参见第C70/12/2.MSP/5号文件。

于在公约与建议委员会（CR）之内⁴，遵照的是执行局为了拟定CR负责监督的公约实施情况的报告所通过的指导原则框架⁵。

15. 在执行局第一八七届会议期间（2011年9月），根据公约与建议委员会2009-2013年关于准则性文件执行情况的工作日程，并按照第184 EX/25号决定，总干事向执行局提交了关于会员国⁶采取措施、实施1970年《公约》的四年期报告的总结⁷。该文件被转交大会第三十六届会议，描述了《公约》的执行情况，介绍了会员国在2007-2010年期间为了宣传和执行《公约》而采取的措施⁸。

b. 缔约国会议

16. 1970年《公约》没有规定领导机构。然而，应会员国的请求，教科文组织秘书处可视情况举行《公约》缔约国会议。

17. 2003年10月15日召开了一次缔约国会议，它是根据执行局第165 EX/6.2号决定第9(b)段和第32 C/24号决议而召开的。当时执行局请总干事在大会之外举行了一次需提交公约实施情况报告的公约缔约国会议。

c. 促进文化财产送回原有国或归还非法占有的文化财产政府间委员会的实际监督。

18. 该委员会成立于1978年，主要是为了处理1970年《公约》和其它多边或双边文书所不能解决的送回或归还案件。然而，三十四年来，委员会已经成为《公约》实际的监督机构：正是依靠委员会的磋商及其会员国通过的建议，《公约》的规定才得以实施，这方面好的作法才得到交流。因此，委员会根据《公约》以下条文，倡导了以下项目：

- 通过了文化财产商伦理规范（1999），
- 建立了文化遗产国家立法数据库（第十二届会议的第5号建议，2005），
- 文化财产出口证范例（2007）

⁴ 执行局第一七七届会议（2007年）通过了关于教科文组织尚无任何具体制度机制的公约和建议书执行情况的分级具体监督程序（见第177 EX/35号文件第I部分（附件）），是为了加强公约与建议委员会的第一项使命。

⁵ 教科文组织，第177 EX/35号文件第II部分。

⁶ 收到了48份报告（见第C70/12/2.MSP/5号文件）。

⁷ 教科文组织，第187 EX/20号文件第III部分。

⁸ 教科文组织，第36 C/25号文件。

- 主要通过出版物（《法律和实用措施手册》（2006）及《纲要》（2010））和视频材料（电影及录像剪辑，2010-2011）宣传国际合作、提高认识和培训，
- 调停和调解程序（《议事规则》，2010）
- 拟定示范规定，对国家文化财产所有权做出定义（2010年委员会第十六届会议第3号建议，2011年通过）。

III.2. 审议文化部门其它公约的监督机制

19. 文化部门的其它五个公约都有自己的监督机制和领导机构。

- a. 《关于在武装冲突情况下保护文化财产的海牙公约》（1954）及其两个议定书（1954和1999）
 - 《海牙公约》缔约国会议（由总干事每两年召集一次⁹）。
 - 《海牙公约》1999年《第二议定书》缔约国会议（由总干事召集，需与《海牙公约》缔约国会议协调，在大会年召开）。
 - 在武装冲突情况下保护文化财产委员会（由委员会主席与总干事协商，每年召开一次常会¹⁰）。
- b. 《保护世界自然和文化遗产公约》（1972）
 - 缔约国大会（每两年召开一次常会，在大会期间举行）。
 - 政府间委员会（每年召开一次常会）。
- c. 《保护水下文化遗产公约》（2001）
 - 缔约国会议（每两年至少召开一次¹¹）。
 - 科学技术咨询委员会（每年召开一次¹²）。
- d. 《保护非物质文化遗产公约》（2003）
 - 缔约国大会（每两年一次召开常会¹³）。
 - 政府间委员会（每年召开一次常会）。
- e. 《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005）
 - 缔约国会议（每两年召开一次常会¹⁴）。

⁹ 《关于在武装冲突情况下保护文化财产的海牙公约》（1954）第27.1条。

¹⁰ 《在武装冲突情况下保护文化财产委员会议事规则》第3.2条。

¹¹ 《保护水下文化遗产公约》（2001）第23条。

¹² 《科学技术咨询委员会的地位》4(a)条。

¹³ 《保护非物质文化遗产公约》（2003）第4.2条。

- 政府间委员会（每年召开一次常会¹⁵）。

III.3. 建立监督机构：定义、目的和方法

a. 定义

20. 除了做出修订1970年《公约》的基本规定或制定议定书的决定外，缔约国还表示有必要建立有具体职权的机构，以监督1970年《公约》的实施。在这种情况下，缔约国可以决定按照文化部门其它公约的模式，建立：

- 缔约国大会，根据待定的周期（例如每四年）召开一次；
- 政府间委员会¹⁶，根据待定的周期（例如每两年）召开一次。

b. 目的

21. 为这些机构开会设定周期可使缔约国交流实施1970年《公约》方面的好的作法，并对有关困难进行讨论。在实际中，这些机构的届会可以：

- 审议实施1970年《公约》的国别报告（目前为每四年一次）；
- 评估警察、海关等部门的国际合作；
- 加强实效或订立新的双边/多边协定；
- 讨论属于本《公约》适用范围的归还案例，在相反情况下，更好地协调与政府间委员会的工作，以促进文化财产送回原有国或归还非法占有的文化财产，这样归还的定义将更加明确。

c. 方法

22. 这些监督机构主要以下列方式建立：

- i. 修正1970年《公约》缔约国会议的《议事规则》¹⁷，因为该《议事规则》已对缔约国会议的周期和建立附属机构（政府间委员会）有所规定。如果选择该方案，缔约国可避免修订《公约》或通过议定书的复杂程序。

¹⁴ 《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005）第 22.2 条。

¹⁵ 《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005）第 23.2 条。

¹⁶ 该政府间委员会委员的数量和职能将决定其性质，即它是一个按照教科文组织既有的、为某些文化公约而成立的委员会模式而成立的政府间委员会，还是一个指导委员会或一个科学技术咨询委员会。

¹⁷ 见第 C70/12/2.MSP/3 号文件。

- ii. 或者拟定一个议定书，一方面可补充1970年《公约》的某些规定，另一方面可对建立这些机构（大会或政府间委员会）作出规定。如第9段所述，为此缔约国需召开外交会议来拟定该议定书。

23. 不论监督机构采取何种形式，缔约国应对以下问题进行讨论和决定：

- 组成：委员人数，地理分配，委员选举程序
- 使命：促进遵守规定，监督与规定保持一致或仅提供情况；
- 会议/届会的召开频率和方式¹⁸；
- 财务影响；
- 制定议事规则；
- 报告制度。

24. 在目前情况下，1970年《公约》缺乏自己的正式领导机构，反映了对这一国际法律文书的 implementation 工作监督不力的缺陷。1970年，缔约国认为还不需要建立此类机制。然而，42年后，122个缔约国明确要求在国际和国家层面对《公约》的执行工作进行更加经常、更加系统的监督。因此，有必要在大会届会时召开会议或者为1970年《公约》建立专门的监督委员会。

25. 鉴于以上所述，缔约国会议希望通过以下决议草案：

V. 第2.MSP 6号决议草案

缔约国会议，

1. 审议了第C70/12/2.MSP/6号文件；
2. 感谢秘书处所做的工作；
3. 决定...

¹⁸ 一般情况下，附属机构会议/届会在大会期间或即将结束时举行，因为届时教科文组织大部分会员国的代表都在场。