UNODC/CCPCJ/EG.1/2012/2

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
4 May 2012
Arabic
Original: English

فريق الخبراء المعني بالحماية من الاتجار بالممتلكات الثقافية

فيينا، ٢٧-٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٢

البند ٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقَّت*

تدابير لتدعيم إجراءات التصدي المتَّخذة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل حماية الممتلكات الثقافية، وبخاصة فيما يتعلق بالاتجار بها: استعراض المعاهدة النموذجية لمنع جرائم انتهاك التراث الثقافي للشعوب الموروث في شكل ممتلكات منقولة

الفائدة المحتمَلة للمعاهدة النموذجية لمنع جرائم انتهاك التراث الثقافي للشعوب الموروث في شكل ممتلكات منقولة والتحسينات التي يمكن إدخالها عليها

تقرير الأمانة**

ملخَّص

أُعدَّ هذا التقرير عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٢/٢٠١١، الذي دعا فيه المجلس الدول الأعضاء إلى مواصلة تقديم آرائها كتابة بشأن المعاهدة النموذجية لمنع جرائم انتهاك التراث الثقافي للشعوب الموروث في شكل ممتلكات منقولة، بما في ذلك آراؤها بشأن جدوى هذه المعاهدة وما إذا كان من الضروري النظر في إدخال أيِّ تحسينات عليها في أقرب وقت ممكن. وأَعدَّت الأمانة، استناداً إلى التعليقات التي تلقّتها، تحليلاً وتقريراً لتقديمهما إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالحماية من الاتجار بالممتلكات الثقافية في اجتماعه القادم وإلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الثانية والعشرين.

* UNODC/CCPCJ/EG.1/2012/1.

** تأخَّر تقديم هذا التقرير بسبب التأخُّر في تلقِّي المعلومات.

070612 V.12-53278 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدّمة

١- أُعدَّ هذا التقرير عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٢/٢٠١١، المعنوَن "تعزيز التدابير المتخذة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية لحماية الممتلكات الثقافية، وبخاصة فيما يتعلق بالاتجار بها". ودعا المجلس الدول الأعضاء، في ذلك القرار، إلى مواصلة تقديم آرائها كتابة بشأن المعاهدة النموذجية لمنع جرائم انتهاك التراث الثقافي للشعوب الموروث في شكل ممتلكات منقولة، بما في ذلك آراؤها بشأن جدواها وما إذا كان من الضروري النظر في إدخال أيِّ تحسينات عليها في أقرب وقت ممكن بغرض مساعدة الأمانة على إعداد تحليل وتقرير لتقديمهما إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالحماية من الاتجار بالممتلكات الثقافية في اجتماعه القادم وإلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الثانية والعشرين.

٢- وعمّمت الأمانة على الدول الأعضاء المذكرة الشفوية ٥٦/٢٠١٢ المؤرَّخة ٢١ آذار/مارس ٢٠١٢ التي أُرفقت بها المعاهدة النموذجية لمنع جرائم انتهاك التراث الثقافي للشعوب الموروث في شكل ممتلكات منقولة، تطلب إليها إبداء وجهات نظرها بشأن الفائدة المحتمَلة للمعاهدة النموذجية والتحسينات التي يمكن إدخالها عليها.

٣- وقد اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الذي عُقد عام ١٩٩٠، المعاهدة النموذجية ورحّبت بها الجمعية العامة في قرارها ١٢١/٤٥ المؤرَّخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.

٤- وحتى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢، كانت ثلاث عشرة دولة عضواً، وهي الجزائر وأستراليا وبلغاريا وكرواتيا وإكوادور وفرنسا وألمانيا وإسرائيل واليابان وبولندا وتوغو والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية، قد ردَّت على المذكرة الشفوية. ولم تقدِّم دولتان[1] من تلك الدول أيَّ تعليقات على المعاهدة النموذجية. ويرِد أدناه تلخيص للردود الواردة من الدول.

(1) قالت الجزائر إنه ليس لديها أيُّ تعليقات، في حين قالت إسرائيل إنها ستغتنم فرصة انعقاد المؤتمر لتبدي ما لديها من تعليقات.

ثانياً- الفائدة المحتمَلة للمعاهدة النموذجية

أستراليا

٥- لاحظت أستراليا، فيما يتعلّق بالفائدة المحتمَلة للمعاهدة النموذجية، أنَّ عليها لكي تستطيع استخدام المعاهدة كنموذج للالتزام الثنائي أن تجري أولا مشاورات مكثَّفة مع الجهات المعنية الرئيسية.

كرواتيا

٦- أعربت كرواتيا عن ارتياحها للجهود التي يبذلها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لتعزيز الأنشطة الرامية إلى منع الاتجار بالممتلكات الثقافية والأعمال الفنية، والتي تشكِّل جزءاً من جهود الأمم المتحدة المتواصلة لوضع حد لهذه المشكلة. ويتجلى ذلك أيضاً في اعتماد قرارات ومواصلة تشجيع الدول الأعضاء على اتخاذ التدابير اللازمة لمنع هذا النوع من الجريمة ومكافحته.

٧- وأوضحت كرواتيا أنها تواجه مشكلة سرقة الممتلكات الثقافية والأعمال الفنية والمتاجرة غير المشروعة بالممتلكات الثقافية ونقلها من أراضيها بصورة غير مشروعة. ومن ثم فإنَّ كرواتيا مهتمة كل الاهتمام بتعزيز التعاون الدولي بحثا عن إجراءات ناجعة ومشتركة تروم منع التجارة غير المشروعة وإعادة الممتلكات الثقافية المصدَّرة بصورة غير مشروعة إلى بلدانها الأصلية.

٨- وأعربت كرواتيا عن تأييدها للمعاهدة النموذجية، وقالت إنَّ المعاهدة يمكن أن تشكِّل، مع اتفاقية اليونسكو بشأن الوسائل التي تُستخدم لحظر ومنع استيراد وتصدير ونقل ملكية الممتلكات الثقافية بطرق غير مشروعة لعام ١٩٧٠ واتفاقيةِ المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص (اليونيدروا) المتعلقة بالممتلكات الثقافية المسروقة أو المصدَّرة بطرق غير مشروعة لعام ١٩٩٥، حافزاً إضافياً لتوطيد التعاون وزيادة فعالية أنشطة الدول الأعضاء والمنظمات والمؤسسات الدولية التي تعمل في مجال حماية الممتلكات الثقافية.

إكوادور

٩- كرَّرت إكوادور الاقتراح الذي كانت قد قدّمته مع دول أخرى[٢] إبّان الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ودعت

(2) هي إكوادور والصين ومصر وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وإيران (جمهورية-الإسلامية) والجمهورية الدومينيكية وغيرها.

فيه إلى وضع بروتوكول إضافي يُلحَق بالاتفاقية المتعلقة بمنع الاتجار غير المشروع بالممتلكات الثقافية.

١٠- ورأت إكوادور أنَّ المعاهدة النموذجية ينبغي أن تخضع لتنقيح جذري وأن يُكْفَلَ لها قدر أكبر من الاتساق مع روح القرار ٧/٥ الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في دورته الخامسة، وذلك بغية استحداث صكوك جديدة تمكِّن الدول الأطراف من اتخاذ إجراءات ناجعة في مكافحة الجريمة المنظَّمة ليس في مجال التعاون فحسب، بل وفي مجال منع الاتجار بالممتلكات الثقافية ومكافحته ومعاقبته في إطار الاتفاقية. وترى إكوادور أنَّ تنقيح المعاهدة النموذجية ضروري لأنها تستند كلية إلى اتفاقية اليونسكو بشأن الوسائل التي تُستخدم لحظر ومنع استيراد وتصدير ونقل ملكية الممتلكات الثقافية بطرق غير مشروعة لعام ١٩٧٠. وتلك الاتفاقية لا تفي على نحو فعال بهدف حماية تراث الشعوب الثقافي وضمان ردّ ذلك التراث في حال تصديره على نحو غير المشروع أو سرقته، وخصوصا عند الحصول على القطعة الأثرية عن طريق عمليات تنقيب سرية. وناقشت إكوادور جوانب من الاتفاقية رأت أنها لا تلبي الاحتياجات الحالية من حيث حماية الممتلكات الثقافية، بما في ذلك حصرُ تقديم الطلبات عن طريق القنوات الدبلوماسية، وعدمُ اعتبار الاتجار غير المشروع بالممتلكات الثقافية جريمة خطيرة بموجب الاتفاقية.[٣]

فرنسا

١١- قالت فرنسا، بخصوص الفائدة المحتملة للمعاهدة النموذجية، إنها تفضّل الاتفاقيات الدولية على الاتفاقات الثنائية في المسائل المتعلقة بالاتجار بالممتلكات الثقافية.

ألمانيا

١٢- قالت ألمانيا إنَّ المعاهدة النموذجية سبق أن نوقشت باستفاضة في الاجتماع الأول لفريق الخبراء الذي عُقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، وخلُص إلى أنه بينما تستخدم بعض الدول اتفاقات ثنائية لتنفيذ اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠، لا تؤخذ المعاهدة النموذجية بعين الاعتبار، ومن ثم فهي لا تُطبّق في أيِّ دولة.

١٣- وأضافت ألمانيا، التي صدَّقت على اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ ونفَّذت التوجيه 93/7/EEC الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن إعادة القطع الثقافية التي أُخذت بصورة غير

(3) المادتان ٧ (أ) و(ب)، و١٣ من اتفاقية اليونسكو.

قانونية من إقليم إحدى الدول الأعضاء، أنه لا حاجة لديها لتطبيق المعاهدة النموذجية. ويرجع جزء من ذلك إلى كون قانون الاتحاد الأوروبي ينظّم علاقة ألمانيا بسائر الدول الأعضاء في الاتحاد، ويرجع جزء آخر إلى كون ألمانيا قد قرَّرت منح نفس الدرجة من الحماية لكل الدول الأعضاء في اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠. وبالتالي فإنَّ إقامة علاقات ثنائية على نحو ما نصت عليه المعاهدة النموذجية من شأنه أن يُضرّ بآلية الحماية المتعددة الأطراف هذا ويفيد بلداناً معيَّنةً.

١٤- ورأت ألمانيا أنه لا مجال لتطبيق المعاهدة النموذجية نظرا لوجود قبول دولي لاتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠، التي يبلغ عدد الدول الأطراف فيها ١٢١ دولة، وللتوجيه 93/7/EEC الصادر عن الاتحاد الأوروبي، واتفاقية اليونيدروا لعام ١٩٩٥ التي اعتُمدت كصك إضافي متعدّد الأطراف.

اليابان

١٥- رأت اليابان أنَّ إبرام معاهدات ثنائية تستند إلى المعاهدة النموذجية أمر يعود إلى الدول. وأضافت، مستدركة، أنَّ الدول الأعضاء تستخدم أصلا اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ واتخذت تدابير ضمن الإطار المتعدد الأطراف للاتفاقية من أجل حماية الممتلكات الثقافية من الاستيراد والتصدير والنقل بصورة غير مشروعة. ومن ثم تعتبر أنَّ من الأهمية بمكان أن تفي الدول الأعضاء على نحو فعّال بالتزاماتها بموجب الاتفاقية في سبيل التصدي لمشكلة الاتجار بالممتلكات الثقافية. وعليه، فلا حاجة إلى المعاهدة النموذجية التي يبدو أنها تنشئ إطاراً آخر منفصلاً عن الاتفاقية، ومن شأنها أن تعقّد الأمور.

توغو

١٦- قالت توغو إنَّ كل الممتلكات الثقافية تقف شاهدة على حقيقة تاريخية أو على نمط حياة أو على شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي أو على براعة تقنية أو معتقد من المعتقدات. وتُبرز كل هذه العناصر التنوّعَ الثقافي الذي أنتجه البشر في بيئاتهم المختلفة. ذلك أنَّ الهوية الثقافية لأيِّ مجتمع محلي تتشكَّل من خلال ما يُنتجه من أشياء وقِطَع، وهذه هي الهوية التي يجب الحفاظ عليها ونقلُها إلى الأجيال القادمة. يضاف إلى ذلك أنَّ للممتلكات الثقافية "قيمة عالمية استثنائية". لذا، يجب أن تُمنع الأنشطة التي تحمل خطر تبديد الموجودات، وأن يعاقب عليها وتُعاد الممتلكات. وتَرى توغو أنَّ المعاهدة النموذجية تفي بهذه الحاجة وتستجيب لشواغل البلدان النامية حيث أفضى تنامي الفقر والعولمة والتحضر إلى

حالات سرقةٍ ونهبٍ وسلبٍ للممتلكات الثقافية لصالح البلدان المتقدمة النمو ورعاياها ممن يمتلكون الوسائل المالية لاقتناء تلك القِطَع.

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية

١٧- رأت المملكة المتحدة أنَّ المعاهدة النموذجية حادت عن اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ وجاءت أوسع نطاقاً منها، مما جعل الاستعانة بها أكثر عسراً. ولُوحظ أيضاً أنَّ الفقرة ٢ من المادة ٢ تأتي بصعوبة أخرى، إذ توحي باعتماد تشريع جديد بدل الاعتماد على القوانين القائمة.

الولايات المتحدة الأمريكية

١٨- اعتبرت الولايات المتحدة الأمريكية أنَّ المعاهدة النموذجية أداة تجاوزها الزمن بالنسبة للبلدان الساعية إلى حماية ممتلكاتها الثقافية من السلب أو النهب أو غيرهما من صور فقدان تلك الممتلكات. ورأت أنَّ الشرط الوارد في المادة ٤ من المعاهدة النموذجية، بأن يُبيَّن تاريخ التصدير غير المشروع، يُفقد المعاهدة مقوّم الفعالية خصوصا في الحالات التي تنطوي على الاتجار غير المشروع بممتلكات ثقافية منهوبة مأخوذة من الأرض أو من مواقع التراث الثقافي.

١٩- ورأت الولايات المتحدة أنه منذ صياغة المعاهدة النموذجية، وُجد الكثير من الإجراءات الثنائية والمتعددة الأطراف التي أَخذت في الحسبان المسائل المعالجة في المعاهدة، ومن ثم أضحت المعاهدة وقد تجاوزها الزمن والأحداث. وأشارت الولايات المتحدة بوجه خاص إلى أنَّ المعاهدة النموذجية قد نسختها (أ) الصكوك الدولية اللاحقة ذات الصلة بتعزيز حماية الممتلكات الثقافية (منها على سبيل المثال لا الحصر الصكوك التي اعتمدها كل من اليونسكو واليونيدروا ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية)؛ و(ب) التعاون الواسع النطاق على إنفاذ القانون والتركيز على قضايا الممتلكات الثقافية؛ و(ج) التوسّع عن ذي قبل في نشر الأدوات الدولية والمعارف المتعلقة بمكافحة الاتجار غير المشروع في الممتلكات الثقافية؛ و(د) نظام دولي للتعاون المتعدد الأطراف حلّ، إلى حد بعيد، محلّ التعاون الثنائي في العديد من المسائل المتعلقة بالممتلكات الثقافية.

٢٠- واقترحت الولايات المتحدة "أن يُعمد، عوضا عن السعي إلى اعتماد هذه المعاهدة النموذجية الثنائية أو تعديلها، إلى تشجيع الدول على الانضمام إلى الصكوك الدولية القائمة التي تستهدف أصلا حماية الممتلكات الثقافية، ثم تنفيذِها بعزم وثبات"، إذ رأت أنَّ المعاهدة النموذجية لم تعُد أداة ذات جدوى في مجال التعاون الدولي على منع الجرائم التي تستهدف

الممتلكات الثقافية. ولوحظ، على سبيل المثال، أنَّ الولايات المتحدة أبرمت، منذ وضع المعاهدة النموذجية، العديد من المعاهدات الثنائية المتعلقة بحماية الممتلكات الثقافية دون الإحالة إلى المعاهدة النموذجية كأساس للمفاوضات، وأنه لا أحد من الأطراف المتفاوضة استرشد، على حد علمها، بالمعاهدة النموذجية.

٢١- وأوضحت الولايات المتحدة أنها تعتبر أنَّ المعاهدة النموذجية لا تعالج أساسَ المشكلة المتمثل في سلب الممتلكات الثقافية، وعلى الأخص نهب تلك الممتلكات وإزالتها دون إذن من المواقع الثقافية في باطن الأرض وعلى سطحها والمغمور منها بالمياه. وقد تطرَّقت لهذه المشكلة اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ واتفاقية اليونيدروا لعام ١٩٩٥.

٢٢- ورأت الولايات المتحدة أنَّ المعاهدة النموذجية لا تتضمن أيَّ استراتيجيات لمنع الجريمة، على الرغم من عنوانها الذي يوحي بذلك.

٢٣- ومن بين أوجه القصور التي سجلتها الولايات المتحدة على المعاهدة النموذجية ما يتعلق بكيفية إعادة الممتلكات الثقافية. ذلك أنَّ إعادة هذه الممتلكات عن طريق القنوات الدبلوماسية وفق ما نصت عليه المعاهدة إنما تتيح إمكانية واحدة لإعادتها، في حين أنه يمكن أن تكون هناك خيارات أخرى، كأن يكون ذلك مثلاً من خلال استخدام التشريعات الجنائية والدعاوى المدنية لاسترداد الممتلكات الثقافية المهرّبة وردّها.

التحسينات التي يمكن إدخالها على المعاهدة النموذجية

أستراليا

٢٤- اقترحت أستراليا خيار تحويل المعاهدة النموذجية إلى نموذج يقبل"اختيار عدم التطبيق"، وهو ما يقتضي من الدول الأطراف أن تُحدد الأحكام التي تريد استبعادها من التطبيق إن جاز ذلك قانونا بمقتضى القانون الدولي. ومن شأن ذلك أن يغني عن الحاجة إلى تبادل الرسائل.

٢٥- ولاحظت أستراليا أيضا أنه إذا كان للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أن تحتضن قاعدة البيانات المنصوص عليها في الفقرة ٤ (د) من المادة ٤ من المعاهدة النموذجية، فستقتصر قاعدة البيانات تلك على المسائل ذات الطبيعة الجنائية الصرفة لأنَّ الإنتربول لا يمكن أن تشترك في أحكام العقوبات المدنية. ومن الأمور المهمة أيضاً ما إذا كان المالكون يتحملون تكاليف في تسجيل ممتلكاتهم الثقافية المسروقة كما هي الحال بالنسبة لسجل

المفقودات الفنية. وأشارت أستراليا، فيما يخص الفقرة ٤ (هـ) من المادة ٢، إلى أنَّ قوانينها لا تنص على حماية من نوع خاص للمشتري بحسن نية. واعتبرت أستراليا أنَّ تطبيق الفقرة ٤ (ز) من المادة ٢ سيكون أمرا معقّدا وباهظ التكلفة وكثيف الاستخدام للموارد. وسيكون من العسير على موظفي الجمارك والموظفين المسؤولين عن حماية الحدود أن يتبيّنوا ما إذا كانت قطعة ما تندرج في نطاق هذا المطلب. وتثير مسألة زيادة الوعي، وفق ما تقضي به الفقرة ٤ (ح) من المادة ٢، تساؤلات عن التكاليف، وهي من القضايا الراهنة لدى أستراليا.

بلغاريا

٢٦- قدَّمت بلغاريا، في ردها، عدداً من التعديلات المحدَّدة لإدخالها على المعاهدة النموذجية، على النحو التالي:

(أ) تغيير العنوان ليصبح كما يلي: "اتفاق لمنع جرائم انتهاك تراث الشعوب الثقافي المنقول"؛

(ب) فيما يخص الفقرة ١ من المادة ١: ينبغي إضافة كلمة "الإثنوغرافيا" بعد كلمة "التاريخ" في المقدمة، مع حذف عبارة "عصور ما قبل التاريخ"؛

(ج) الفقرة ١ (ب) من المادة ١: ينبغي إضافة كلمة "التربية" بعد مفردة "العلم"؛

(د) الفقرة ١ (د) من المادة ١: ينبغي الاستعاضة عن مفردة "المعالم" بعبارة "القطع الثقافية النفيسة الثابتة"؛

(هـ) فيما يتعلق بالفقرة ٤ (و) و(ز) من المادة ٢: ينبغي الاستعاضة عن عبارة "شهادة تصدير" بعبارة "إذن تصدير أو وثيقة مماثلة" (صادرة بمقتضى الشروط الواردة في اللائحة رقم ٢٠٠٩/١١٦)؛

(و) الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٣: ينبغي حذف عبارة "يعرفون أنها"؛

(ز) المادة ٤: ينبغي الاستعاضة عن عبارة "طلبات الاسترداد والإعادة" بعبارة "طلبات المصادرة والإعادة" لضمان الامتثال لأحكام المادة ٧ من الاتفاقية بشأن الوسائل التي تُستخدم لحظر ومنع استيراد وتصدير ونقل ملكية الممتلكات الثقافية بطرق غير مشروعة.

إكوادور

٢٧- اقترحت إكوادور تنقيحات عديدة يمكن إدخالها على المعاهدة النموذجية.

٢٨- فقد اقترحت أن تأخذ المعاهدة في الحسبان الأشكال الجديدة والمتطورة من الاتجار بالممتلكات الثقافية، وهي أشكال تخطّت الممارسات القديمة المعتمِدة على جمع الممتلكات وباتت على صلة بالجريمة المنظمة وغسل الأموال والاتجار بالمخدرات.

٢٩- واقترحت أن تركّز المعاهدة النموذجية على الأشكال المبتكرة في الاتجار بالممتلكات الثقافية بالاستعانة بتكنولوجيا المعلومات، وهي أشكال لم تخضع بعدُ للعقاب أو المراقبة بسبب الافتقار إلى أساس قانوني كاف.

٣٠- واقترحت أن توصف الجرائم التي تطال الممتلكات الثقافية بأنها جرائم عابرة للحدود الوطنية ولا تسقط بالتقادم وأن تُدرَج في فئة الجرائم "المستجدة". وقالت إنَّ هذا الأمر أساسي لمنع انتهاك حق جميع شعوب العالم في أن تكون لهم ثقافة وهوية. ومن ثم وجب النص على إجراءات دهم ومصادرة (في جملة إجراءات أخرى) توضع على نحو مشترك على صعيد عملياتي. وترى إكوادور أنَّ ذلك الأمر كفيل بالمساعدة في رد الممتلكات المسروقة إلى أصحابها الشرعيين، ألا وهُم الشعب.

٣١- ورأت أنه ينبغي إيلاء الاعتبار لإنشاء محكمة دولية لمحاكمة مرتكبي مثل هذه الأفعال.

٣٢- ودعت إلى النص على إلغاء المهلة الزمنية لملاحقة جرائم التعدي على الممتلكات الثقافية، وفقا للمادة ٢٨ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ بشأن عدم الرجعية في تطبيق المعاهدات الدولية.

٣٣- واقترحت إكوادور فضلا عن ذلك إدراج فقرة إضافية في الديباجة تشير إلى أنَّ الثقافة حق من حقوق الإنسان، وتنص على ضرورة أن تعمل كل الدول على حماية الثقافة وكفالتها، إذ يجب ألا تصاب الممتلكات الثقافية للشعوب بأيِّ ضرر ويخسر بذلك العالم وسكانه. ودعت إلى إضافة فقرة أخرى في الديباجة تشير إلى أنه عندما يصاب التراث الثقافي لدولة ما بالضرر أو يُتّجر به تهتز الهوية الوطنية لتلك الدولة.

٣٤- وفيما يتعلق بنطاق التطبيق والتعريف، اقترحت إكوادور أن تنطبق المعاهدة النموذجية من اللحظة التي تدرك فيها الدولة الطالبة أن ممتلكاتها موجودة خارج دولة المنشأ.

٣٥- واقترحت كذلك الاستعاضة عن كلمة "استيراد" بكلمة "دخول" لكي تتفق والتشريعات التجارية والجمركية.

٣٦- وأشارت إلى أنَّ المادة الخاصة بالمبادئ العامة تتضمن العبارة التالية: "مشتري الممتلكات الثقافية المنقولة المسروقة الوارد ذكرها في قائمة قاعدة البيانات الدولية"، ولكن ينبغي ألاّ تكون القِطَع المسروقة مقصورة على ما ورد ذكره في قاعدة البيانات، بل ينبغي أن تشمل القطعَ المقتناة نتيجة عمليات تنقيب سرية في الأرض وتحت سطح الماء، والقِطع التي تطالب بها الدول الأطراف.

٣٧- واقترحت أن تتناول المادة المتعلقة بالجزاءات الوضع الحقيقي للدول التي نُهبت ممتلكاتها الثقافية، والتي من غير المقبول لها أن تُرسى عقوبات دنيا.

٣٨- واقترحت أن تنص المعاهدة النموذجية على تنسيق العمل بين الهيئات القضائية للدول الأطراف الطالبة.

٣٩- ولاحظت إكوادور، فضلا عن ذلك، أنَّ المادة المتعلقة بالإجراءات تعزز آراءها بشأن عدم قابلية اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ للتطبيق. واقترحت في هذا الصدد الاكتفاء بتقديم تقرير تقني وعلمي يحدد القِطع ويبيّن منشأها الثقافي، تصدره السلطة المختصة في الدولة الطالبة، بدل اشتراط تقديم الدليل. ودعت أيضاً إلى إلغاء شرط بيان التاريخ الدقيق الذي حصلت فيه سرقة القطعة الثقافية أو إزالتها عن طريق عملية تنقيب سرية، لأنه إذا كان يستحيل إثبات تصدير قطعة ما بصورة غير مشروعة في تاريخ معيَّن، فكيف يمكن إثبات سرقتها في تاريخ محدَّد.

٤٠- واقترحت إكوادور النظر في الأخذ بمناهج قانونية بديلة فيما يتعلق بتقديم الدليل لإثبات ملكية دولة ما لممتلكات ثقافية، كالاستعانة مثلا بما هو قائم من بحوث علمية عن ثقافة معيّنة أو إجراء دراسات عن القطعة المعنية يضطلع بها خبراء وتتناول الثقافة ذات الصلة أو منشأ القطعة وتاريخها. ولهذه الغاية، ينبغي إضافة حكم في المعاهدة يقتضي من الدولة الطرف التي توجد الممتلكات الثقافية للدولة الطالبة على أراضيها بصورة غير قانونية أن توفر خبراء تقنيين بإمكانهم المساعدة في تحديد الممتلكات المطالب بها.

٤١- ودعت إلى حذف الحكم المتعلق بأداء تعويض لمشتري إحدى القطع الثقافية بحسن نية من المعاهدة النموذجية، على اعتبار أنه عند اقتناء قطع من ممتلكات ثقافية تعود ملكيتها إلى دولة طرف، يمكن الافتراض أنَّ المشتري كان على علم بمصدرها وبانتمائها الثقافي وقيمتها التاريخية، بحكم أنها تباع عادةً بأسعار باهظة لأنّ من المفهوم أنها قِطع فريدة وفاخرة.

٤٢- ودعت إلى إيلاء الاعتبار لتقاسم الدولتين الطرفين، الدولة الطالبة والدولة المتلقية للطلب، النفقات المترتبة على إعادة الممتلكات.

٤٣- وأشارت إلى إمكانية إبرام اتفاقات مع موفِّري خدمات الإنترنت العالميين بشأن دعم عمليات رصد الاتجار بالممتلكات الثقافية.

٤٤- ورأت أنَّ من المستصوب أن تقضي المعاهدة بإنشاء سلطة مركزية لتيسير استرداد الممتلكات الثقافية.

٤٥- وختاما، اقترحت إكوادور، من أجل تحسين عملية إعادة الممتلكات الثقافية، تضمين المعاهدة أحكام قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٨، الذي اعتُمد في دورة المجلس الموضوعية الثانية والأربعين التي عُقدت في ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٨، وخاصة الفقرة ٤ التي يشجّع فيها المجلس "الدول الأعضاء التي تؤكد ملكيتها لممتلكات ثقافية على النظر في سبل إصدار بيانات عن تلك الملكية بغية تيسير إنفاذ المطالبات المتعلقة بالملكية في دول أخرى".

فرنسا

٤٦- أشارت فرنسا إلى أنَّ الفقرتين الفرعيتين (هـ) و(ز) من المادة ٢ من المعاهدة النموذجية يشوبهما غموض شديد. فمن الممكن أن يؤدي عدم اعتبار مشتري الممتلكات الثقافية الوارد ذكرها في قائمة قاعدة البيانات الدولية مشترياً اقتنى تلك الممتلكات بحسن نية إلى نشوء مشكلة، لا سيما إذا كان الولوج إلى قاعدة البيانات الدولية مقيَّداً. وشدّدت فرنسا على أنَّ إجراءات الحصول على شهادات تصدير على نحو ما تقتضيه أحكام الفقرة الفرعية (ز) من المادة ٢ من المعاهدة النموذجية هي إجراءات مرهقة، خصوصاً عندما لا يكون المشتري خبيراً. ومن شأن افتراض سوء النية، الذي يفضي إلى استرداد الممتلكات دون دفع أيِّ تعويض، أن ينتهك الحق الدستوري في الملكية. وأعربت فرنسا عن قلقها إزاء ما قد يكون لمثل هذه القواعد من أثر على سوق الأعمال الفنية.

اليابان

٤٧- ردَّت اليابان، بشأن التحسينات الممكن إدخالها على المعاهدة النموذجية، بأنَّ النُّظم القانونية القُطرية حول العالم تختلف فيما يتعلق بتجريم الاتجار بالممتلكات الثقافية والسلوك ذي الصلة، وأنها، إذ لا تستشعر أيَّ إمكانية لحصول اتفاق دولي بشأن هذه المسألة، لا ترى جدوى، من حيث الكفاءة، في أن يُنظر في تعديل المعاهدة النموذجية.

توغو

٤٨- اقترحت توغو، في ردها، تعديل المعاهدة النموذجية في عدد من المجالات:

(أ) تعديل عنوان المعاهدة ليصبح على النحو التالي: "معاهدة نموذجية بشأن الجرائم التي تستهدف الممتلكات الثقافية المنقولة التي تشكِّل جزءاً من التراث الثقافي للشعوب وإعادة تلك الممتلكات"؛

(ب) إدراج فقرة في المعاهدة النموذجية تنص على وضع افتراض قابل للدحض بأنَّ القطع الثقافية غير المصحوبة بمستند يُثْبت منشأها هي قِطع غير قانونية ظاهرياً، وبذلك ينقلب عبء إثبات المصدر الشرعي للقطعة ليصبح ملقى على عاتق مقتنيها؛

(ج) فيما يتعلق بالفقرة ٤ من المادة ٤، ينبغي، لضمان صون الخصوصية، إضافة عبارة بهذا المعنى في بداية الجملة، على غرار ما يلي: "رهناً بالقوانين الوطنية، وخصوصا القوانين المتعلقة بإمكانية الحصول على المعلومات وباحترام الخصوصية".

٤٩- ولاحظت توغو أيضاً أنَّ المعاهدة النموذجية لا تنص على إجراء لتسوية النزاعات. وشدَّدت على أنه لا غنى عن مثل هذا الإجراء لتعزيز قابلية النص المقترح للتطبيق. وبالتالي تقترح توغو تعديل المادة ٥ وفقاً لذلك.

٥٠- وأيدت توغو الملاحظات التي أبداها فريق الخبراء الحكومي الدولي من أنَّ المعاهدة النموذجية ينبغي أن تعالج بوجه أفضل مشكلة دول العبور التي تلعب دورا في إصدار شهادات التصدير وإخفاء مصدر القِطع الثقافية.

٥١- ورأت توغو أنَّ الغاية المنشودة من نص المعاهدة النموذجية تتسق أكثر مع نص يتخطى نطاق دولتين متعاقدتين. ولذلك ترى أنَّ على فريق الخبراء الحكومي الدولي أن ينظر في إمكانية تعديل المعاهدة النموذجية "لإنشاء صك متعدد الأطراف يتيح إمكانية مراقبة تنقل الممتلكات الثقافية بين الدول الأعضاء، ويقضي صراحة بأن تمتنع الدول عن: (أ) استيراد الممتلكات الثقافية المصدَّرة بصورة غير مشروعة و(ب) إصدار أيِّ إذن بتصدير ممتلكات ثقافية مستورَدة إلى إقليمها بدون رخصة تصدير صحيحة".

الولايات المتحدة الأمريكية

٥٢- دعت الولايات المتحدة، في معرض نظرها في التعديلات الممكن إدخالها على المعاهدة النموذجية، إلى تعريف عبارة "غير المشروع" الواردة في الفقرة الافتتاحية للمعاهدة.

٥٣- ورأت الولايات المتحدة أنَّ تعريف "الممتلكات الثقافية المنقولة" الوارد في الفقرة ١ من المادة ١ يأتي بمشكلة، إذ يورد قِطعاً غير مشمولة بالحماية بموجب قوانينها على أنها ممتلكات ثقافية، مثل "المواد ذات الأهمية لعلم الإحاثة".

٥٤- ولاحظت الولايات المتحدة أنَّ مضمون الفقرة ١ (أ) من المادة ٢، التي تنص على حظر استيراد وتصدير الممتلكات الثقافية "'٢' المصدَّرة بشكل غير مشروع من الدولة الطرف الأخرى"، مشمول أصلا باتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠. ولذلك شجعت الولايات المتحدة الدول على التصديق على تلك الاتفاقية وتنفيذها عوضا عن المعاهدة النموذجية.

٥٥- وأشارت الولايات المتحدة إلى صعوبة تنفيذ أحكام الفقرة ١ (ج) من المادة ٢ من المعاهدة النموذجية لأنَّ مثل هذا التشريع لن يكون دستورياً في الولايات المتحدة التي لا يمكن إلاَّ أن تتخذ خطوات معقولة تتماشى مع دستورها وغيره من القوانين المنطبقة، لمعاقبة الأشخاص الضالعين في مثل هذه المؤامرات عند خرقهم لقانون الولايات المتحدة.

٥٦- وفيما يتعلق بالفقرة ١(د) من المادة ٢، والفقرة ٤ من المادة ٤، قالت الولايات المتحدة إنه يوجد أصلا قاعدة بيانات دولية تديرها حالياً منظمة الإنتربول، وهي أداة أساسية في مكافحة الاتجار بالممتلكات الثقافية ومتاحة لجميع أعضاء الإنتربول. وقد وُضعت قاعدة البيانات هذه على الإنترنت في مطلع العقد الأول من هذا القرن على أثر اعتماد المعاهدة النموذجية، وهي تسلط الضوء على أحد أوجه تجاوز الأحداث للمعاهدة إلى حد بعيد. وقالت إنَّ الإنتربول منظمة متعددة الأطراف وتتيح إطاراً دولياً للتواصل والتحليل فيما يتعلق بالممتلكات الثقافية المنقولة أوسعَ نطاقاً بكثير مما يمكن أن تتيحه سلسلة من اتفاقات ثنائية أضيق نطاقاً.

٥٧- وأضافت أنَّ هذه الأحكام معقَّدة من الناحية التركيبية وغير واضحة فيما يتعلق بمعاملة المشتري بحسن نية. وأوضحت أنه فيما يخص المشترين "بحسن نية"، تتيح اتفاقية اليونيدروا لعام ١٩٩٥ (وخاصة المادة ٤ منها) إطاراً أشمل لأنواع الحماية والمسؤوليات. ودعت البلدان التي لديها الاستعداد إلى أن تنظر في التصديق على اتفاقية اليونيدروا لعام ١٩٩٥ وتنفيذها، وهي الاتفاقية التي بدأ نفاذها بعد اعتماد المعاهدة النموذجية عام ١٩٩٠، فنسخت أحكامُها، منطقياً، أحكام المعاهدة النموذجية.

٥٨- وفيما يتعلّق بالفقرة ١(و) من المادة ٢، أعربت الولايات المتحدة عن قلقها من كونها لا تستطيع، بموجب قوانينها أن تنظّم تصدير الممتلكات الثقافية، وبالتالي لا يمكنها أن توفر أذونات تصدير للممتلكات الثقافية التي تغادر إقليمها. يضاف إلى ذلك أنَّ قانون الولايات

المتحدة لا يسمح بإنفاذ قوانين البلدان الأخرى الخاصة بالتصدير (ولا بتقييم أذونات التصدير) إلاّ في حالات محدَّدة يسمح بها قانون الولايات المتحدة الحالي.

٥٩- أما فيما يتعلق بالمادة ٣، فإنَّ الولايات المتحدة ترى أنه ينبغي تشجيع الدول الأعضاء على القيام بهذه الجهود سواء كان هناك اتفاق ثنائي أم لم يكن. ذلك أنَّ إنشاء الجزاءات وتنفيذها شأن داخلي من شؤون الدولة بمعزل عن أيِّ علاقة ثنائية معيّنة.

٦٠- وفيما يتعلق بالفقرة ١ من المادة ٤، ترى الولايات المتحدة أنَّ قنوات إنفاذ القانون، وليس القنوات الدبلوماسية، كثيراً ما تكون السبيل الأكثر سرعة وفعالية في استرداد الممتلكات المتَّجر بها بصورة غير مشروعة. وفضلاً عن ذلك، فإنَّ الاتفاقات الثنائية القائمة، مثل معاهدات تبادل المساعدة القانونية (التي دخلت الولايات المتحدة في ما لا يقل عن ٥٠ معاهدة منها مع بلدان مختلفة) واتفاقات المساعدة المتبادلة بين الإدارات الجمركية، تشكل وسيلة متاحة ومفيدة لإقامة تعاون قانوني ثنائي، بما في ذلك في قضايا الممتلكات الثقافية. وترى الولايات المتحدة أنه وإن كانت المعاهدة النموذجية تنص في المادة ٤ على استخدام القنوات الدبلوماسية لأغراض "استرداد وإعادة" الممتلكات الثقافية، فإنها لا تنص بخلاف ذلك على أيِّ واجب جوهري يقتضي من الدول الطالبة تفعيل استرداد وإعادة أيِّ ممتلكات من هذا القبيل سُرقت في الدولة الطرف الأخرى أو صُدّرت بشكل غير مشروع من تلك الدولة الطرف. ذلك أنَّ تلك المادة تقتصر على "الإجراءات" ولا تنص على توقعات جوهرية. وإضافة إلى ذلك، سيكون من الصعوبة بمكان على دول المنشأ، إن لم يكن من المستحيل عليها، أن تقدّم الدليل على "تاريخ تصدير" قطعة منهوبة صُدّرت بطريقة غير مشروعة. فاشتراط تقديم هذا النوع من الأدلة لا يفيد سوى بلدان السوق وسيجعل المعاهدة النموذجية تكاد تكون عديمة الفعالية في مساندة مطالبات البلدان التي تكبّدت خسائر جراء الاتجار غير المشروع بالممتلكات الثقافية المنهوبة.

٦١- واعتبرت الولايات المتحدة أيضاً، فيما يتعلق بالفقرة ٤ من المادة ٤، أنَّ أمام الدول الآن العديد من مصادر المعلومات التي لم يكن بعضها متاحاً أو متصوَّراً في عام ١٩٩٠. ويشمل ذلك تبادل المعلومات في قنوات ثنائية (مثل معاهدات تبادل المساعدة القانونية واتفاقات المساعدة المتبادلة بين الإدارات الجمركية) وقنوات متعددة الأطراف (مثل الإنتربول).

٦٢- وفيما يتعلّق بالمطلب الوارد في الفقرة ٥، قالت الولايات المتحدة إنَّ لدى اليونسكو قاعدة بيانات تتضمن القوانين الوطنية المتعلقة بالممتلكات الثقافية، وهي متاحة لجميع الدول الأعضاء ولأيِّ أطراف أخرى مهتمة.

ملاحظات ختامية

٦٣- تختلف آراء الدول الأعضاء، التي وردت منها ردود، بشأن جدوى المعاهدة النموذجية.

٦٤- فبعض الدول يرى إمكانية إيجابية لجدوى المعاهدة النموذجية. بل إنَّ توغو اقترحت أن ينظر اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي في اقتراح الارتقاء بالمعاهدة النموذجية (بعد إدخال تعديلات عليها) إلى مرتبة صك متعدد الأطراف.

٦٥- ومن جهة أخرى، رأت بعض الدول المستجيبة أنَّ المعاهدة النموذجية لا تجدي نفعا، نظرا لوجود صكوك دولية، أصلا، تعالج القضية نفسها، وهي اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٠ واتفاقية اليونيدروا لعام ١٩٩٥، والتوجيه 93/7/EEC الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن إعادة القطع الثقافية التي أُخذت بصورة غير قانونية من إقليم إحدى الدول الأعضاء، الذي يقتصر على دول الاتحاد.

٦٦- وأشارت الدول المستجيبة، على كلا الجانبين، إلى مواطن الضعف التي تشوب المعاهدة النموذجية. ولكن، بينما رأت بعض الدول أنَّ في ذلك فرصة لجعل المعاهدة أقوى، رأت دول أخرى في ذلك سببا يؤكّد عدم جدواها.

٦٧- وسلطت بعض الدول الضوء على المسائل الإشكالية التي تنطوي عليها بعض فقرات المعاهدة النموذجية وتجعل من العسير الاستعانة بها على الصعيد الثنائي أو تنفيذها على المستوى الوطني.

٦٨- وقدَّم العديد من الدول المستجيبة مقترحات محدَّدة بشأن تحسين المعاهدة النموذجية، لكي ينظر فيها فريق الخبراء الحكومي الدولي.

٦٩- وظلّت قضية حماية الممتلكات الثقافية من الاتجار غير المشروع وسائر الأفعال الإجرامية مصدر قلق للدول التي بعثت بردودها. ومن الضروري أن توفِّق استنتاجات فريق الخبراء الحكومي الدولي وتوصياته بشأن هذه المسألة بين آراء الدول الأعضاء المتباينة للتوصل إلى توافق في الآراء حول كيفية المضي قُدُماً فيما يخص المعاهدة وتقديم مقترحات إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الثانية والعشرين.