

Distr.: Limited
10 January 2003
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة استخدام الفضاء الخارجي

في الأغراض السلمية

اللجنة الفرعية القانونية

الدورة الثانية والأربعون

فيينا، ٢٤ آذار/مارس - ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٣

البند ٨ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في المشروع الأولي للبروتوكول المتعلق بالمسائل التي تخص الموجودات الفضائية، الملحق باتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة (التي فتح باب التوقيع عليها في كيب تاون في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١):
الاعتبارات المتعلقة بإمكانية قيام الأمم المتحدة بدور السلطة الإشرافية بمقتضى المشروع الأولي للبروتوكول

اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة (التي فتح باب التوقيع عليها في كيب تاون في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١) والمشروع الأولي لبروتوكولها المتعلق بالمسائل التي تخص الموجودات الفضائية:
الاعتبارات المتعلقة بإمكانية قيام الأمم المتحدة بدور السلطة الإشرافية بمقتضى البروتوكول

تقرير الأمانة

المحتويات



الصفحة	الفقرات	
3	٣-١	أولاً - مقدمة.....
٣	٢٩-٤	ثانياً - خلفية.....
٣	١١-٤	ألف- اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة والبروتوكولات المتعلقة بفئات معينة من المعدات المنقولة.....
٥	١٤-١٢	باء- السجل والمسجل الدوليان.....
٦	١٧-١٥	جيم- السلطة الإشرافية.....
٧	٢١-١٨	دال- الأساس المنطقي للنظر في جدوى تعيين الأمم المتحدة سلطة إشرافية.....
٨	٢٧-٢٢	هاء- حالة البروتوكول بشأن الطائرات والدور الذي تضطلع به منظمة الطيران المدني الدولية.....
١٠	٢٩-٢٨	واو- النهج المحتمل اعتمادها لاسترداد التكاليف.....
١٠	٤٧-٣٠	ثالثاً - التحليل.....
١٠	٣٤-٣٠	ألف- الاجراء المتعلق باتخاذ قرار بشأن تولى الأمم المتحدة لوظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية.....
١٢	٣٨-٣٥	باء- تولى الجمعية العامة لوظائف السلطة الإشرافية بدلا عن الأمين العام.....
١٢	٤٥-٣٩	جيم- احتمال تعرض الأمم المتحدة للمسؤولية نتيجة للعمل كسلطة إشرافية.....
١٤	٤٧-٤٦	دال- مسائل أخرى.....
١٥	٥٢-٤٨	رابعاً - الخلاصة والتوصيات.....

أولاً - مقدمة

١ - ستناقش اللجنة الفرعية القانونية التابعة للجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية، في دورتها الثانية والأربعين، التي ستعقد من ٢٤ آذار/مارس إلى ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، بند جدول الأعمال المعنون "النظر في المشروع الأولي للبروتوكول المتعلق بالمسائل التي تخص الموجودات الفضائية الملحق باتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة (التي فتح باب التوقيع عليها في كيب تاون في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١)".

٢ - وفي إطار هذا البند، ستنظر اللجنة الفرعية في بندين فرعيين هما: (أ) الاعتبارات المتعلقة بإمكانية قيام الأمم المتحدة بدور السلطة الإشرافية بمقتضى المشروع الأولي للبروتوكول؛ و (ب) الاعتبارات المتعلقة بالصلة بين أحكام المشروع الأولي للبروتوكول وحقوق وواجبات الدول بمقتضى القواعد القانونية المطبقة على الفضاء الخارجي. وسيتم أيضاً إنشاء فريق عامل جديد للنظر في هذين البندين الفرعيين على حدة. وقد طلبت اللجنة الفرعية، في دورتها الحادية والأربعين، إلى الأمانة أن تعد تقريراً بشأن البند الفرعي (أ) بالتشاور مع المستشار القانوني للأمم المتحدة لكي ينظر فيه الفريق العامل (الفقرة ١٣٧ من الوثيقة A/AC.105/787).

٣ - وقد أعد هذا التقرير، بالتشاور مع المستشار القانوني للأمم المتحدة، استجابة لذلك الطلب.

ثانياً - خلفية

ألف - اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة والبروتوكولات المتعلقة بفئات معينة من المعدات المنقولة

٤ - المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص هو منظمة حكومية دولية غير منتسبة للأمم المتحدة، تتمثل مهمتها الأساسية في تحديث القانون الخاص، لا سيما القانون التجاري، ومواءمته بين الدول. ويعكف المعهد على وضع مشاريع صكوك دولية تتعلق بالقانون التجاري والجوانب الأخرى من القانون الخاص، تعرض فيما بعد على الدول لكي تنظر فيها وتعتمدها.

٥ - ويتمثل أحد المشاريع المستمرة للمعهد في إنشاء نظام دولي لتمويل المعدات المنقولة ذات القيمة العالية بالاستناد إلى الموجودات.

٦- والتمويل المستند إلى الموجودات هو تمويل يتم فيه استخدام موجودات أو ممتلكات معينة كضمانة إحتياطية. ويعتبر رهن المنازل أحد ضروب التمويل المستند إلى الموجودات. فإذا أخفق المقترض في سداد ما بذمته للمصرف، يجوز لهذا الأخير أن يضع يده على المنزل. وهذا ما يعطي المصرف قدرا أكبر من الضمان بسداد ائتمانه كما يعطيه مصدرا بديلا للعائدات (المنزل) في حالة عدم السداد. وهذا بدوره يجعل من الأسهل للأشخاص الراغبين في شراء منزل الحصول على ائتمان، ويعني أنه بالإمكان عرض الائتمان بفائدة أقل.

٧- ويكون التمويل المستند إلى الموجودات صعبا في حالة وجود فئات معينة من المعدات ذات القيمة العالية كتلك الخاصة بالطائرات أو السكك الحديدية التي تُنقل بانتظام عبر الحدود الوطنية، أو كالمركبات الفضائية التي تقع خارج نطاق الحدود الوطنية تماما. وليس من السهل اخضاع هذه الموجودات لأي سلطة قضائية وطنية معينة لأغراض ضمان مصالح المولدين وانفاذها. وعلى وجه الخصوص، فإن هناك قاعدة عامة لاختيار القانون، وهي أنه، في حالة وجود نزاع، تكون مشروعية الحقوق الضمانية في الموجودات وامكانية انفاذها وترتيب أولويتها أمورا يحكمها قانون البلد الذي تقع فيه هذه الموجودات (قانون موقع المال)، وهي قاعدة من الصعب تطبيقها في حالة المركبات الفضائية التي تقع خارج نطاق الحدود الوطنية.

٨- ويجري انشاء نظام تمويل المعدات المنقولة ذات القيمة العالية بالاستناد إلى الموجودات في اطار نموذج لاتفاقية متعددة القواعد (ترسي المبادئ الأساسية العامة) وعدد من البروتوكولات الخاصة بالمعدات (التي تكيف القواعد الأساسية وفقا للاحتياجات الخاصة بكل فئة من فئات المعدات). وترد في تقرير أعدته الأمانة العامة للأمم المتحدة وأمانة المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص في عام ٢٠٠١ (A/AC.105/C.2/L.225) خلفية أكثر تفصيلا بشأن وضع هذا النظام القانوني.

٩- وقد فتح باب التوقيع على اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة وبروتوكولها المتعلق بالمسائل التي تخص معدات الطائرات ("بروتوكول الطائرات") في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ في المؤتمر الدبلوماسي المعني باعتماد اتفاقية بشأن المعدات المنقولة وبروتوكول بشأن الطائرات، الذي عقدت تحت رعاية منظمة الطيران المدني الدولية والمعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص في كيب تاون، من ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. ولا يزال البروتوكول المتعلق بالمسائل التي تخص الموجودات الفضائية والبروتوكول المتعلق بمعدات السكك الحديدية في مرحلة المشروع الأولي، أي أن صيغتهما النهائية لم يضعها حتى الآن خبراء حكوميون بغية تقديمهما إلى مجلس ادارة المعهد. أما

المشروع الأولي للبروتوكول المتعلق بالمسائل التي تخص الموجودات الفضائية ("بروتوكول الموجودات الفضائية") فقد وضعه الفريق العامل المعني بالفضاء الذي يضم خبراء في الميدان يعملون بصفتهم الفردية. وربما يتم استعراض المشروع الأولي للبروتوكول في اجتماع للخبراء الحكوميين لأول مرة في أواخر عام ٢٠٠٣.

١٠ - وقد سعى المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص إلى العمل بشكل وثيق مع المنظمات الحكومية الدولية التي تؤدي بالفعل دورا هاما في التعاون الدولي المتعلق بفتات المعدات المنقولة. وتشارك منظمة الطيران المدني الدولية (إيكاو) في رعاية عملية وضع الاتفاقية وبروتوكول الطائرات، بينما تشارك المنظمة الحكومية الدولية للنقل الدولي بالسكك الحديدية في رعاية عملية وضع المشروع الأولي للبروتوكول الخاص بمعدات السكك الحديدية.

١١ - أما بروتوكول الموجودات الفضائية، فقد بحث المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص أمره مع لجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية. وأدرج موضوع النظر في المشروع الأولي للبروتوكول في جدول أعمال اللجنة الفرعية القانونية لأول مرة في عام ٢٠٠١، وكان موضع مناقشات مستفيضة أجريت داخل اللجنة الفرعية واللجنة الرئيسية في عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢ وكذلك في اجتماعين عقدا فيما بين الدورات بشأن هذا الموضوع في باريس في يومي ١٠ و ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وفي روما في يومي ٢٨ و ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢. وكما جاء في الفقرتين ١ و ٢ أعلاه، فإن اللجنة الفرعية القانونية ستنتظر في الموضوع في دورتها الثانية والأربعين التي ستعقد في عام ٢٠٠٣.

باء- السجل والمسجل الدوليان

١٢ - ستؤدي الاتفاقية، إلى جانب بروتوكول الموجودات الفضائية، كما جاء في المادة ١٦ من الاتفاقية، ضمن جملة أمور، إلى انشاء سجل دولي للضمانات الدولية على الموجودات الفضائية. وسيكون السجل محوسبا تماما وسيتيح امكانية ادراج البيانات من قبل المستعملين المرخصين في مختلف أنحاء العالم. وسيعمل ويدار على مدى ٢٤ ساعة في اليوم.

١٣ - أما المسجل فهو الكيان الذي سيتولى تشغيل السجل الدولي. ووفقا للفقرة ٥ من المادة ١٧ من الاتفاقية، على المسجل أن يضمن التشغيل الفعال للسجل الدولي وأن يؤدي المهام الموكلة اليه بموجب الاتفاقية والبروتوكول واللوائح التي تضعها السلطة الإشرافية المرجح أن يكون المسجل الذي سيتم اختياره بموجب البروتوكول بشأن الطائرات شركة خاصة.

١٤- وبموجب المادة ٢٧ من الاتفاقية، تكون حرمة أصول السجل ووثائقه وقواعد البيانات الخاصة به ومحفوظاته، مصنونة ومحصنة ضد الحجز أو الاجراءات القانونية أو الادارية الأخرى. غير أن السلطة الإشرافية ستكون قادرة على رفع هذه الحصانة عندما ترى ذلك مناسباً. وعلاوة على ذلك، ووفقاً للمادة ٢٨ من الاتفاقية والفقرتين (٥) و (٦) من المادة التاسعة عشرة من المشروع الأولي للبروتوكول، يكون المسجل، مع بعض الاستثناءات، مسؤولاً عن تعويض الأضرار عن الحسائر التي يتكبدها شخص والتي تنتج مباشرة بسبب خطأ أو تقصير المسجل والمسؤولين والعاملين لديه أو بسبب عطل في تشغيل نظام التسجيل الدولي. وسيطالب المسجل بتوفير تأمين أو ضمان مالي يغطي جميع حدود مسؤوليته بموجب الاتفاقية.

جيم- السلطة الإشرافية

١٥- تتوخى المادة ٢٧ من الاتفاقية والفقرة (٢) من المادة السابعة عشرة من المشروع الأولي للبروتوكول المتعلق بالموجودات الفضائية أيضاً انشاء سلطة اشرافية تكون لها شخصية قانونية دولية وتتمتع مع مسؤوليها وموظفيها، بالحصانة ضد الاجراءات القانونية أو الادارية على النحو المحدد بموجب القواعد المطبقة عليهم بصفتهم كياناً دولياً. كما تتمتع السلطة الإشرافية بالاعفاء من الضرائب وبالامتيازات الأخرى المنصوص عليها في الاتفاق المعقود مع الدولة المضيفة التي توجد فيها.

١٦- ووفقاً للمادة ١٧ من الاتفاقية، تكون السلطة الإشرافية مسؤولة، ضمن جملة أمور عن:

(أ) انشاء السجل الدولي أو العمل على انشائه؛

(ب) تعيين المسجل أو اعفائه من منصبه، إلا اذا نص البروتوكول على خلاف ذلك؛

(ج) التأكد من أن أي حقوق لازمة لمواصلة التشغيل الفعال للسجل الدولي في حالة تغيير المسجل، ستؤول إلى المسجل الجديد أو تصبح قابلة للاحالة اليه؛

(د) القيام، بعد التشاور مع الدول المتعاقدة، بوضع أو اعتماد لوائح، وفقاً للبروتوكول، بشأن تشغيل السجل الدولي (تنص المادة الثامنة عشرة من المشروع الأولي للبروتوكول على أن تضع السلطة الإشرافية اللائحة التنظيمية الأولى بحيث تسري فور دخول البروتوكول حيز النفاذ)؛

- (هـ) وضع الاجراءات الادارية التي يمكن من خلالها رفع الشكاوى المتعلقة بتشغيل السجل الدولي إلى السلطة الإشرافية؛
- (و) الاشراف على المسجل وعلى تشغيل السجل الدولي؛
- (ز) القيام، بناء على طلب المسجل، بتقديم الارشادات اليه حسبما تراه السلطة الإشرافية ملائماً؛
- (ح) وضع هيكل الرسوم التي تفرض على خدمات ومرافق السجل الدولي واستعراض هذا الهيكل دورياً؛
- (ط) اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لضمان وجود نظام تسجيل الكتروني فعال قائم على الاشعارات لتحقيق أهداف هذه الاتفاقية والبروتوكول؛
- (ي) تقديم تقارير دورية للدول المتعاقدة بشأن الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية والبروتوكول.
- ١٧- وبموجب الفقرتين (٣) و (٤) من المادة ١٧ من الاتفاقية، يكون للسلطة الإشرافية أن تيرم أي اتفاق لازم لأداء مهامها، وتملك جميع حقوق الملكية في قواعد البيانات والمحفوظات المتعلقة بالسجل الدولي.

دال- الأساس المنطقي للنظر في جدوى تعيين الأمم المتحدة سلطة اشرافية

- ١٨- تتفهم الأمانة أنه يجري بحث جدوى تعيين الأمم المتحدة كسلطة اشرافية بموجب البروتوكول لأسباب من ضمنها ما يلي:
- (أ) استصواب اسناد هذه الوظائف إلى منظمة دولية موثوق بها وقائمة بالفعل؛
- (ب) الدور الذي ينهض به حالياً مكتب شؤون الفضاء الخارجي بصفته أمانة للجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية ولجانها الفرعية؛
- (ج) قيام مكتب شؤون الفضاء الخارجي، نيابة عن الأمين العام للأمم المتحدة، بحفظ سجل الأمم المتحدة للأجسام المطلقة في الفضاء الخارجي، بموجب اتفاقية ١٩٧٥ بشأن تسجيل الأجسام المطلقة في الفضاء الخارجي (مرفق قرار الجمعية العامة ٣٢٣٥ (د-٢٩)) ("اتفاقية التسجيل").
- ١٩- وسيكون السجل الدولي المنشأ بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية مختلفاً تماماً عن السجل الذي يحتفظ به المكتب حالياً بموجب اتفاقية التسجيل. والأهم من ذلك أن

المسألة موضع البحث المتعلقة بالسجلين مختلفة تمام الاختلاف. إذ إن السجل القائم للأمم المتحدة لتسجيل الأجسام المطلقة في الفضاء الخارجي يحتوي على معلومات من قبيل تاريخ الاطلاق والبارامترات المدارية للسواتل. بينما سيحتوي السجل الدولي المنشأ بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية على معلومات بشأن الضمانات المالية الدولية على مختلف الموجودات الفضائية.

٢٠- وقد وضع السجل الحالي أصلاً ليكون نظاماً لحفظ الأضابير. وعلى الرغم من أن بالامكان الآن الوصول إلى السجل مباشرة على شبكة الانترنت، فإن موظفي المكتب لا يزالون يدققون المعلومات التي ترد من الدول الأطراف في الاتفاقية ويقومون باصدارها كوثيقة رسمية من وثائق الأمم المتحدة (ضمن سلسلة ST/SG/SER.E)، ثم يدونون المعلومات في الفهرست الحاسوبي يدوياً.

٢١- وعلى العكس من ذلك، فإن السجل الدولي المنشأ بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية كان قد وضع كنظام الكتروني لحفظ الأضابير. ويقوم المستعملون المرخصون بادراج المعلومات في النظام الالكتروني مباشرة من أوطانهم. ولا يتم التحقق من المعلومات أو ادراجها يدوياً من جانب موظفي السجل الدولي.

هاء- حالة البروتوكول بشأن الطائرات والدور الذي تضطلع به منظمة الطيران المدني الدولية

٢٢- يتضمن هذا القسم تحديثاً وجيزاً عن حالة البروتوكول بشأن الطائرات، الذي فتح باب التوقيع عليه في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ (انظر الفقرة ٩ أعلاه). وبما أن نظام الطائرات هو الآن في مرحلة أكثر تقدماً من نظام الموجودات الفضائية ونظراً لأن الإيكاو قبلت، من حيث المبدأ، بوظائف السلطة الإشرافية المنشأة بموجب البروتوكول بشأن الطائرات، فإن الحالة القائمة في إطار البروتوكول المذكور ربما تساعد على توقع حدوث تطورات محتملة في إطار بروتوكول الموجودات الفضائية.

٢٣- وقد وجه المؤتمر الدبلوماسي الذي اعتمد الاتفاقية والبروتوكول بشأن الطائرات الدعوة إلى الإيكاو بصورة رسمية لقبول وظائف السلطة الإشرافية بموجب ذلك البروتوكول عند بدء نفاذ الاتفاقية والبروتوكول. كما دعا المؤتمر الإيكاو إلى انشاء لجنة من الخبراء لمساعدة مجلس المنظمة على النهوض بهذه الوظائف. ويعني قبول الإيكاو لدور السلطة الإشرافية "من حيث المبدأ" أنه لم يتم بعد اتخاذ قرار نهائي. فهناك مسائل من قبيل استرداد

التكاليف والمسؤولية والحصانة بحاجة للنظر فيها مرة أخرى، ولا تزال القضية قيد الاستعراض.

٢٤- وقد وقّعت على الاتفاقية والبروتوكول بشأن الطائرات حتى ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، أربع وعشرون دولة، ولكن لم تصدق أي دولة على أي من الصكين، وبالتالي لم يدخل أي منهما حيز النفاذ.

٢٥- وبانتظار بدء نفاذ الاتفاقية والبروتوكول بشأن الطائرات، فقد قرر المؤتمر الدبلوماسي أيضا انشاء لجنة تحضيرية تعمل كسلطة اشرافية مؤقتة لانشاء السجل الدولي. وستقوم اللجنة التحضيرية، ضمن جملة أمور، باختيار المسجل، بتوجيه و اشراف مجلس الإيكاو. وحث المؤتمر الدول المشاركة فيه والأطراف الخاصة المهمة على توفير التمويل الأولي اللازم على أساس طوعي بحيث تتولى الإيكاو ادارة الأموال لسد ما تحتاجه المنظمة واللجنة التحضيرية والايكاو من أجل النهوض بمهامهما. وينبغي أن يكون السجل الدولي جاهزا للتشغيل بحلول تاريخ بدء نفاذ الاتفاقية والبروتوكول.

٢٦- وعقدت اللجنة التحضيرية اجتماعها الأول في مقر الإيكاو في مونتريال من ٨ إلى ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٢. وبالاستناد إلى الأعمال التي أنجزتها فرقة العمل المخصصة التي أنشئت خلال العملية التشاورية الحكومية الدولية، اعتمدت اللجنة التحضيرية مجموعة من الوثائق الخاصة بعملية مناقصة دولية لاختيار المسجل. كما اعتمدت اللجنة التحضيرية ميزانية مقدارها ٢٧٠ ٠٠٠ دولار أمريكي لتغطية تكاليف الأعمال المتعلقة باختيار المسجل وغير ذلك من الخطوات اللازمة لوضع السجل الدولي قيد التشغيل خلال فترة زمنية مدتها تسعة شهور كان ينبغي أن تبدأ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢. ويتضمن المبلغ المذكور ٢٥٠ ٠٠٠ دولار خصصت للمناقصة التي ستجريها الإيكاو. ولم يُباشِر بعد بالمناقصة لعدم توفر الأموال اللازمة حتى الآن.

٢٧- وقد اتخذ مجلس الإيكاو قراره الخاص بقبول وظائف السلطة الإشرافية، من حيث المبدأ، على أساس التفاهم بأنه ينبغي استرداد كافة التكاليف التي تتكبدها المنظمة من الرسوم المفروضة على المستعملين المشار إليها في الفقرة (٢) (ح) من المادة ١٧، وعلى أساس أن المنظمة لن تقبل بأي مسؤولية وستحتفظ بكامل الحصانة فيما يتعلق بأداء هذه الوظائف. وتشمل الأحكام ذات الصلة المادتين ٢٧ و ٢٨ من الاتفاقية والمادة السابعة عشرة من البروتوكول بشأن الطائرات (وهي ماثلة للمادة السابعة عشرة من المشروع الأولي لبروتوكول الموجودات الفضائية).

واو - النهج المحتمل اعتمادها لاسترداد التكاليف

٢٨- يعتقد أن الأسلوب الرئيسي والمستمر الذي يمكن السلطة الإشرافية من استرداد تكاليفها التي ربما تكون كبيرة (انظر الفقرة ٢٦ أعلاه) سيكون من خلال الرسوم المفروضة على مستعملي السجل الدولي. وبموجب الفقرة (٣) من المادة التاسعة عشرة من المشروع الأولي لبروتوكول الموجودات الفضائية، فإنه ينبغي للسلطة الإشرافية أن تحدد الرسوم المفروضة على مستعملي سجل الموجودات الفضائية بحيث تسترد التكاليف المعقولة لانشاء وتشغيل وتنظيم السجل الدولي والتكاليف المعقولة للسلطة الإشرافية والمرتبطة بالاضطلاع بالوظائف وممارسة السلطات وأداء المهام المذكورة في الفقرة (٢) من المادة ١٧ من الاتفاقية.

٢٩- وعلاوة على استرداد تكاليف السلطة الإشرافية من خلال الرسوم المفروضة على المستعملين، فإنه يتعين الحصول على أموال أولية أو تمويل أولي لتغطية التكاليف خلال مرحلة البدء بالتشغيل كانشاء السجل الدولي واختيار المسجل الأول مثلاً. ويتمثل أحد المصادر المحتملة في التمويل المقدم على أساس طوعي من جانب الدول فرادى أو مجموعات من الدول (كالدول الأطراف في بروتوكول الموجودات الفضائية) أو الكيانات الخاصة.

ثالثا - التحليل

ألف - الاجراء المتعلق باتخاذ قرار بشأن تولي الأمم المتحدة لوظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية

٣٠- الجمعية العامة هي الجهة التي ستتخذ القرار الخاص حول ما اذا كانت الأمم المتحدة ستعمل كسلطة اشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية. وستنظر الجمعية فيما اذا كانت وظائف السلطة الإشرافية متفقة مع تفويض الأمم المتحدة وأنشطتها الحالية.

٣١- والأمم المتحدة تختلف عن الإيكاو من حيث كونها منظمة حكومية دولية عالمية أنشئت لصيانة السلام والأمن الدوليين واقامة علاقات ودية وتحقيق التعاون الدولي في حل المشاكل ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الانساني. وفي هذا الصدد فإنها تختلف عن الوكالات المتخصصة التي أنشئت لتنفيذ وظائف شتى بما فيها الوظائف التشريعية والتنظيمية في مجال معين من الأنشطة البشرية كالطيران المدني. ومن جهة أخرى، فإنه لم تنشأ حتى الآن أي وكالة متخصصة ماثلة للإيكاو بالنسبة للمسائل المتعلقة بالفضاء الخارجي على الرغم من أن الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية يلعب بالفعل دورا رئيسيا

فيما يتعلق بسواتل الاتصالات التي تشكل جزءاً رئيسياً من السوق التجارية الحالية للفضاء الخارجي.

٣٢- وقد أنشأت الجمعية العامة لجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية بعد وقت قصير من اطلاق أول ساتل اصطناعي. وحددت ولايتها وأنشطتها في القرارات السنوية التي اعتمدها بشأن التعاون الدولي في استخدام الفضاء الخارجي للأغراض السلمية وكذلك في توصيات مؤتمرات الأمم المتحدة الثلاثة المعنية باستكشاف الفضاء الخارجي واستخدامه في الأغراض السلمية وهي (اليونيسبيس واليونيسبيس ٨٢ واليونيسبيس الثالث). وبإنشاء اللجنة كهيئة دائمة في عام ١٩٥٩، طلبت الجمعية من اللجنة أن تستعرض مجال التعاون الدولي وأن تدرس الوسائل العلمية والمجدية لانتفاذ برامج لاستخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية يمكن الاضطلاع بها على نحو مناسب تحت رعاية الأمم المتحدة وأن تدرس طبيعة المشاكل القانونية التي قد تنشأ عن استكشاف الفضاء الخارجي (قرار الجمعية العامة ١٤٧٢ ألف (د-١٩)).

٣٣- ويتولى مكتب شؤون الفضاء الخارجي تنفيذ قرارات الجمعية العامة ولجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية. ويعمل المكتب كأمانة للجنة ولجنتيها الفرعيتين والهيئات المتصلة بهما، ويساعد البلدان في استخدام تكنولوجيا الفضاء من أجل التنمية، لا سيما من خلال برنامج الأمم المتحدة للتطبيقات الفضائية. ومن بين الأنشطة الاضافية الأخرى، يحتفظ المكتب بالنيابة عن الأمين العام، بسجل الأمم المتحدة للأجسام المطلقة في الفضاء الخارجي بموجب اتفاقية التسجيل، مثلما هو مشار إليه في القسم الثاني-دال أعلاه.

٣٤- وعلاوة على قرار الجمعية العامة بشأن تولى وظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية، فإنه يلزم اتخاذ عدد من القرارات ذات الصلة، من ضمنها ما يلي:

(أ) ثمة حاجة لقيام الجمعية العامة بدراسة واعتماد قرار بتوسيع الامتيازات والحصانات الممنوحة للأمم المتحدة بموجب اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لكي تشمل وظائفها المحتملة كسلطة اشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية (انظر الفقرة ٣٩ أدناه)؛

(ب) لا يجوز ادراج وظائف السلطة الإشرافية في الميزانية العادية للأمم المتحدة إلا بعد الحصول على إذن صريح مسبق من الجمعية العامة.

باء- تولي الجمعية العامة لوظائف السلطة الإشرافية بدلا عن الأمين العام

٣٥- ينبغي لأي اقتراح بتعيين الأمم المتحدة كسلطة إشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية أن يوضح الجهة التي ستعين كسلطة إشرافية: الجمعية العامة أم الأمين العام.

٣٦- والقرار بموافقة الإيكاو، من حيث المبدأ، على تولي وظائف السلطة الإشرافية بموجب البروتوكول بشأن الطائرات، صدرت عن مجلس المنظمة، وهو الذي سيتولى النهوض بوظائف السلطة الإشرافية بموجب البروتوكول بشأن الطائرات. وهذا المجلس يمثل الهيئة التشريعية للمنظمة ويضم ٣٣ دولة عضوا انتخبته جمعية الإيكاو لمدة ثلاث سنوات. والجمعية بدورها تضم ممثلين من كافة الدول المتعاقدة مما يجعلها، لأغراض هذا التحليل، مضاهية للجمعية العامة للأمم المتحدة.

٣٧- ومن شأن قبول الأمم المتحدة تولي الأمين العام لوظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية أن يؤدي إلى نشوء تضارب بين دور الأمين العام بموجب ميثاق الأمم المتحدة باعتباره كبير المسؤولين الإداريين للأمم المتحدة ووظائف السلطة الإشرافية المحددة على النحو الوارد في الفقرة ١٦ أعلاه، نظرا لأن تلك الوظائف تشمل وظائف تشريعية.

٣٨- وإذا تولت الجمعية العامة وظائف السلطة الإشرافية، فإن بإمكانها بالطبع اسناد مهام معينة إلى الأمين العام.

جيم- احتمال تعرض الأمم المتحدة للمسؤولية نتيجة للعمل كسلطة إشرافية

٣٩- بموجب الفقرة (٢) من المادة ٢٧ من اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة والفقرة (٢) من المادة السابعة عشرة من المشروع الأولي لبروتوكول الموجودات الفضائية تتمتع السلطة الإشرافية ومسؤولوها وموظفوها بالحصانة ضد الإجراءات القانونية أو الإدارية على النحو المحدد في القوانين المطبقة عليهم بصفتهم كيانا دوليا. وبالتالي فإنه في حالة تعيين الأمم المتحدة كسلطة إشرافية، فإن الحصانة ستنشأ عن اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (قرار الجمعية العامة ٢٢ ألف "الاتفاقية العامة").

٤٠- ورغم أن الأمم المتحدة ومسؤوليها وموظفيها يتمتعون بالحصانة بموجب الاتفاقية العامة، فإن المنظمة ملزمة أيضا بموجب القسم ٢٩ من المادة الثامنة من الاتفاقية العامة بأن

تتخذ ترتيبات لأساليب مناسبة لتسوية النزاعات الناشئة عن العقود وغيرها من المنازعات التي لها صفة القانون الخاص والتي تكون الأمم المتحدة طرفاً فيها.

٤١ - ولذلك فإن هناك مسألة مثيرة للقلق وهي أنه نظراً للوظائف الواسعة للسلطة الإشرافية، لن يكون من الممكن أو من المناسب دائماً المطالبة بهذه الحصانة. وإذا لم يكن المدعي راضياً بالتعويض الذي يتلقاه من السجل الدولي ولديه ما يثبت أن أفعال السلطة الإشرافية أو هفواتها قد أسهمت فيما لحق به من خسارة، فسيكون من الصعب على الأمم المتحدة أن ترفض هذا الإدعاء ببساطة بسبب الحصانة. وبالتالي فإنه إذا رفعت أي دعوى مماثلة ضد الأمم المتحدة فيما يتعلق بوظائفها كسلطة إشرافية، فسيتم وضع أحكام خاصة بتسوية هذه المنازعات.

٤٢ - وبموجب الفقرة (١) من المادة ٢٨ من اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة، فإن المسجل يكون مسؤولاً عن تعويض الأضرار عن الخسائر التي يتكبدها شخص والتي تنتج مباشرة بسبب خطأ أو تقصير المسجل والمسؤولين والعاملين لديه أو بسبب عطل في تشغيل نظام التسجيل الدولي. وبموجب الفقرة (٤) من المادة ٢٨ من الاتفاقية فإن على المسجل أن يتعاقد على تأمين أو ضمان مالي يغطي مسؤوليته بموجب هذه المادة. وإذا كان المسجل شركة خاصة أو منظمة وطنية لا تتمتع بالحصانة، فإن الأمم المتحدة لن تكون مسؤولة عن أنشطته من الناحية النظرية على الأقل. أما مسألة ما إذا كانت الأمم المتحدة ستعتبر مسؤولة من الناحية العملية فإنها تتوقف على طبيعة العلاقة بين المسجل والأمم المتحدة، باعتبارها السلطة الإشرافية.

٤٣ - وفي حالة موافقة الأمم المتحدة على تولي وظيفة السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية، فإنه ينبغي استطلاع إمكانية إدراج حكم في البروتوكول يفيد أن الأمم المتحدة لن تكون مسؤولة عن أفعال المسجل ومسؤولي السجل الدولي وموظفيه. غير أن حكماً كهذا لن يؤدي بالضرورة إلى إزالة المخاطر المشار إليها أعلاه.

٤٤ - ومن جهة أخرى، فإنه إذا قبلت الأمم المتحدة بوظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية، فإن هذا القبول ينبغي أن يكون مشروطاً أيضاً باسترداد جميع التكاليف المتكبدة في أداء وظائف السلطة الإشرافية. وقد كان هذا أحد الشروط التي وضعها مجلس الإيكاو عند قبوله، من حيث المبدأ، لوظائف السلطة الإشرافية بموجب البروتوكول بشأن الطائرات. وتشمل التكاليف التي يلزم أن تستردها الأمم المتحدة تلك المتصلة بإنشاء السجل الدولي والإشراف عليه وكذلك أي تعويضات تدفعها الأمم المتحدة بحكم وظائفها كسلطة إشرافية.

٤٥ - ويقترح المشروع الأولي لبروتوكول الموجودات الفضائية استرداد هذه التكاليف وكذلك مختلف تكاليف المسجل عن طريق رسوم تفرض على مستعملي السجل الدولي. وقد قدم منسق الفريق العامل المعني بالفضاء التابع للمعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص تقديراً أولياً يفيد أن السجل الدولي سيستخدم كمرحلة أولية لحوالي ١٢ إلى ١٤ ساتلاً في السنة. ولذلك فإنه في حالة مسؤولية الأمم المتحدة حيال أحد مستعملي السجل الدولي، فإن أي تكاليف يتكبدها ستسدد في النهاية من وسط المستعملين الصغير نسبياً الذي قد ينتمي إليه المدعي الفائز. وبالمثل فإن أي ضمان تصدره السلطة الإشرافية لتغطية حالات المسؤولية المقبلة المحتملة سيسدد في نهاية الأمر من مستعملي السجل الدولي عن طريق الرسوم المفروضة على المستعملين وهو ما يفترض أن هذه الرسوم قد تستوعب الأموال المذكورة.

دال - مسائل أخرى

٤٦ - وفقاً للفقرة (٤) من المادة ١٧ من اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة، فإن السلطة الإشرافية تملك جميع حقوق الملكية في قواعد البيانات والمحفوظات المتعلقة بالسجل الدولي. وبموجب الفقرة (٥) من المادة ١٧ من الاتفاقية فإن على المسجل أن يضمن، بين جملة أمور، التشغيل الفعال للسجل الدولي. ويجوز للسلطة الإشرافية بموجب الفقرة (٣) من المادة ١٧ من الاتفاقية أن تيرم أي اتفاق لازم لأداء مهامها. ولا يكون للمسجل أي حقوق للملكية في قواعد البيانات والمحفوظات في السجل الدولي وسيتم التعويض عن خدماته عن طريق ما يجمعه من الرسوم المفروضة على المستعملين مثلما تحدده السلطة الإشرافية. والمقصود من هذه الرسوم أيضاً هو سداد جميع التكاليف التي تتكبدها الأمم المتحدة بصفتها سلطة إشرافية. وهكذا فسيبدو وكأن السلطة الإشرافية "ستعين" من حيث الأساس كيانياً خاصاً أو منظمة وطنية لتقديم الخدمات إليها. والمفترض أيضاً أن يقوم الكيان الخاص أو المنظمة الوطنية بجمع الأموال للسلطة الإشرافية من أجل التعويض عن أي نفقات. وهذه حالة قد لا تتناسب مع مكانة الأمم المتحدة. وهو ما سيؤثر أيضاً على أي مسؤولية عن الأعمال التي يقوم بها المسجل ومسؤولي السجل وموظفيه (انظر القسم الثالث - جيم أعلاه).

٤٧ - تقضي الفقرة (٤) من المادة ٢٧ من اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة أن تكون حرمة أصول السجل الدولي ووثائقه وقواعد البيانات الخاصة به ومحفوظاته مصنونة ومحصنة ضد الحجز أو الإجراءات القانونية أو الإدارية الأخرى. غير أنه بموجب الفقرة (٥) من المادة ٢٧ من الاتفاقية، ولأغراض أي مطالبة ضد المسجل، يكون من حق المطالب الوصول إلى المعلومات والوثائق حسب الضرورة لكي يتمكن من مواصلة مطالبته. وهذان

الحكمان متناقضين إلى حد ما، على ما يبدو، لا سيما وأن الفقرة (٦) من المادة ٢٧ تنص على إمكانية قيام السلطة الإشرافية برفع الحماية والحصانة عن موجودات السجل الدولي ووثائقه وقواعد بياناته ومحفوظاته. وإذا كان للمطالب الحق بالفعل في الوصول إلى كافة المعلومات والوثائق الضرورية لكي يتمكن من مواصلة مطالبته، فإنه من غير الواضح ما هو السبب الذي يجعل من الضروري بالنسبة للسلطة الإشرافية أن ترفع، على وجه التحديد، الحماية والحصانة عن الموجودات والوثائق وقواعد البيانات والمحفوظات.

رابعاً- الخلاصة والتوصيات

٤٨- الجمعية العامة هي الجهة التي ستتخذ القرار المتعلق بما إذا كانت الأمم المتحدة ستتولى وظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية، ووضعت في الاعتبار تفويض الأمم المتحدة وأنشطتها الحالية.

٤٩- إذا تولت الأمم المتحدة وظائف السلطة الإشرافية، فإنه ينبغي للجمعية العامة أن تنهض بهذه الوظائف، نظراً لأن الوظائف المذكورة ستشمل وظائف تشريعية وهو ما سيتعارض مع دور الأمين العام بصفته كبير المسؤولين الإداريين للمنظمة، وبإمكان الجمعية بالطبع إسناد مهام معينة إلى الأمين العام.

٥٠- إذا عُينت الأمم المتحدة كسلطة إشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية فستكون هناك مخاطر كامنة في تحميلها المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن أفعالها أو هفواتها رغم كونها محصنة بموجب اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. وينبغي استطلاع إمكانية إدراج حكم في البروتوكول يفيد بأن الأمم المتحدة لن تكون مسؤولة عن أفعال المسجل ومسؤولي السجل وموظفيه غير أن ذلك لن يزيل بالضرورة مخاطر المسؤولية.

٥١- إذا قبلت الأمم المتحدة القيام بوظائف السلطة الإشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية، فإنه ينبغي لهذا القبول أن يكون مشروطاً باسترداد كافة التكاليف المتكبدة في أداء وظائف السلطة الإشرافية.

٥٢- على ضوء المسائل المبينة في هذا التقرير، فسيكون من المفيد للغاية مواصلة دراسة الخبرة العملية للإيكافو في النهوض بوظائف السلطة الإشرافية بموجب البروتوكول بشأن الطائرات قبل اتخاذ قرار نهائي بشأن قيام الأمم المتحدة بالعمل كسلطة إشرافية بموجب بروتوكول الموجودات الفضائية. كما أنه ربما يكون من المناسب، على ضوء كافة المصاعب، النظر في الخيارات الأخرى بما في ذلك خيار قيام مؤتمر الأطراف بإنشاء آلية لتعيين سلطة إشرافية مكونة من دول أطراف في الاتفاقية، حال بدء نفاذها.