



大会

Distr.: Limited
10 January 2003
Chinese
Original: English

和平利用外层空间委员会

法律小组委员会

第四十二届会议

2003年3月24日至4月4日，维也纳

临时议程*项目 8(a)

审查移动设备国际权益公约(2001年11月16日在开普敦开放供签署)

关于空间资产特定事项的议定书草案初稿：

审议联合国根据议定书草案初稿担任监管机关的可能性

移动设备国际权益公约（2001年11月16日在开普敦开放供签署）及其关于空间资产特定事项的议定书草案初稿：审议联合国根据议定书担任监管机关的可能性

秘书处的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 背景	4-29	3
A. 《移动设备国际权益公约》及关于特定种类移动设备的议定书	4-11	3
B. 国际登记处和登记官	12-14	4
C. 监管机关	15-17	5
D. 考虑指定联合国担任监管机关的理由	18-21	5

* A/AC.105/C.2/L.237。



E.	《关于航天器设备特定事项的议定书》的现状 & 国际民用航空组织的作用	22-27	6
F.	收回费用可能采取的做法	28-29	7
三.	分析	30-47	7
A.	作出联合国根据关于空间资产特定事项的议定书承担监管机关职能的决定的程序	30-33	7
B.	由大会而非秘书长承担监管机关的职能	35-38	8
C.	联合国因担任监管机关而存在的潜在的责任风险	39-45	8
D.	其他问题	46-47	9
四.	提要和建议	48-52	10

一. 导言

1. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会将在 2003 年 3 月 24 日至 4 月 4 日举行的第四十二届会议上讨论题为“审查移动设备国际权益公约(2001 年 11 月 16 日在开普敦开放供签署)关于空间资产特定事项的议定书草案初稿”的议程项目。
2. 在这个项目下,小组委员会将审议两个分项目:(a)审议联合国根据议定书草案初稿担任监管机关的可能性;(b)审议议定书草案初稿的各项条件与各国根据适用于外层空间的法律制度享有的权利和负有的义务之间的关系。还将设立一个新的工作组,以单独审议这些分项目。
3. 小组委员会第四十一届会议请秘书处与联合国法律顾问协商编写关于分项目(a)的报告,以供工作组审议(A/AC.105/787,第 137 段)。本报告就是根据这项请求经与联合国法律顾问协商编写的。

二. 背景

A. 《移动设备国际权益公约》及关于特定种类移动设备的议定书

4. 国际统一私法学社(统法社)是一个并不附属联合国的政府间组织,其主要作用是在各国间使私法特别是商法适合现代需要并得到统一。统法社拟定有关商法和其他方面私法的国际文书草案,然后提交各国审议和通过。
5. 统法社正在进行一个项目,以便建立以资产为基础为高价值移动设备融资的国际制度。
6. 以资产为基础的筹资是以特定资产或财产作抵押的一种融资方式。抵押一座房屋就是以资产为基础的融资中的一种。如果借款人没有向银行付款,银行就可以扣押房屋。这使银行在收回贷款方面得到更大程度的保障,而且如果贷款没有偿还,银行将有一种替代的收益来源(房屋)。反过来,这又使想买房屋的人更容易得到贷款,并意味着可按较低利率得到贷款。
7. 对于某些种类的高价值设备而言,以资产作抵押融资较为困难,如定期穿越国境的航空器或铁路车辆,或者完全在国境外的航天器。不容易使这些资产服从任何特定的国家管辖权,以便保障和强制执行提供信贷者的权益。特别是对于在国境外的航天器而言,很难适用一项常用的法律选择规则,即在发生纠纷的情况下,资产的担保权的效力、可强制执行性和优先权安排适用财产所在地国家的法律(物所在地法)。
8. 以资产为基础为高价值移动设备融资制度正在建立之中,其模式是一个载列共同的基本原则的多边基本公约和一些使基本规定适应每一类设备具体需要的特定设备的议定书。有关这种法律制度发展的更详细背景情况载于联合国秘书处和统法社秘书处 2001 年编写的一份报告(A/AC.105/C.2/L.225)。
9. 2001 年 10 月 29 日至 11 月 16 日,在国际民用航空组织(民航组织)和统法社主持下,在开普敦举行了通过移动设备国际权益公约及其航空器议定书外交

会议，在这次会议上，《移动设备国际权益公约》及其《关于航空器设备特定事项的议定书》“航空器议定书”于 2001 年 11 月 16 日开放供签署。关于空间资产特定事项的议定书和关于铁路车辆特定事项的议定书仍处于初稿阶段，这意味着政府专家还没有最后审定这些议定书以便提交统法社理事会。关于空间资产特定事项的议定书“空间资产议定书”草案初稿系由空间问题工作组拟订，该工作组由以个人身份工作的专家组成。议定书草案初稿可能于 2003 年底由一个政府专家会议进行首次审查。

10. 统法社力求与一些已在与各类移动设备有关的国际合作中发挥重要作用的政府间组织密切合作。民航组织共同组织了《公约》和《航空器议定书》的拟订工作，而国际铁路运输政府间组织(铁路运输政府间组织)则正在共同组织铁路车辆议定书草案初稿的拟订工作。

11. 就空间资产议定书而言，统法社已同和平利用外层空间委员会接洽。审议议定书草案初稿的项目于 2001 年首次列入委员会法律小组委员会的议程，并成为 2001 年和 2002 年小组委员会和主要委员会内广泛讨论的议题，也成为 2001 年 9 月 10 日和 11 日在巴黎和 2002 年 1 月 28 日和 29 日在罗马就此问题举行的两次闭会期间会议上广泛讨论的议题。如上文第 1 和第 2 段所述，法律小组委员会将在 2003 年举行的第四十二届会议上审查这一事项。

B. 国际登记处和登记官

12. 如《公约》第 16 条所述，除其他事项以外，《公约》和空间资产议定书将规定设立空间资产国际权益国际登记处。登记处将完全计算机化，允许全世界授权用户有可能输入数据。它将实行一天 24 小时运营和管理。

13. 登记官是负责国际登记处运营的实体。如《公约》第 17 条第 5 款所规定，登记官应保证国际登记处有效运作并履行《公约》、议定书和监管机关所制定规章所赋予的各项职责。根据《航空器议定书》挑选的登记官有可能是一家私营公司。

14. 根据《公约》第 27 条，登记处的资产、文件、数据库和档案不可侵犯，并且免于没收或其他法律或行政程序。不过，监管机关能够酌情放弃这种豁免。此外，如《公约》第 28 条和议定书草案初稿第十九条第 5 和第 6 条款所规定，除一些例外情况，由于登记官及其官员和雇员的过失或不作为或者由于国际登记系统发生故障而直接造成他人损失的，登记官应当承担损害赔偿责任。登记官应办理保险或财务保证，以承担《公约》所规定的所有赔偿责任。

C. 监管机关

15. 《公约》第 27 条和空间资产议定书草案初稿第十七条第 2 款还设想设立一个监管机关，监管机关应具有国际法人资格，作为一个国际实体，监管机关及其官员和雇员将享有对适用的规则所规定的法律或行政程序的豁免。监管机关还将依据与东道国的协议享受税务豁免及其他此类特权。

16. 如《公约》第 17 条所述，除其他事项外，监管机关将应履行下列职责：

- (a) 设立国际登记处或者规定国际登记处的设立；
- (b) 任命或罢免登记官；
- (c) 确保在登记官人选发生变化时将国际登记处持续有效运作所必需的各项权利授予或者转让给新登记官；
- (d) 经与缔约国协商后，依照议定书制定或者批准有关国际登记处运作的规章(议定书草案初稿第十八条规定监管机关应当制定首部规章，以便与议定书同时生效)；
- (e) 建立管理程序，使对有关国际登记处运作的投诉能通过此种程序送达监管机关；
- (f) 监督登记官和国际登记处的运作；
- (g) 根据登记官的请求，向登记官提供监管机关认为适当的指导；
- (h) 制定并定期复审国际登记处提供服务 and 便利的收费结构；
- (i) 做出一切必要的安排，确保建立一个高效率的、以通知为基础的电子登记系统，以实现公约和议定书的各项目标；
- (j) 定期向缔约国报告其履行公约和议定书项下义务的情况。

17. 《公约》第 17 条第 3 和第 4 款设想监管机关将能够订立履行其职责所必需的任何协议，并拥有国际登记处的数据库和档案的全部财产权利。

D. 考虑指定联合国担任监管机关的理由

18. 秘书处了解到，由于下述理由，正在考虑根据议定书指定联合国担任监管机关的可行性：

- (a) 将这些职能赋予一个信誉可靠和业已存在的国际组织是可取的；
- (b) 外层空间事务厅目前作为和平利用外层空间委员会及其小组委员会的秘书处的作用；
- (c) 外层空间事务厅根据 1975 年《关于登记射入外层空间物体的公约》(大会第 3235(XXIX)号决议，附件，“登记公约”)代表联合国秘书长维护一个联合国射入外层空间物体登记册。

19. 空间资产议定书项下的国际登记处将与外空事务厅目前根据《登记公约》维护的登记册有很大不同。最重要的是，两个登记处的主要内容完全不同。现有的联合国射入外层空间物体登记册载有卫星发射日期和轨道参数等信息。而空间资产议定书项下的国际登记处将包含关于各种空间资产的国际金融权益的信息。

20. 现有的登记册原来设想是一个书面存档系统。虽然现在在线提供登记册，但外空事务厅的工作人员仍然审查公约缔约国提供的信息，作为 ST/SG/SER.E 系列联合国正式文件发布并用手将这些信息输入在线索引。

21. 相反，空间资产议定书项下的国际登记处设想是一种电子通知存档系统。授权用户将从本国直接把信息输入电子系统。国际登记处工作人员并不验证或手工输入这些信息。

E. 《关于航空器设备特定事项的议定书》的现状与国际民用航空组织的作用

22. 本节简要介绍《航空器议定书》的最新状况，该《议定书》已于 2001 年 11 月 16 日开放供签署（见上文第 9 段）。由于航空器制度比空间资产制度要完善得多，并且由于民航组织已原则上接受行使航空器议定书项下监管机关的职能，《航空器议定书》的情况可能有助于预见空间资产议定书可能的发展趋势。

23. 通过《公约》和《航空器议定书》的外交会议正式邀请民航组织在《公约》和《议定书》生效时接受议定书项下监管机关的职能。会议还请民航组织设立一个专家委员会，帮助民航组织理事会履行这些职能。民航组织“原则上”接受发挥监管机关的作用，这意味着还没有作出最后决定。收回费用、赔偿责任和豁免等问题需要进一步审议，目前正在审查这一事项。

24. 截至 2003 年 1 月 10 日，有 24 个国家签署《公约》和《航空器议定书》，但没有一个国家批准任何一个文书，这也意味着两个文书都尚未生效。

25. 在《公约》和《航空器议定书》生效之前，外交会议还决定设立一个筹备委员会，作为临时监管机关负责设立国际登记处。除其他事项外，筹备委员会将在民航组织理事会指导和监督下挑选登记处。会议促请与会各国和有关私人当事方自愿提供必要的、拟由民航组织管理的启动资金，以便筹备委员会和民航组织履行任务。国际登记处应能在《公约》和《议定书》生效之前投入运营。

26. 筹备委员会于 2002 年 5 月 8 日至 10 日在蒙特利尔民航组织总部举行第一次会议。在政府间磋商进程期间设立的特设工作队所做工作的基础上，筹备委员会批准了挑选登记官的国际招标过程的整套文件。筹备委员会还批准 270,000 美元的预算，用来支付挑选登记官工作和在从 2002 年 7 月 1 日开始的九个月内使国际登记处作好运营准备所需其他步骤的费用。270,000 美元的数额包括用于将由民航组织进行的招标过程的 250,000 美元。招标过程尚未开始，因为迄今还没有收到必要的资金。

27. 民航组织决定原则上接受履行监管机关的职能是基于这样的理解：民航组织承担的所有费用应通过公约第 17 条第 2(h)款提到的用户费收回，该组织不接受任何赔偿责任，并且在这些职责的履行方面享有充分的豁免。有关条款包括《公约》第 27 条和第 28 条及《航空器议定书》第十七条(与空间资产议定书草案初稿第十七条类似)。

F. 收回费用可能采取的做法

28. 监管机关的费用数额可能很大(见上文第 26 段), 设想监管机关费用收回的主要的、经常性办法是向国际登记处用户收费。根据空间资产议定书草案初稿第十九条第 3 款, 监管机关应确定国际登记处的用户费, 以便能够收回建立、运营和管理国际登记处的合理费用, 以及监管机关依照公约第十七条第 2 款履行相关的职能、行使相关权力和执行相关职责所产生的合理费用。

29. 除了通过收取用户费收回监管机关的费用, 还必须获得创始资金或融资, 以支付启动阶段的费用, 例如建立国际登记处和挑选第一个登记官。一个可能的来源是国家、国家集团(如空间资产议定书缔约国)或私营实体自愿提供资金。

三. 分析

A. 作出联合国根据关于空间资产特定事项的议定书承担监管机关职能的决定的程序

30. 将由大会就联合国是否根据空间资产议定书担任监管机关作出决定。大会的决定将考虑监管机关的职能与联合国的任务授权和现有活动是否相符。

31. 联合国与民航组织不同, 它是一个普遍性的政府间组织, 设立的宗旨是维护国际和平与安全、发展友好关系和实现国际合作, 以解决具有经济、社会、文化和人道主义性质的国际问题。从这个意义上讲, 它不同于专门机构, 因为后者是为在人类活动的特殊领域如民用航空领域履行各种职能包括立法和监管职能而设立的。另一方面, 尚未为外层空间事项设立一个类似于民航组织的专门机构, 尽管国际电信联盟(国际电联)已经在通信卫星方面发挥主要作用, 而通信卫星又是当前商业性外层空间市场的一个主要组成部分。

32. 和平利用外层空间委员会是在第一颗人造卫星发射不久之后由大会设立的。其任务和活动由每年关于和平利用外层空间方面的国际合作的大会决议以及三次联合国探索及和平利用外层空间会议(外空会议、82 年外空会议和第三次外空会议)的建议来确定。在 1959 年将委员会作为一个常设机构设立时大会请委员会审查国际合作的范围, 并就可在联合国主持下妥善进行的和平利用外空方案研究切实可行的实施办法, 包括研究探索外空所引起的法律问题的性质(大会第 1472(XIV)号决议)。

33. 外层空间事务厅执行大会和和平利用外层空间委员会的决定; 担任外空委员会、其两个小组委员会及相关机构的秘书处; 并协助各国利用空间技术促进发展, 特别是通过联合国空间应用方案。如上文第二. D 节所述, 除了其他额外活动, 外空事务厅还根据《登记公约》代表秘书长维护一个联合国射入外层空间物体登记册。

34. 除了大会就是否根据空间资产议定书履行监管机关职能作出决定外, 还需要作出几个相关的决定, 其中包括:

(a) 大会需要考虑和批准将根据《联合国特权及豁免公约》授予联合国的特权与豁免扩展至联合国作为监管机关根据空间资产议定书可能履行的职能(见下文第 39 段)的决定；

(b) 只有经大会事先明确授权，监管机关的职能才可能列入联合国经常预算。

B. 由大会而非秘书长承担监管机关的职能

35. 任何指定联合国根据空间资产议定书担任监管机关的建议，都应澄清将指定谁担任监管机关：大会还是秘书长。

36. 就民航组织原则上同意根据航空器议定书承担监管机关的职能而言，是民航组织理事会作出决定，并且是理事会根据航空器议定书履行监管机关的职能。民航组织理事会是该组织的理事机构。它由民航组织大会选举的 33 个成员国组成，任期三年。而民航组织大会由所有缔约国的代表组成，为了分析的方便，可以说与联合国大会相当。

37. 如果联合国接受秘书长应根据空间资产议定书承担监管机关的职能，将在《联合国宪章》所规定的联合国秘书长作为联合国行政首长的作用和作为监管机关的职能之间造成冲突，因为如上文第 16 段所述，监管机关的职能包括具有立法性质的职能。

38. 如果由大会承担监管机关的职能，当然它可以将某些职能授予秘书长。

C. 联合国因担任监管机关而存在的潜在的责任风险

39. 根据《移动设备国际权益公约》第 27 条第 2 款和空间资产议定书草案初稿第十七条第 2 款，作为一个国际实体，监管机关及其官员和雇员将享有对适用的规则所规定的法律或行政程序的豁免。因此，如果指定联合国担任监管机关，豁免将来源于《联合国特权及豁免公约》(第 22 A 号决议，“总公约”)。

40. 虽然联合国及其官员和雇员应享有《总公约》所规定的豁免，但根据《总公约》第八条第 29 节，本组织也有义务规定适当办法，以解决联合国为当事人的契约所引起的争端或其他私法性质的争端。

41. 因此，人们担心，鉴于监管机关职能较广泛，主张这种豁免并非总是可能或合适。如果索赔人不满意国际登记处提供的赔偿，并有证据表明监管机关的作为或不作为促成索赔人的损失，联合国很难仅仅以豁免为由拒绝这种索赔。因此，如果就作为监管机关的职能对联合国提出这种索赔，就需要为解决这种争端作出规定。

42. 根据《移动设备国际权益公约》第 28 条第 1 款，由于登记官及其官员和雇员的过失或不作为或者由于国际登记系统发生故障而直接造成他人损失的，登记官应当承担损害赔偿责任。根据《公约》第 28 条第 4 款，登记官应办理保险或财务保证，以便承担本条所述的赔偿责任。如果登记官是一家不享有豁免的私营公司或国家组织，联合国对它的行为将不负责任，至少是理论上不负责

任。在实践中是否认为联合国应负责，将取决于登记官与担任监管机关的联合国之间是一种什么性质的关系。

43. 如果联合国同意根据空间资产议定书担任监管机关，则应探讨是否有可能在议定书中列入一个条款，大意是联合国不对登记官及国际登记处官员和雇员的行为负责。不过，这样的条款不一定会消除上述风险。

44. 另一方面，如果联合国接受根据空间资产议定书履行监管机关的职能，这种接受也应以收回履行监管机关职能所承担的所有费用为条件。这是民航组织原则上接受根据航空器议定书履行监管机关职能的一项要求。联合国需要收回的费用将包括与建立和监管国际登记处有关的费用，以及与履行作为监管机关的职能有关的、由联合国支付的任何损失赔偿金。

45. 空间资产议定书草案初稿设想，这些费用以及登记官的各种费用将通过向国际登记处的用户收费来收回。据统法社空间问题工作组协调员提供的初步估计，最初每年将有大约 12 至 18 颗卫星使用国际登记处。因此，如果联合国对国际登记处的用户承担赔偿责任，任何费用最终将由规模相对较小的用户群体支付，而索赔成功的人也许就属于这个用户群体。同样，监管机关为防备将来可能发生的赔偿责任而提取的任何保险费最终将由国际登记处的用户以用户费的形式支付。这里的假设是，用户费足以支付所涉的各种款项。

D. 其他问题

46. 根据《移动设备国际权益公约》第 17 条第 4 款，监管机关拥有国际登记处的数据库和档案的全部财产权利。根据《公约》第 17 条第 5 款，除其他事项外，登记官应确保国际登记处的有效运作。监管机关可以根据《公约》第 17 条第 3 款订立履行其职责所必需的任何协议。登记官不拥有国际登记处的数据库和档案的财产权，其服务将通过收取监管机关确定的用户费得到补偿。还打算用这些用户费支付联合国作为监管机关所承担的所有费用。因此，好象实质上是监管机关“征聘”一个私人实体或国家组织代其履行职责。还假定私人实体或国家组织将替监管机关收费以支付任何开支。这种情况可能与联合国的地位不相称。同时也影响对登记官及登记处的官员和雇员的任何行为承担赔偿责任（见上文三.C 节）。

47. 《移动设备国际权益公约》第 27 条第 4 款规定，国际登记处的资产、文件、数据库和档案不可侵犯，并且免于没收或其他法律或行政程序。然而，根据《公约》第 27 条第 5 款，为对登记官提起索赔之目的，索赔人应有权获得使其能够提起索赔所必需的资料和文件。这两个条款似乎在某种程度上相互矛盾，特别是因为第 27 条第 6 款规定了监管机关放弃国际登记处的资产、文件、数据库和档案的不可侵犯权和豁免的可能性。如果索赔人已经有权获得使其能够提起索赔所必需的资料和文件，不明白为何监管机关还需要明确放弃资产、文件、数据库和档案的不可侵犯权和豁免。

四. 提要和建议

48. 将由大会就联合国是否根据空间资产议定书承担监管机关的职责作出决定，同时考虑到联合国的任务授权和现有活动。

49. 如果联合国承担监管机关的职能，这些职能将由大会承担，因为监管机关的职能包括立法职能，这与秘书长作为本组织行政首长的作用相冲突。当然，大会可以委托秘书长代行某些职能。

50. 如果根据空间资产议定书指定联合国担任监管机关，就有为其作为或不作为所引起的损失承担责任的风险，尽管它享有《联合国特权及豁免公约》所规定的豁免。应探讨是否有可能在议定书中列入一个条款，大意是对于登记官及登记处官员和雇员的行为，联合国将不承担责任，但这不一定会消除承担赔偿责任的风险。

51. 如果联合国接受根据空间资产议定书履行监管机关的职能，还应以收回履行监管机关职能所承担的所有费用为条件。

52. 考虑到本报告所述问题，极其有益的做法是在就联合国根据空间资产议定书担任监管机关作出最后决定之前，继续研究民航组织在根据航空器议定书履行监管机关职能方面的实践经验。此外，鉴于种种困难，似宜考虑其他选择，包括由缔约方大会建立一个机制，一俟公约生效，就任命一个由公约缔约国组成的监管机关。