



大会

Distr.: Limited
31 March 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
议程项目 9
向和平利用外层空间委员会提出拟由
法律小组委员会第四十三届会议
审议的新项目提案

为什么需要有从外层空间遥感地球国际公约的必要性？

巴西提交的工作文件

A. 卫星遥感活动从国际角度看现在尚未得到充分的管理。

1. 关于这一问题的国际案文已完全过时：关于从外层空间遥感地球的原则（联合国大会第 41/65 号决议，附件）。该决议已因近 16 年来在这一部门所发生的技术方面的飞速发展而过时。决议没有解决当前多种卫星遥感方案所提出的问题。其中很大一部分方案是由商业目的很明确的私营公司运营的。不久前只有军队才能使用的高分辨率（1 米或 1 米以下）现在已在全世界范围内销售。和平利用外层空间委员会法律小组委员会花了 15 年多的时间来对各种提案进行了讨论，结果却是决议中一些并不起眼的用语，其中有很多折中的解决办法，而且即使是这些办法，也是可能作出相互冲突的解释的。¹

B. 卫星遥感活动现在已必不可少，而且应由一广泛的、强制性的、获得普遍承认的文书加以管制。

2. 第 41/65 号决议同所有这类文件一样，仅仅是咨询建议性的，并未给国家强加任何义务，也不符合对拟由所有国家开发的战略性空间活动进行广泛、安全而有效的管理这一需要。在这种情况下，任何东西也替代不了由联合国主持进行谈判并核准的、向所有国家开放的国际公约。



C. 许多卫星遥感活动仍未受到国际管制。

3. 原则一将“遥感”活动限制在那些旨在“改善自然资源管理、土地利用和环境保护”方面。第 41/65 号决议并未提到将遥感用于生产地区观测、侦察和监测（与农业、畜牧业、渔业和工业有关的活动）、运输基础设施（例如公路、铁路、港口和机场）或服务（气象服务和旅游），也未提及国际条约遵守情况核查。尽管对军事活动的讨论不属于法律小组委员会这一负责谈判第 41/65 号决议的机构的范围，但显而易见的是，现在，遥感已是现代战争中不可或缺的一种手段，而且，这一关键问题应由国际社会充分加以讨论并进行管制。所有这些显然具有经济和战略重要性的活动中，没有哪项活动受到了明确的国际条例的管束。这是一种不应有的法律空白，会给许多国家，特别是最不发达国家带来严重的损害。

D. 需要以对全球社会至关重要的国际公共服务所要求的谨慎对卫星遥感活动进行管制。

4. 原则二指出，“遥感活动应为所有国家谋福利和利益，不论它们的经济、社会或科学和技术发展程度如何，并应特别考虑到发展中国家的需要”。

5. 原则三指出，“进行遥感活动应遵守国际法，包括《联合国宪章》、《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》”，原则四接着指出，“该条特别规定探索和利用外层空间应为所有国家谋福利和利益，而不论其经济或科学发展程度如何，并订明在平等基础上自由探索和利用外层空间的原则。”

6. 这些原则都突出说明了“遥感活动对所有国家的重要性。因此，这类活动也是全人类的事情”，有必要拟订一个与此相称的法律制度。

E. 应保证卫星遥感服务的可管理性和可预测性。

7. 有些发达国家总是反对草拟关于遥感的公约，其论点是，第 41/65 号决议仍在发挥积极作用，这是因为决议所支持的是两项它们认为具有优先性的原则：

(a) 卫星任何时候对地球任何点不受限制地进行遥感；

(b) 不受限制地销售遥感数据，被感测国仅可“在不受歧视的基础上依照合理费用条件”获得关于其领土的数据（原则十二）。

8. 在地球上任何点进行不受限制的感测这一保证无疑是十分重要的，但这远未解决对所有国家都至关重要的这一活动所产生的一系列问题。“在不受歧视的基础上依照合理费用条件”一语过于含混不清，过于灵活。这不能构成一种安全而有效的规范，也不能保证被感测国在当代重大商业交易方面的最低限度基本可预测性，特别是在世界大国国家安全政策十分强硬而且不容谈判的情况下。

F. 应当为卫星遥感活动的日益商业化制订基本国际法律文书。

9. 光接受国际惯例、全世界自由遥感和这类遥感产品的自由销售等自第 41/65 号决议核准以来任何国家都未提出质疑的做法是不够的。这些惯例已得到 1999 年 7 月作为第三次联合国探索及和平利用外层空间会议（第三次外空会议）一部分举行的由国际空间法研究所和外层空间事务厅主办的二十一世纪空间法问题讲习班的承认。但是，这种承认并不影响讲习班得出下述发人深省的结论，使人们对问题的规模有了一个更好的了解：

“由于诸如商业遥感服务、商业联合体、国际合作影响以及服务的科学及工业应用等领域的不断发展，必须考虑拟定适当的条例。一些国家已经开始对利用数据的机会加以限制。”²

商业利益是应当加以尊重甚至鼓励的，但却不能超越公共利益。相反，商业利益应自行调整，以适应遥感服务的公共职能。因此，有必要制订一种基本国际法律制度，以阻止国家立法以一种不可避免、不可上诉的域外法权形式强加于整个国际社会。

G. 需要有“适当的条例”，不仅仅保证商业权利，还保证查询权利。

10. 正是因为考虑到这种需要，上述讲习班决定建议，和平利用外层空间委员会法律小组委员会应当在特别考虑到商业遥感服务日益扩大以及维护不受歧视查询数据的原则的情况下，³以《关于从外层空间遥感地球的原则》为基础，发起拟订一项关于从外层空间进行遥感的条约。之所以需要这样一项公约有两个主要原因：(a)遥感服务的商业化；(b)维护不受歧视查询数据的权利。这两条理由正日益变得越来越有力和令人信服。

11. 第 41/65 号决议通过时，遥感服务的商业化实际上并不存在。它是在那以后才出现的，在二十世纪九十年代有了迅速的发展，对整个世界产生了广泛的影响。商业遥感服务是一项非常复杂的经营活动，它影响到国际合作、科技协作和工业发展。因此，对这类活动的监管不能局限为出售数据自由。对于这项基本自由必须有详细规定，以便不至于因此而滥用权利和特权，而损害其他国家和整个国际社会的合法权益。与此同时，必须详细规定维护不受歧视查询数据的原则，因为如讲习班上所强调的那样，“国家一级对查询数据的限制正在出现”。

12. 我们在此所谈的是什么类型的歧视呢？必须尽可能具体地加以界定，以便意识到实际存在的障碍和防止可能妨碍不受任何限制查询数据的任何东西。

H. 必须清晰、详细地界定基本概念，填补现有的重大漏洞。

13. 在发展中国家看来，拟界定的第一个基本概念可以是原则四中所规定的概念，根据该条原则，遥感活动的进行“不得损及被感测国家的合法权利和权益”。

14. 这样一项原则，对 Cheng 来说，听上去好象是在实施睦邻原则，也就是说，仅仅象是对被遥感国家的友善表示。⁴这种友善表示似乎是必要的，因为据 Cheng 指出，被遥感国家没有得到任何特殊待遇，也许只有原则四中非常含糊的保障措施除外。但这位法学家又说，其实对这项保障措施可作自行解释。Cheng 的结论是：⁵

“总之，担心他人从外层空间收集的数据可能会对自己不利或者担心从外层空间收集的数据可能被遥感国或第三方滥用而对自己不利的国家很可能难以从联合国的原则中找到任何安慰。”

这实际上涉及如何保护某种尚未得到充分界定的东西：被遥感国家的权利和权益。

15. 因此，一项关于卫星遥感的公约将负责首先界定被遥感国家的权利和责任以及进行遥感活动的国家的权利和责任。其中任何一方的权利和责任都尚未得到明确的界定。

16. 另外，这项国际公约应当载有一些基本规范，用以保护知识产权和专利，特别是分析后的卫星遥感数据方面的知识产权和专利，以便确保合法权利，但同时又不中止或阻止需要这种信息的国家特别是被遥感国家查询这种数据。在开展这项工作中，考虑到世界贸易组织法律文书也许是有助益的。

I. 必须对遥感数据的使用确定责任，特别是相对于被遥感国家的责任

17. 必须充分界定“遥感活动”的概念。有了这种界定才能核查是否违反了被遥感国家的权利和权益，并在确实违反时使肇事者承担责任。

18. 第 41/65 号决议中提供的定义非常有限：原则一(e)项表明，“‘遥感活动’一词是指遥感空间系统、原始数据收集和储存站的操作，以及处理、解释和传播处理过的数据的活动”。可以给被遥感国家造成重大损害的不是涉及收集、储存、处理和传播处理过的数据的实际活动，而是经过分析后的数据的使用。正是这种使用没有列入现有的“遥感活动”概念之中。

19. 原则十四确认了这一点，因为它仅仅让“操作遥感卫星的国家”对遥感活动负国际责任。如 Cheng 所指出的，这项原则很奇怪地犯了一个考虑欠周的错误，即将 1976 年《外空条约》第 6 条的适用范围局限于操作遥感卫星，虽然该条规定，国家要对本国任何和所有政府和非政府空间活动承担国际责任。因此，第 41/65 号决议仅仅对遥感卫星的操作而没有对通过这种操作获得的数据的使用确定责任。这样一来，谁应当对使用损害了被遥感国家的遥感数据负责呢？对这个问题迄今尚未有一个明确的答案。但应当有这样一个答案。

J. 应当使关于卫星遥感活动的原则和规范具有一致性、协调性和有效性，以便防止相互矛盾的解释。

20. 1989 年荷兰乌得勒支大学 H. L. van Traa-Engelman 说，这些原则“常常包含一些根据其措词可以作不同解释的规定”。因此，他认为，“应谨慎地将所

制定的‘原则’视作为一种普遍行为守则，以及作为行为守则，处于国际立法演变进程中的发展过程。”⁶

21. 在原则四中可以找到这种不确定性的一个明确例子，因为原则四既承认遥感自由，又承认被遥感国家的权利和权益，但没有指出实践中如何实现这种调和。进行遥感活动的国家总是强调自由进行这种活动的重要性。被遥感国家力求保护本国的权利和权益。每一组国家对案文均有自己的解释。第 41/65 号决议的措词允许作任一解释。实际上最终占上风的是强者的观点，即在遥感活动中享有技术主导地位的国家观点。

22. 另一个例子是原则五。根据该条原则，进行遥感活动的国家应当促进这些活动方面的国际合作，并向包括被遥感国家在内的其他国提供参与其事的机会。但该条原则同时规定，每项这种参与都应当基于公平和彼此可接受的条件。如果被遥感国家参与的条件必须是彼此可接受的，则可以意味着合作将始终受制于进行遥感活动的国家的意愿。因此，这项原则虽然规定进行遥感活动的国家有义务与被遥感的国家合作，但它的适用取决于有义务这样做的前者（进行遥感活动者）是否接受。结果，同一条规范，在设立了责任同时又有助于实践中的废止。

23. 一项公正和公平的公约必须确保进行遥感活动的国家的技术和经济实力与被遥感国家这一不平衡关系中的弱方的合法权利和权益。这是一项困难的、几乎不可能的任务。然而，要实现迄今尚无的公正和公平，看来别无他法。

注

¹ 针对长时间讨论后产生的第 41/65 号决议并不起眼的措词，著名法学家和伦敦大学教授 Bin Cheng 提到了伊索寓言 *The Mountain in Labour*, Horace (*Ars Poetica*, 1.139) 将其概述为：*Parturiunt montes, nascetur ridiculus mus* (*The mountains are in labour, a ridiculous mouse will be born*) (意为“雷声大，雨点小”) (Bin Cheng, 《国际空间法研究》(牛津 Clarendon 出版社, 1997 年), 第 597 页)。

² 由国际空间法研究所和外层空间事务厅举办的二十一世纪空间法讲习班会议记录(联合国出版物, 出售品编号: E.00.I.5), 第 3 页。

³ 同上。

⁴ Cheng, 上引文, 第 590 页。

⁵ 同上, 第 596 页。

⁶ H. L. van Traa-Engelman, 《外层空间的商业利用: 法律和实践》(Dordrecht, 荷兰, Martinus Nijhoff 出版社, 1993 年), 第 245 页。