



和平利用外层空间委员会

法律小组委员会

第四十四届会议

2005年4月4日至4月15日，维也纳

临时议程*项目8(a)

审查2001年11月16日在南非开普敦开放供签署的

《移动设备国际利益公约》关于空间资产

特定事项的议定书初稿：审议联合国

可否担任未来议定书项下的

监督机构的问题

**关于联合国是否适合担任未来空间资产特定事项议定书项下的
监督机构问题的不限成员名额特设工作组的报告，
由作为工作组协调员的荷兰提交**

1. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会在其第四十三届会议上核可了审议《移动设备国际利益公约》空间资产特定事项的议定书初稿工作组关于设立一个不限成员名额的特设工作组的建议，特设工作组由各区域组至少两名代表组成，拟在小组委员会第四十三届和第四十四届会议之间，通过电子手段，继续审议联合国可否担任2001年11月16日在开普敦开放供签署的《移动设备国际利益公约》未来空间资产特定事项议定书项下的监督机构的问题，以便编写一份报告，包括一份决议草案的案文，提交小组委员会第四十四届会议审议。法律小组委员会还核可了工作组关于指定荷兰担任不限成员名额特设工作组协调员的建议。

2. 下列会员国代表参加了不限成员名额特设工作组的工作：阿尔及利亚、阿根廷、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、捷克共和国、法国、德国、希腊、印度、印度尼西亚、意大利、日本、哈萨克斯坦、墨西哥、荷兰、大韩民国、俄罗斯联邦、西班牙、美利坚合众国和乌拉圭。

* A/AC.105/C.2/L.253。



3. 不限成员名额特设工作组继续通过电子手段审议该议程项目并编写了本报告附件所载报告草稿。请法律小组委员会审议该报告草稿以便提交和平利用外层空间委员会进一步审议，然后连同一项建议一并提交大会。
4. 工作组在讨论中，有代表提出了应进一步考虑与报告草稿一道提交一份关于该事项的决议草案是否适宜的问题。在目前阶段，请大会原则上考虑这一事项可能就足够了。如果大会原则上同意联合国担任未来的议定书项下的监督机构的职能，则可在关于和平利用外层空间国际合作的年度决议中予以说明。在这种情况下，大会可在通过议定书和为通过议定书而举行的外交会议向联合国发出担任该职能的邀请之后，请委员会和/或其法律小组委员会根据大会似可提供的指导方针，拟定一份关于联合国担任议定书项下的监督机构的职能的决议草案供大会审议。

附件

和平利用外层空间委员会关于联合国是否适合担任未来空间资产
特定事项议定书项下的监督机构问题的报告草稿

一. 引言

1. 大会在其 2000 年 12 月 8 日第 55/122 号决议中赞同和平利用外层空间委员会的建议，即由法律小组委员会审议题为“国际统一私法协会关于移动设备国际利益公约草案和空间财产所涉特定事项议定书草案”的供讨论的单一问题/项目。在通过 2001 年 11 月 16 日在南非开普敦开放供签署的《移动设备国际利益公约》之后，大会在其 2001 年 12 月 10 日第 56/51 号决议中再次赞同小组委员会将这一事项作为供讨论的单一问题/项目加以审议。大会在其 2002 年 12 月 11 日第 57/116 号决议、2003 年 12 月 9 日第 58/89 号决议和 2004 年 12 月 10 日第 59/116 号决议中再次核可了供讨论的两个具体问题，其中包括“审议联合国可否担任议定书初稿项下的监督机构的问题”。

2. 法律小组委员会从其第四十届会议到第四十四届会议，审议了联合国可否担任开普敦公约未来的空间资产特定事项议定书项下的监督机构的问题。在第四十届会议和第四十一届会议期间，分别于 2001 年 10 月在巴黎和 2002 年 1 月在罗马举行的会议上在特设协商机制的框架内审议了这一问题。在第四十二届会议上，法律小组委员会收到秘书处与联合国法律顾问磋商编写的一份报告（A/AC.105/C.2/L.238）。本报告由法律小组委员会编写并经和平利用外层空间委员会第[.....]届会议通过。

3. 在国际统一私法协会(统法会)的主持下，目前正在就空间资产议定书进行谈判。设立了政府专家委员会并于 2003 年 12 月和 2004 年 10 月在罗马举行了两届会议，而且这两届会议都曾邀请和平利用外层空间委员会所有成员国参加。预计为通过空间资产议定书而举行的外交会议将邀请空间资产议定书项下的监督机构担任监督机构职能。由于下述理由，统法会曾就联合国可否担任空间资产议定书项下的监督机构的问题与联合国进行过接洽：

(a) 将此职能赋予一个信誉可靠且业已存在的国际组织是可取的；

(b) 联合国在促进和平利用外层空间国际合作方面承担着主要责任；

(c) 秘书处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；

(d) 外层空间事务厅根据《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）代表秘书长维护一个射入外层空间物体登记册。

虽然统法会只与联合国进行了接洽以请其考虑担任监督机构职能的问题，但其他候选人也可争取。上述政府专家委员会正在考虑其他可能想争取的候选人。挑选最佳候选人或制订挑选最佳候选人的程序将是为通过空间资产议定书草案举行的外交会议的特权。

4. 由联合国担任监督机构的职能将需要大会为此通过一项决议。本报告的目的旨在促使大会考虑由联合国担任此项职能的问题并做出决定。在大会进一步审议实际问题（见下文第四节）并就此事项做出最后决定之前，可做出一项原则上担任这一职能的决定。原则上通过一项决定是可取的，以澄清一些悬而未决的机构问题（见下文第三节）、推动和平利用外层空间委员会完成关于空间资产议定书的谈判和进一步审议这一事项。应当指出，大会只能在以下事项之后才能就此事项做出最后决定：

(a) 通过空间资产议定书；

(b) 为通过空间资产议定书举行的外交会议的联合国发出请其担任监督机构职能的邀请，或根据外交会议制定的程序发出的挑选一名候选人的邀请。

二. 监督机构的职能

5. 《移动设备国际利益公约》于 2001 年 11 月 16 日在开普敦开放供签署并于 2004 年 4 月 1 日生效，但仅针对议定书适用的一类标的物。公约的目的在于便利为购置和使用诸如航空器设备、铁路车辆和空间资产等高价值或特别具有经济意义的移动设备进行的融资。某类移动设备必须首先在一项议定书中予以指定，开普敦公约方能对之适用。关于航天器设备，公约的一项议定书——航空器设备特定事项议定书——已于 2001 年 11 月 16 日开放供签署；公约在适用航空器标的物方面尚未生效。已邀请国际民用航空组织(民航组织)在公约适用航空器标的物方面生效时，担任航空器设备议定书规定的国际登记处监督机构。民航组织理事会已决定原则上接受在外交会议召开并发出邀请之前担任这项职能，该机构目前正在指导和监督外交会议设立的筹备委员会，在公约适用于航空器标的物方面生效之前担任临时监督机构。关于空间资产，设想通过一项空间资产议定书草案来适用公约。初步估计空间资产议定书项下的预期流量为每年 12 至 18 颗卫星，由于法律确定性的增强很可能促进金融市场空间资产融资的提供，有理由预计这一数字将会增加。

6. 开普敦公约规定设立一个国际登记处以确定就移动设备的利益提出的竞合有效要求间的优先次序。根据空间资产议定书，这将需要设立一个空间资产国际登记处。竞合有效要求间的优先次序将取决于一项权益在国际登记处可查询的时间，但登记行为既不是也不假定是竞合要求有效性的一个方面。关于一项要求是否有效的争议将由主管法院作出裁决。在国际登记处登记信息只是让所有查询方知道在一个空间资产中声称的或可能存在的利益。登记的信息可能包括：(a) 当事方的名称；(b) 当事方的合同细节；(c) 登记种类和期限；(d) 对空间资产的描述。提交登记的信息将由登记官处理，登记官将不评估提交登记的信息的准确性，也不评估登记方行事的权力。这一系统的设计旨在：(a) 尽量减少未经授权的风险；(b) 防止明显不实或不含有所要求的信息的登记。

7. 开普敦公约还规定指定一个监督登记官和国际登记处的运作的机构。根据开普敦公约，空间资产议定书的监督机构应当：

(a) 设立国际登记处或规定国际登记处的设立；

- (b) 任命和罢免登记官，除非空间资产议定书另有规定；
 - (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，依照空间资产议定书制定或者批准并保证颁布有关国际登记处运作的规章；
 - (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督机构；
 - (f) 监督登记官和国际登记处的运作；
 - (g) 根据登记官的请求，向登记官提供监督机构认为适当的指导；
 - (h) 制定并定期复审国际登记处提供服务和便利的收费结构；
 - (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，以实现公约和空间资产议定书的各项目标；
 - (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。
8. 开普敦公约与未来空间资产议定书之间如有任何不一致之处，应以议定书为准。这项规定允许修改空间资产议定书草案中规定的监督机构的职能以顾及那些正在考虑担任监督机构作用的候选人的任何关切。

三. 有关担任监督机构职能的基本问题

9. 未来的空间资产议定书很可能通过增强对外层空间商业活动商业融资的可获性，促进这类活动的发展，从而为处于各种经济和技术发展水平的国家带来惠益。联合国应当决定自己是否能够和应当为此做出贡献。尤其是，需要评估联合国是否具有根据未来空间资产议定书担任监督机构职能的法律能力以及联合国担任此项职能在政治上是否可取的问题。
10. 联合国担任一项商业职能似乎并不适宜。考虑到监督机构职能的公共性质，不能说这就是一项商业职能。然而应当承认，监督机构的职能与向登记官所经管的私营赢利实体提供服务有关。因此，必须评估这是否符合《联合国宪章》所确定的联合国，尤其是大会的目标。在这方面，可考虑作为大会的一个附属机构的和平利用外层空间委员会和作为秘书处的一部分的外层空间事务厅与联合国系统的一个专门机构民航组织相比是否合适的问题。民航组织原则上接受担任航空器设备议定书规定的监督机构的职能（见第 5 段）。一方面，有的代表团提到联合国在联合国系统中的特殊地位以及民航组织与联合国目标的差别。另一方面，有的代表团指出，在联合国系统内，促进和平利用外层空间国际合作的责任不是赋予一个专门机构，而是赋予联合国本身。
11. 关于联合国是否具有担任未来空间资产议定书项下的监督机构职能的法律能力问题，代表团表达了不同的看法。有一种看法认为担任任何商业性的职能不符合《联合国宪章》的规定。相反，还有一种看法却认为担任这样一项职能

可以有助于实现《宪章》第 1 条第 3 款中所载联合国促进国际合作以解决各种经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题的宗旨。

12. 关于联合国担任未来空间资产议定书项下的监督机构的职能在政治上是否可取的问题，代表团也表达了不同的看法。一种观点认为，即使联合国具有担任此项职能的法律能力，它参与向私营赢利实体提供服务的活动是不适宜的。而另一种看法却认为担任此项职能可促进和平利用外层空间方面的国际合作，因此，尤其是通过以下方面，有助于实现联合国的各项目标：

(a) 促进国际合作解决具有经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题；

(b) 巩固和加强联合国促进和平利用外层空间国际合作的主要责任；

(c) 促进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）争取私营部门进一步参与联合国的工作的目标；

(d) 提高参与空间资产融资的私营实体对联合国关于外层空间的各项条约所规定的公法义务的重要性的认识；

(e) 避免根据空间资产议定书规定维护的国际登记处与《关于登记射入外层空间物体的公约》中规定维护的射入外层空间物体登记册发生冲突。

四. 与担任监督机构职能有关的实际问题

A. 联合国内的责任划分

13. 如果联合国根据未来的空间资产议定书准备担任监督机构的职能，将需要挑选一个合适的联合国机关来担任这一职能。考虑到联合国主要机关的主要职能和联合国内目前在和平利用外层空间国际合作方面的责任划分，似乎大会和秘书长拥有最全面的任务授权。大会可将这一职能部分或全部委托给和平利用外层空间委员会，或委托给其两个小组委员会中的任何一个或为此目的设立的一个附属机关；秘书长可将此项职能部分或全部委托给外层空间事务厅。由于上述任何机关行使这一职能都要受到某些规章限制，因此必须首先考虑到这些限制。

14. 大会可在《联合国宪章》（见第 10 条）范围内讨论任何问题或任何事项。多年的实践表明，这包括与和平利用外层空间国际合作有关的事项。将制定未来议定书规定的监督机构的职能以促进议定书的适当实施，从而促进和平利用外层空间方面的国际合作。这样，大会担任这一职能便似乎没有任何规章限制了。

15. 秘书长应履行特别是大会赋予他的各项职能（见《宪章》第 98 条）。考虑到大会在联合国内负有促进和平利用外层空间国际合作的主要责任，如果大会没有做出这样一项决定，秘书长似乎不能担任监督机构的职能。

16. 秘书长担任任何职能，无须请求或接受联合国以外当局的指示（见《宪章》第 100 条第 1 款）。开普敦公约和空间资产议定书草案中关于监督机构职

能的性质的规定没有设想议定书缔约方或任何其他国家或机构向监督机构发出指示或者监督机构向外部当局寻求指示的情况。

17. 工作组审议了由于监督机构的职能包括具有立法性质的职能，秘书长担任监督机构的职能是否会在《联合国宪章》所规定的秘书长作为联合国行政首长的作用与监督机构的职能之间造成冲突的问题。看来，监督机构职能的性质是行政性而不是准立法或准司法性的。可在未来空间资产议定书或随附文书中进一步明确监督机构职能的行政性质（见下文 B 节，特别是第 22 段）。

18. 在秘书长或大会担任空间资产议定书项下的监督机构的职能没有任何规章限制的情况下，还需要考虑行使该职能的实际要求。为使登记处在任何时候都良好地运作并发挥功效，毫不迟延地采取行动的能力似乎至关重要。任何与行使职能和运作程序有关的问题必须在接到通知后很快加以讨论。秘书长及其工作人员将有充分的条件履行这样一项职能。秘书长行使该职能的情况可由大会或诸如和平利用外层空间委员会这样的附属机关进行审查。

B. 担任开普敦公约所规定的监督机构职能

19. 已指出在开普敦公约与未来空间资产议定书之间如有任何不一致之处，应以议定书为准。可在议定书草案中修改监督机构的职能以顾及那些正在考虑担任这一作用的候选人的任何关切（见上文第 8 段）。

20. 设想监督机构的第一项职能是设立或规定设立国际登记处（开普敦公约第 17 条第 2(a)款）。考虑到建立国际登记处所需的专门知识，如果由联合国担任监督机构的职能，可考虑将建立登记处的工作外包出去。

21. 设想监督机构的第二项职能是任命和罢免登记官。根据开普敦公约，监督机构应当任命和罢免登记官，除非议定书另有规定（公约第 17 条第 2(b)款）。登记官应当在国际招标程序的框架内选出。联合国拥有公营部门采购程序方面的实际经验，因此这一职能似乎没有必要外包。可能需要指出的是，航空器设备议定书规定由监督机构，即民航组织任命登记官，任期五年（航空器设备议定书第十七条第 5 款）。

22. 设想监督机构的第三项职能是依照未来空间资产议定书制定或批准各项规章（公约第 17 条第 2(d)款）。但实际上，这类规章似乎应由空间资产议定书缔约国制定，监督机构的作用只是公布这些规章。在空间资产议定书草案中可明确说明这点以避免使人认为监督机构将担任立法方面的职能。

C. 监督机构所花费用的收回

23. 联合国担任监督机构的职能将需要费用，包括建立国际登记处的费用、人力资源和会议费用。由于联合国是应通过空间资产议定书草案外交会议的请求担任这项职能，必须确保这类费用通过预算外资金而不是联合国经常预算承担。因此联合国所花的所有费用应从用户收费或其他收入来源收回。虽然监督机构的一项职能是确定用户收费（开普敦公约第 17 条第 2(h)款），但预期的收

入显然将取决于空间资产议定书项下空间资产的流量。除了空间资产流量方面的不确定性之外，在产生收入之前的启动期也将产生费用。对于航空器设备议定书规定的国际登记处的创办费用，需要评估是否能够依靠有关国家和有关私营当事方的自愿捐款，对于上述不确定性，需要评估是否必须确保有其他收入来源以应付这一问题。可通过与议定书缔约国订立进一步的协议就全部收回费用的期限作出规定。

D. 享有特权和豁免

24. 鉴于未来空间资产议定书规定的监督机构职能的国际公共性质，监督机构及其代表和官员享有适当行使这项职能所需的特权和豁免是适当的。开普敦公约对这点已经认可，其中规定监督机构及其官员和雇员“享有议定书中规定的法律或行政程序的豁免”（公约第 27 条第 2 款）以及“与东道国的协议规定的特权”（公约第 27 条第 3(a)款）。

25. 如果联合国为促进其宗旨而担任监督机构的职能，则联合国、会员国代表以及联合国官员将享有《联合国宪章》第 105 条、《联合国特权和豁免公约》（大会第 22A(I)号决议）以及有关适用的协议所规定的特权和豁免。大会如果决定担任监督机构的职能，确认这些协议的适用是不无好处的。

26. 鉴于开普敦公约的有关规定，可在空间资产议定书草案中明确说明联合国、会员国代表以及联合国官员享有豁免权。这可通过一项规定来实现，根据该规定，监督机构及其官员和雇员将作为一个国际实体或其他实体，享有适用于他们的规则规定的法律和行政程序的豁免（见航空器设备议定书第十八条第 3 款）。关于特权，开普敦公约设想适用与东道国，即监督机构所设国家的协议，在空间资产议定书中似乎没有必要作出更进一步的规定。

27. 开普敦公约中规定了国际登记处的资产、文件、数据库和档案不可侵犯权和豁免（公约第 27 条第 4 款）而不需要进一步的规定。监督机构应拥有国际登记处的数据库和档案的全部财产权利（公约第 17 条第 4 款）并可放弃资产、文件、数据库和档案的不可侵犯权和豁免（公约第 27 条第 6 款）。

E. 使联合国不致因监督机构造成的损害而承担赔偿责任

28. 根据开普敦公约，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造成他人损失的，登记官可能承担赔偿责任（公约第 28 条第 1 款）。虽然这种责任将由登记官承担并且登记官须办理涵盖监督机构确定的其责任范围的财政担保，但也不能排除这样一种风险，即蒙受损失的人将要或还将要寻求从监督机构获得损害赔偿，尽管这种可能性似乎很小。是否有充分的理由使监督机构实际承担责任最终将取决于诉讼理由和登记官与监督机构之间关系的性质。

29. 尽管在提交市法院的这类案件中，联合国将享有管辖豁免，但《联合国特权和豁免公约》（大会第 22A(I)号决议）要求联合国规定适当办法，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（第 29 条）。因此不

能排除联合国由于监督机构在行使职能方面牵涉的问题而被要求支付损害赔偿的风险。

30. 支付损害赔偿构成国际登记处运作所涉及的一种费用。已经指出，任何费用，也包括监督机构行使职能产生的赔偿责任费用，必须通过预算外资金而不是联合国经常预算承担。但如果确定由于监督机构的重大过失导致损失，适当的做法似乎是作为一种例外情况来处理。

五. 关于联合国担任空间资产议定书项下的监督机构职能的决议草案

31. 如果联合国决定担任未来空间资产议定书项下的监督机构的职能并且为通过议定书召开的外交会议决定邀请联合国担任这一职能，大会将有必要为此通过一项决议（见第 4 段）。已拟订出一份决议草案供大会审议和通过这样的一项决议（见附录）。

附录

决议草案

联合国担任 2001 年《移动设备国际利益公约》空间资产特定事项议定书项下的监督机构职能

大会，

铭记《联合国宪章》第 1 条第 3 款中载明的联合国 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的宗旨，

回顾其 1959 年 12 月 12 日第 1472 (XIV)A 号决议和其后的各项决议，大会在这些决议中申明它深信联合国应当促进和平利用外层空间的国际合作，

深信进一步加强国际合作以便为了互利和所有有关各方利益而在该领域实现广泛有效协作的必要性和意义，

认识到根据 1999 年 7 月 19 日至 30 日在维也纳举行的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)通过的“空间千年：关于空间和人的发展的维也纳宣言”¹世界空间活动的结构和内容已发生重大变化，其表现形式是各级空间活动的参与者与日俱增，私营部门在促进和实施空间活动方面的贡献不断增强，

相信 2001 年 11 月 16 日在南非开普敦开放供签署的《移动设备国际利益公约》及其[.....]年[.....]月[.....]日在[.....]开放供签署的空间资产特定事项议定书通过增强为此类活动融资的可获性，很可能促进空间活动的发展，从而为处于各种经济和技术发展水平的国家带来惠益，

考虑到为通过《移动设备国际利益公约》的空间资产特定事项议定书而于[.....]年[.....]月[.....]日在[.....]举行的外交会议邀请联合国担任这些文书项下的监督机构的职能，

1. 决定接受为通过 2001 年 11 月 16 日在南非开普敦开放供签署的《移动设备国际利益公约》的空间资产特定事项议定书而举行的外交会议关于联合国担任这些文书项下的监督机构的职能的邀请，条件是联合国作为监督机构在履行职能、行使权力和履行职责方面所发生的合理费用，包括依照公约第 17 条第 2(h)款、议定书第十九条第 3 款以及根据与议定书缔约国商定的条款确定的费用得到全额支付，

2. 确认在行使这一职能的所有方面，联合国、会员国代表以及联合国官员应享有《联合国宪章》第 105 条、《联合国特权和豁免公约》²以及有关适用的协议所规定的特权和豁免；

¹ 《第三次联合国探索及和平利用外层空间会议的报告，1999 年 7 月 19 日至 30 日维也纳》（联合国出版物，出售品编号：E.00.I.3），第一章，决议 1。

² 大会第 22A(I)号决议。

3. 请秘书长履行这一职能并就此项职能的履行情况每年向大会提交报告。
