|  |  |
| --- | --- |
| **全权代表大会 （PP-14） 2014年10月20日-11月7日，釜山** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| 全体会议 | **文件 62-C** |
|  | **2014年8月8日** |
|  | **原文：英文** |
|  | |
| 秘书长的报告 | |
| 国际电联按照《空间议定书》 担任未来空间资产国际登记系统的监督机构 | |

|  |
| --- |
| 概要  在过去几年间，国际电信联盟（ITU）一直表达了按照《空间议定书》担任未来空间资产国际登记系统的监管机构的强烈愿望。本报告是对理事会2011、2012、2013和2014年会议以及有关国际电联可能担任空间资产国际登记系统的监督机构的筹备委员会第一次和第二次会议的跟进，介绍了一些相关背景，做出了澄清并提供了信息。  **需采取的行动**  将本报告转呈全权代表大会审议并采取适当的行动。  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  参考文件  [C11/26](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0026/en)、[C11/92](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0092/en)、[C11/100(Rev.1)](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0100/en)、[C11/120](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0120/en)、[C12/36](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0036/en)、[C12/68](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0068/en)、[C12/77](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0077/en)、[C12/94](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0094/en)、[C13/15](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0015/en)、[C13/55](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0055/en)、[C13/78](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0078/en)、[C13/107](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0107/en)、[C14/13](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0013/en)、[C14/INF/12](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0012/en)、[C14/51](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0051/en)、[C14/65](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0065/en)、[C14/71](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0071/en)、[C14/94](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0094/en)、[C14/96](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0096/en)号文件 |

# 1 理事会2011年会议

1.1 国际电联按照《空间议定书草案》担任未来空间资产国际登记系统的监督机构的问题最早是在理事会2011年会议上讨论的。秘书长表示，《空间议定书》的通过对于有关行业具有里程碑意义，对监督机构不会有什么财务影响，因为后者可从国际登记的收费中获得资金。他鼓励各位理事勿让国际电联错失良机。

1.2 理事会2011年会议讨论的主要问题涉及监督机构的权限以及强制执行、诉讼、赔偿责任、争议解决、财务影响、问责和责任的范畴和定义。理事会期间解决了成员国提出的相关问题，2012年2月的柏林外交会议有望对某些问题做出澄清。

1.3 理事会同意授权秘书长以观察员的身份参加柏林大会，同时一致认为，在国际电联是否会成为监督机构的问题上不应妄断，但国际电联秘书长可继续表达国际电联的意愿（见[C11/100 (Rev.1)](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0100/en)号文件）。秘书长将向理事会2012年会议做出汇报，理事会将根据外交大会的成果，在顾及财务、法律和技术影响的同时进一步审议该事项。

# 2 外交大会（2012年2月27日 – 3月9日，柏林）

2.1 为通过《移动设备国际权益公约关于空间资产特定问题的议定书》的外交大会是由国际统一私法协会（UNIDROIT[[1]](#footnote-1)）在德意志联邦共和国政府的邀请下于2012年2月27日至3月9日在柏林召开的。40个国家和包括国际电联在内的10家国际组织参加了外交大会。

2.2 大会在讨论后通过了[《移动设备国际公益公约关于空间资产特定问题的议定书》](http://www.itu.int/en/ITU-R/space/spaceAssetsProtocol/potocolSpaceAssets09032012-EN.pdf)（《空间议定书》）的案文。大会还通过协商一致通过了[外交大会《最终文件》](http://www.itu.int/en/ITU-R/space/spaceAssets/DCME-SP-Doc43-finalAct-EN.pdf)附件包含的五项决议。

2.3 按照理事会2011年会议的指示，根据大会的成果，代表国际电联秘书长的观察员表达了国际电联希望成为空间资产国际登记的监督机构的意愿，但须经国际电联主管机构的审议而且不损害主管机构对此事宜做出的决定，同时考虑到这些决定产生的财务、法律和技术影响。

2.4 大会通过了有关建立为成立空间资产国际登记机构的筹备委员会的第[1号决议](http://www.itu.int/en/ITU-R/space/spaceAssets/DCME-SP-Doc43-resolution1-EN.pdf)。该决议做出决议：“在《议定书》生效后，成立一个筹备委员会，按照UNIDROIT大会的指导，以全面的授权作为空间资产国际登记机构的临时监督机构。”该筹备委员会将由具有必要的资格和经验，由1/3的谈判国提名的来自国际电信联盟（ITU）、国际民用航空组织（ICAO）、国际铁路联运组织（OTIF）的人员和来自商业空间、金融和保险界及其他应邀作为观察员参加筹备委员会工作的有关各方的代表组成。

2.5 在有关建立空间资产国际登记系统监督机构的[第2号决议](http://www.itu.int/en/ITU-R/space/spaceAssets/DCME-SP-Doc43-resolution2-EN.pdf)中，考虑到国际电联的权益，大会请国际电联主管机构：

(1) 考虑由国际电联在《议定书》生效时或生效后担任监督机构的问题并酌情采取必要行动；

(2) 向UNIDROIT秘书长做出相应报告。

# 3 理事会2012年会议

3.1 在理事会2011年会议讨论了国际电联可能按照《空间议定书草案》担任未来空间资产国际登记系统的监督机构后，有关外交大会的情况报告已提交理事会2012年会议（见[C12/36](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0036/en)号文件），建议采取后续行动。理事会2012年会议同意授权秘书长继续表达国际电联希望成为监督机构的意愿，同时注意到，国际电联是否可以成为监督机构的问题不应在此阶段妄断。理事会亦授权秘书长或其代表在筹备委员会成立后作为观察员参加该委员会的工作。请秘书长事后向理事会2013年会议做出报告。理事会2013年会议将根据筹备委员会的成立进程及所取得的进展进一步考虑该问题，同时兼顾对国际电联产生的财务、法律和技术影响。

# 4 筹备委员会（第一次会议，2013年5月6-7日，罗马）

4.1 负责根据《空间议定书》建立空间资产国际登记系统的筹备委员会于2013年5月6和7日在国际统一司法协会（UNIDROIT）总部举行了第一次会议。根据外交大会有关成立筹备委员会的第1号决议，在《议定书》生效之前，委员会目前正在作为临时监督机构全面行使职责。

4.2 委员会成立了以下两个工作组：Igor Porokhin先生（俄联邦）为主席的第1工作组负责为空间资产国际登记机构制定规则草案，其参与方有中华人民共和国、法国、德国、俄联邦、南非、美利坚合众国和作为观察员参加的国际电联、SES和泰勒斯 – 阿莱尼亚航天公司；Bernhard Schmidt-Tedd（德国）为主席的第2工作组负责为空间登记处选择登记机构起草征求意见书草案，参与方包括中华人民共和国、捷克共和国、法国、德国、意大利、俄联邦、以及作为观察员的国际电联。委员会还就时间框架达成一致，建议第1工作组根据两次会议之间开展的工作情况于2014年初召开会议，之后在2014年4月可能举办第2工作组的会议。

# 5 理事会2013会议

5.1 作为对理事会2012年会议以及2013年5月6和7日在意大利罗马召开的筹备委员会第1次会议讨论（见[C13/55](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0055/en)号文件）的跟进，理事会2013年会议深入讨论了有关国际电联按照《空间议定书》作为未来空间资产国际登记系统监督机构可能发挥的作用问题。成员国提出的主要问题涉及在国际电联履行监督职能产生的财务影响和后勤方面的考虑；国际电联《组织法》规定的国际电联宗旨与空间议定书之间的联系；监督机构的权利与义务；将国际电联与议定书挂钩的文件；以及国际电联自己确定登记费用的可能性。

5.2 根据之前做出的决定，理事会2013年会议通过了有关审议国际电联按照《空间议定书》作为空间资产国际登记系统监督机构可能发挥的作用的第576号决定。该决定责成秘书长：

1) 就筹备委员会的成果和国际电联担任监督机构的相关财务、法律和技术影响向理事会2014年会议和下届全权代表大会提交一份报告，同时考虑到届时筹备委员会的新动向，并解决理事会要求澄清的问题；

2) 在《议定书》生效时或生效后，就国际电联参与筹备委员会会议的财务影响及其担任监督机构的各类财务影响做出报告；

3) 针对国际电联担任监督机构的问题，确定国际电联成员国和部门成员可就此展开审议或发表评论的机制（见[C13/107](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0107/en)号文件）。

# 6 筹备委员会（第二次会议，2014年1月27-28日，罗马）

6.1 2014年1月27至28日，在罗马联合国国际统一私法协会（UNDROIT）总部举行了根据《空间议定书》成立国际空间资产登记处筹备委员会的第二次会议。第1工作组（负责制定空间资产国际登记处规章草案）和第2工作组（负责制定挑选空间登记机构的征求意见书草案）未举行会议。

6.2 上述会议重点审议了Roy Goode教授制定的空间规章修订草案的解释性说明，并审议了涉及空间规章草案修订案文的其它内容，其中大部分时间用在了讨论如何确定空间资产登记标准的问题上，特别是卫星和在物理上相互连接的资产。有关确定登记设施使用费的问题被推迟讨论，可能将被纳入规章后的程序规则中。

6.3 有关尚未解决的登记机构的选择问题以及规则草案的最后敲定，筹备委员会同意于2014年9月11-12日在UNIDROT总部召开会议。休会期将用来敲定规则并拟订有关挑选登记机构的征求意见书草案。

6.4 筹备委员会表示，它正在按照国际电联最终将接受监督机构一职的设想开展工作，但目前对可能的其他方案作出猜测为时尚早。针对国际电联代表提出的有关监督机构的明确作用和责任等实际问题以及国际民航组织（ICAO）作为航空系统登记监督机构的经验，UNIDROT秘书处之后提供了一份阐明监督机构明确作用的备忘录（见附件2）。

# 7 理事会2014会议

7.1 考虑到即将召开的全权代表大会，理事会2014年会议获得有关国际电联按照《空间议定书》可能担任空间资产国际登记系统监督机构的详细资料（见**[C14/13](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0013/en)**和**[C14/INF/12](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0012/en)**号文件）。然而，在PP-14之前仍有一些不定因素有待澄清。中华人民共和国（见**[C14/71](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0071/en)**号文件）、日本（见**[C14/51](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0051/en)**号文件）和美国（见**[C14/65](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0065/en)**号文件）以及多位理事在第6和第7次全体会议期间提出问题并发表了意见（见**[C14/94](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0094/en)**和**[C14/96](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0096/en)**号文件）。

7.2 引起关注的主要问题集中在国际电联担任监督机构产生的财务、法律以及技术影响、监督机构的职能与国际电联职责范围之间的相互关系、国际电联的豁免权、国际电联面对登记机构中的作用、国际电联在《空间议定书》范围内的参与、国际电联同意或拒绝担任监督机构可能造成的影响评估。

7.3 根据之前做出的决定，理事会2014年会议注意到**[C14/13](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0013/en)**号文件并授权秘书长继续表达国际电联希望成为监督机构的意愿，同时指出，不应在此阶段妄断国际电联能否成为监督机构。同时，授权秘书长或其代表作为观察员参加筹备委员会及其工作组的工作。理事会还授权秘书长就此事宜向PP-14提交一份报告并向理事会2015年会议报告进展情况。

7.4 在有代表提出理事会应建议PP-14就此事宜做出决定的建议之后，理事会注意到一位观察员提出，最好建议PP-14审议该议题并酌情采取必要行动。

7.5 针对日本、澳大利亚、菲律宾、德国、法国、印度、马里、尼日利亚、阿根廷、瑞典、中国、土耳其和美国主管部门在理事会2012、2013和2014年会议上提出的有关国际电联可能担任空间资产国际登记系统监督机构提出的问题和意见，秘书处已完成一份包含所有必要信息、澄清和背景情况的情况通报文件。

7.6 为使国际电联秘书长能够完全透明地完成这项任务，建立了一个向所有理事国开放的有关《空间议定书》问题的共用点（SharePoint），以分享在线信息和意见（2012年10月15日DM-12/1031号函），见<https://extranet.itu.int/ITU-R/space-assets>。

# 8 请全权代表大会审议该文件并采取适当的行动

附件1

按照《空间议定书》  
担任空间资产国际登记系统的监督机构

**背景** – [《空间议定书》](http://www.itu.int/en/ITU-R/space/spaceAssetsProtocol/potocolSpaceAssets09032012-EN.pdf)是一系列国际条约的一部分。这些条约始于[《移动设备国际权益公约》](http://www.unidroit.org/english/conventions/mobile-equipment/main.htm)（以下称为公约）和[《关于航空器设备特定问题的议定书》](http://www.unidroit.org/english/conventions/mobile-equipment/main.htm)。两者皆于2001年11月16日在开普敦交由各国签署批准。[《空间议定书》](http://www.itu.int/council/C2011/link/026c_protocol.pdf)是一份旨在促进以资产为基础的融资，以便购买或使用卫星和转发器等跨境空间资产的法律文件。

**以资产为基础的融资** – 根据以资产为基础融资的国际法律框架，债权人在债务人违约时可强制执行其对设备的权利。此类融资适于涉及高价值资产的贷款。根据当前的法律制度，规范设备出租的法律通常将裁决此类设备抵押和租赁权利有效性、优先等级和强制执行等问题。但是，目前并没有法律规范空间设备的出租。从出借方角度来看，这使得以资产为基础的融资的风险变得不太能令人接受。

**国际登记** – 《空间议定书》为空基设备担保物权和租赁权益设定、排定优先等级和强制执行奠定了法律基础。创建空间资产的国际登记处（以下称为登记处），登记这些权益是[《空间议定书》](http://www.itu.int/council/C2011/link/026c_protocol.pdf)的一个重要特征。登记处将在“先登先占”原则的基础上决定各种权利的优先次序，为出借方提供与以资产为基础融资有关的、一定程度的法律确定性。登记将由登记机构每天二十四小时一周七天不间断地运营管理。

**空间资产** – “空间资产”在[《空间议定书》](http://www.itu.int/council/C2011/link/026c_protocol.pdf)中初步定义为太空中或旨在发射至太空的任何唯一可辨别人造资产，包括：

i) 航天器，如卫星、空间站、空间模块、太空舱、空间飞行器或可重复使用的发射飞行器[按规定可能需要登记]，无论是否包括属于以下ii)或iii)范围内的空间资产；

ii) 按照规定可能需要单独登记的载荷（无论是电信、导航、观测、科学或其它）；或

iii) 按照规定可能需要单独登记的航天器或载荷的一部分，如转发器以及所有安装、含盖在内或附加的配件、组件和设备及所有相关的数据、手册和记录。

**监督机构的职责和职能** – 监督机构将通过登记官监督登记处的运营。特别是，它将任用和解雇登记机构，监督其活动，在缔约国批准设立登记处后制定与登记处行使职能有关的法规，并可获得由签字国和缔约国任命的专家委员会的协助。它将确定并定期审查登记服务的资费构成（见公约第17条第(2)款）。

**选定监管机构的程序** – 出席外交大会（2012年2月-3月，柏林）的各国通过了有关为空间资产建立国际登记处而成立筹备委员会的第1号决议和有关建立监督机构的第2号决议，同时考虑到国际电联观察员在大会上表达的国际电联可能在经过其主管机构审议后担任监督机构的意愿。在《议定书》生效之前，筹备委员会将作为临时监督机构。一旦国际电联的主管机构做出国际电联不应担任监督机构的决定，委员会将指定另一国际组织或实体承担此任。

**资金** – 向国际登记处支付的用户费将为监督机构提供资金。未来空间资产国际登记处并非旨在成为一项赢利性运作。[《空间议定书》](http://www.itu.int/council/C2011/link/026c_protocol.pdf)第XXX条第(4)款规定：“公约第17条第(2)款第(h)项所述用户费应得到确定，以便收回建立、运营和管理国际登记处的合理费用以及监督机构依照公约第17条第(2)款履行相关职能、行使相关权利和执行相关职责所产生的合理费用。”在规定需收取的用户费时，监督机构将有权收取合理的组建费以及建立、运营和管理未来国际登记处，监督登记机构和执行监督机构其他职能的合理费用。

附件2

就关于按照《开普敦公约空间资产议定书》担任空间资产  
国际登记系统监督机构的澄清性说明

**（UNIDROT秘书处制订，2014年2月10日）**

该简要说明旨在就国际电联担任空间资产国际登记系统监督机构（将根据《2001年国际移动设备权益开普敦公约空间议定书》成立）所产生的影响提供信息。

说明以上述公约和议定书规则为基础，但将特别说明国际民用航空组织（ICAO）作为航空器国际登记监督机构所获得的切实可行的成功经验（根据《公约航空器议定书》、自2006年3月起开始工作）。

监督机构的作用

1 监督机构的作用是为下列工作作出规定，成立国际登记处、任命和监督登记机构、制定或批准国际登记处运营的相关规则、确立收费或登记机构根据公约确定的责任购买的保险额或财务担保（见以下第8段）并开展《开普敦公约》第17条规定的其它活动，其中包括就其按照《公约和空间议定书》履行义务情况定期向缔约国做出报告。

2 监督机构仅负责国际登记，不负责解释《议定书》及议定书在不涉及登记或与登记处无关的其它职能或活动方面的实施。解释是最终由各国法院负责的事宜，因此可能涉及到有关公约和空间议定书的官方评论（Official Commentary）。同样，监督机构亦不负责对特定登记作出裁决，也不负责指示登记处修改与特定登记有关的任何数据。

筹备委员会

3 如果国际电联决定担任监督机构一职，则能够接管将完全实现运营的国际登记处职责。与成立国际登记处相关的所有最初工作，包括成立和完善登记处的合同的谈判、初步规章的制定、首个登记官员的任命等都将提前由筹备委员会（按照2012年2月柏林外交大会第1号决议成立）完成。作为临时监督机构的筹备委员会只有在国际登记处完全实现运营且有关登记处工作的规章已最终建立时才向国际电联移交登记职责。毫无疑问，规章将由国际电联视情况予以修正、增补或更换。

4 筹备委员会的规章制定工作进展良好，其工作基础是最新（第6版）航空器登记处规章。筹备委员会已举行过两次会议，规章草案接近完成。可以说，目前唯一尚待解决的问题是明确有效载荷以及航天器相关部分有或有效载荷的标准。

专家委员会和国际登记顾问委员会

5 第3号决议请监督机构成立专家委员会，其成员不超过20个由议定书签字和缔约国提名的人员，他们需具备相应资格和经验，以协助监督机构履行职能。已成立了类似的CESAIR委员会 – 政府民用航空官员机构 – 作为航空器监督机构向ICAO提出意见和建议。国际航空器登记处成立了“国际登记顾问委员会（IRAB） – 一组行业法律和技术专家 – 就登记系统的用户需求向登记机构提出意见和建议。”IRAB向CESAIR提出建议，后者对这些建议作出审议，并视需要加以修改，之后将建议提交ICAO理事会。

涉及国际电联的工作

6 从以上段落可以清楚地看出，国际电联作为监督机构将负责空间资产国际登记处的监督工作，其肩上的担子相对较轻。当国际电联从筹备委员会那里接管登记处时，登记处已完全投入运营，且如果国际登记处成立类似委员会，则可充分利用等同于IRAB专家的行业专业技术，同时政府专家委员会将对相关提案作出评估并在对之作出必要修改后提交国际电联。在过去八年中，这种安排使ICAO的登记工作极为顺利，后者未发现需要额外雇佣任何工作人员来履行这些相关职责。

国际电联会有潜在责任吗？

7 简短回答为不会。根据第27（2）条，监督机构及其官员和工作人员享有议定书规定的法律或行政程序豁免权。《空间议定书》第二十八（2）条规定，监督机构及其官员和工作人员享有其作为国际实体或其它（实体）的适用规则规定的法律或行政程序的豁免权。国际电联作为联合国专门机构在国际法方面享有《1947年联合国专门机构的特权和豁免权公约》标准条款及该公约有关公约缔约国各方（目前为123个）的附件九规定的特权和豁免权。国际电联本身熟悉和了解该公约第三条第4-6章，其中规定专门机构及其财产、资产、办公场所和档案是不容侵犯的，这些都享有所有法律程序豁免权，特殊情况下放弃豁免权的案例除外。

登记机构的责任

8 与此相反，《开普敦公约》第28条规定，登记机构对于由个人行为或疏漏及其官员和雇员的行为或失误、或国际登记系统运行不良造成的损失负有完全赔偿责任，并要求其按照监督机构确定的数额为此购买保险或进行财务担保。航空器国际登记处目前的上述保险或财务担保额为1.3亿元。在该登记处运行八年中受理的42万份登记中，未收到任何一次索赔。

登记处资产的豁免权

9 国际登记处的资产、文件、数据库和档案是不可侵犯的，免于被收缴或经过任何其他法律或行政程序，但可由对登记机构提出索赔的索赔方做出评估。

《空间议定书》的修正/修订程序

10 《议定书》第四十七条规定，应不少于25%的缔约国各方的要求，UNIDROIT须经与监督机构协商，作为受托人（Depositary）召开缔约国家各方审查大会。因此，UNIDROIT将负责组织召开任何审查大会，但毫无疑问，如果国际电联担任监督机构一职的话，将与其密切协作进行这一工作。

收费和费用

11 根据《议定书》第三十二条，国际登记处的服务和设施收费将得到确定，以合理回收成立、运营和管理国际登记处的成本以及与监督机构按照《公约》第17（2）条履行其职能相关的合理费用，这也符合《航空器议定书》第20（3）条的规定。因此，国际电联将同ICAO一样，通过登记收费回收合理的职能履行成本，且毫无疑问，收费将能弥补登记机构和登记处工作人员的费用，但不得通过收费获利。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 国际统一私法协会（UNIDROIT）是一个独立的政府间组织，于1926年成立于罗马。按照章程，它的宗旨是研究改进、统一和协调各国和多国集团之间私法的必要性和方法并为实现上述目标拟定统一的法律文件、原则和规则。 [↑](#footnote-ref-1)