



大会第38届会议

执行委员会

议程项目21：修订《芝加哥公约》第五十条第一款以将理事会成员增至39个的提案

修订《国际民用航空公约》第五十条第一款
以便将理事会成员增至39个的提案

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

2013年3月8日理事会第198届会议第9次会议审议了沙特阿拉伯在大会第37届会议提出的建议，即修订《芝加哥公约》第五十条第一款以便将国际民航组织理事会的席位数目从36个增至39个的提案（C-WP/13971号文件）。理事会决定不建议将理事会的席位数目从36个增至39个。本文件附录载有国际民航组织大会通过对《国际民用航空公约》（芝加哥公约）第五十条第一款的历次修订的历史背景资料。

行动： 请大会审议沙特阿拉伯提出的提案以及理事会对该提案提出的看法和建议。

战略目标：	辅助实施战略 — 方案支助 — 法律服务和对外关系； 行政理事机构 — 大会和理事会秘书处。
财务影响：	将花费一些额外资源向另外三个成员国提供服务。
参考文件：	A37-WP/333号文件 C-WP/13971号文件 C-DEC 198/9号决定 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》 Doc 7600号文件：《国际民用航空组织大会议事规则》 Doc 9958号文件：《大会有效决议》（截至2010年10月8日） Doc 9982, A37-Min P/1-9号文件：《大会第37届会议全会会议记录》

1. 背景

1.1 在大会第 37 届会议上，沙特阿拉伯提交了题为“将国际民航组织席位增至 39 个”的 A37-WP/333 号文件，并如会议记录所述（Doc 9982, A37-Min.P/6 号文件）：“...全会采取了执行摘要建议的行动，将沙特阿拉伯提出的关于修订《芝加哥公约》第五十条第一款以将理事会的成员数目从 36 个增至 39 个的提案提交给理事会，以便按照大会 A4-3 号决议第 8 执行条款和《国际民航组织大会议事规则》（Doc 7600 号文件）第 10 条 d）款规定的程序予以处理”。

1.2 沙特阿拉伯在其文件中指出：“有鉴于世界航空业目前的发展情况和新地区集团的出现 — 50 年前尚不存在这些地区集团，也有鉴于世界几个地区所发生的变化，这些地区日益需要增加在理事会代表其利益的理事国数目”。沙特阿拉伯尤其提到“有鉴于世界上一些地区的空中交通流量日益增加，也有鉴于新出现的次地区在理事会没有代表”，并进一步指出“世界各地对空中航行服务需求量持续增长、不断建设新机场和扩建现有机场，因此有充分理由要求增加理事会理事国的数目”。

1.3 52 个国家出席了 1944 年的芝加哥会议，38 个国家签署了《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥），从而成立了国际民航组织，并将理事会成员数定为 21 个。《芝加哥公约》于 1947 年 4 月 4 日生效，并且本组织成员国数目从该条约生效时的 26 个增至 2012 年的 191 个。在同期，《公约》分别经过 1961 年、1971 年、1974 年和 1990 年相继四次修订，理事会成员国数目从 21 个增至 36 个。最后一次修订是 1990 年 10 月 26 日大会第 28 届（特别）会议通过的，并于 2002 年 11 月 28 日生效。

2. 关于修订《国际民用航空公约》的程序要求

2.1 对《芝加哥公约》的修订受《公约》第九十四条、《大会议事规则》（Doc 7600 号文件）第 10 条 d）款和大会 A4-3 号决议的规范。

2.2 根据 A4-3 号决议，当以下任何检验得到满足时，对《公约》的修订则可能是适宜的：

- a) 当经验证明必要时；
- b) 当明显可取或有用时。

2.3 至于程序，决议指出“任何意欲提出《公约》修正案的缔约国应在准备向其提交修正案的大会开幕之日至少 6 个月前以书面形式将其提交给理事会。理事会应审议任何此类提案，并于大会开幕之日至少 3 个月前将提案连同对它的意见或建议一并发送至各缔约国”。在此，沙特阿拉伯的提案在 A37-WP/333 号文件中正式提出。

2.4 同样,《大会议事规则》第 10 条 d) 款规定“《公约》修订提案连同理事会就此提出的任何意见或建议应在会议开幕前至少 90 天送达各缔约国”。

2.5 根据《芝加哥公约》第九十四条第一款,“对本公约所建议的任何修正案,必须经大会三分之二票数通过,并在大会规定数目的缔约国批准后,对已经批准的国家开始生效。规定的国家数目应不少于缔约国总数的三分之二”。根据《大会议事规则》第 53 条,第九十四条第一款所要求的大会三分之二票数应被理解为有代表参加大会并在表决时有资格投票的《芝加哥公约》缔约国总数的三分之二;为了确定这一总数,《规则》a)、b) 和 c) 款列出了某些应排除在外的情况。鉴于《芝加哥公约》缔约国的现有数目为 191 个,修订生效所要求的《芝加哥公约》缔约国总数的三分之二为 128 个。

2.6 经理事会批准的大会临时议程载于 2012 年 12 月 7 日 SA 38/1-12/65 号国家级信件“邀请参加大会第 38 届会议(2013 年 9 月 24 日至 10 月 4 日,蒙特利尔)”的附篇 A 中,其中包括项目 21: 关于修订《芝加哥公约》第五十条第一款以便将理事会成员增至 39 个的提案。

3. 将理事会成员数目从 36 个增至 39 个的财务影响

3.1 将理事会成员数目增至 39 个对国际民航组织的财务影响不会太大,因为按照 A4-1 号决议: 理事会成员国的义务,当选理事国必须“支持驻总部的专职代表”,包括支付本组织提供的办公场所的租金。然而,秘书处将增加额外时间和资源,向新的常驻代表团提供电话、信息技术(IT)和其他支持,如对外关系、行政(如补充医疗保险)、保安和邮件递送服务等。为 39 个而不是 36 个理事国印制和分发文件,也会增加费用。

4. 其他国际组织的经验

4.1 联合国其他专门机构随着其会员国总数的增加,各自理事机构的成员数目也相应增加了。以下表格是根据公共渠道可获得的信息编制的,对截至 1990 年 1 月 1 日和目前那些组织的成员国总数与其各自理事机构的席位数目之间进行了对照。

组织	成员国			理事机构		
	1/1/1990	目前	变化	1/1/1990	目前	变化
粮农组织	158	191	+33	49	49	0
国际原子能机构	113	159	+46	35	35	0
国际民航组织	162	191	+29	33	36	+3
国际劳工组织	150	185	+35	56	56	0
国际海事组织	133	170	+37	32	40	+8
国际电联	166	193	+27	43	48	+5
联合国教科文组织	158	195	+37	51	58	+7
工发组织	151	172	+21	53	53	0
万国邮联	170	192	+22	39	41	+2
世界卫生组织	166	194	+28	32	34	+2
世界知识产权组织	126	185	+59	50	84	+34 ¹
世界气象组织	160	191	+31	36	37	+1

4.2 可以注意到，在联合国共同系统中，国际民航组织是唯一的其理事机构（即理事会）和多数下属各委员会（由理事机构成员组成）全年多数时间都在开会的一个组织。2012年，国际民航组织理事会举行了26次会议，各委员会举行了29次会议（航空运输委员会：3次会议；财务委员会：11次会议；人力资源委员会：3次会议；联营导航委员会：2次会议；技术合作委员会：5次会议；非法干扰委员会：5次会议）。联合国系统中没有其他组织有这样的各种会议常态化的理事机构。

5. 理事会第198届会议的决定

5.1 2013年2月12日在理事会第198届会议第1次会议上，理事会治理和效率工作组（WGGE）审议了C-WP/13971号文件—修订《芝加哥公约》第五十条第一款以便将理事会成员数目增至39个的提案。

¹世界知识产权组织（WIPO）协调委员会的组成独特，即由巴黎联盟大会选举的41个巴黎联盟执行委员会正式委员；伯尔尼联盟大会选举的39个伯尔尼联盟执行委员会正式委员；瑞士；以及世界知识产权组织大会指定的两个特设委员组成。

5.2 治理和效率工作组注意到许多派代表参加理事会的国家的需要和日益强烈的愿望，但同时观察到增加成员数目未必是解决这个问题的最合适方法。有人表示担心，即这项建议会影响理事会的工作效率，同时需要修订《芝加哥公约》。同时也需要决定如何分配三个部分的额外席位。此外，也无法保证争取额外代表权的国家和地区集团就能当选为理事会成员。治理和效率工作组指出，理事会是由大会选举产生，应该代表所有成员国及其利益。工作组敦促理事会代表在审议这一问题过程中，根据《芝加哥公约》的精神，考虑需要照顾到其地区集团其他国家和所有其他成员国的利益。工作组因此建议理事会决定不建议增加理事会成员数目。

5.3 理事会核可治理和效率工作组提出的意见和建议，并决定不建议将理事会成员数目从 36 个增至 39 个。

附录

第五十条第一款历次修订的历史背景

1. 大会第 13 届（特别）会议（1961 年 6 月 19 日至 21 日，蒙特利尔） 对第五十条第一款的修订

1.1 1960 年 3 月，理事会审议了秘书处关于扩大理事会规模的可行性的文件，这是根据 A12-2 号决议拟订的，该决议指示理事会审议扩大理事会规模是否可取，并且倘若可取，多少数目是适当的。理事会建议将其成员增至 27 个。大会第 13 届（特别）会议对此进行了审议，赞成扩大理事会的理由除其他外主要是：

- a) 与出席芝加哥会议的国家数目（52 个）相比，国际民航组织成员数目大幅增加（84 个）；
- b) 扩大规模将有利于更好的地域代表性，尤其是对那些当时在理事会没有充分代表性的地区；和
- c) 除了国际民航组织，与联合国有关系的所有专门机构都已经增加了其执行机构的成员。

1.2 大会特别会议经审议后决定，将理事会成员从 21 个增至 27 个，并因此通过了 A13-1 号决议。那时，国际民航组织成员数目为 87 个，而当该修订于 1962 年 7 月 17 日生效时，国际民航组织则有 98 个成员国。

2. 大会第 17 届（A）（特别）会议（1971 年 3 月 11 日至 12 日，纽约） 对第五十条第一款的修订

2.1 1970 年 11 月，理事会在拟订大会第 18 届会议（1971 年 6 月/7 月，维也纳）的临时议程时，在一个国家（南斯拉夫）的提案基础上，审议了在临时议程中增加一项旨在扩大理事会规模的项目是否可取。1971 年 2 月 2 日，理事会决定向大会建议，应将理事会规模从 27 个成员增至 30 个。鉴于在拟将选举理事会的大会届会上讨论扩大理事会规模不可取，理事会决定召集大会特别会议；1971 年 2 月 3 日，理事会通过了一项决议，除其他外，其大致建议是大会暂停《大会议事规则》第 10 条 d) 款。

2.2 大会第 17 届（A）（特别）会议审议了对第五十条第一款的修订提案，普遍的意见是，国际民航组织成员增多应通过理事会成员增多反映出来，并应充分注意公平地域代表性。

2.3 大会特别会议经审议后决定，将理事会成员数目从 27 个增至 30 个，并因此通过了 A17-A-1 号决议。那时，国际民航组织成员数目为 120 个，而当该修订于 1973 年 1 月 16 日生效时，国际民航组织则有 125 个成员国。

3. 大会第 21 届会议（1974 年 9 月 24 日至 10 月 15 日，蒙特利尔） 对第五十条第一款的修订

3.1 1974 年 3 月，一个国家（比利时）提交了对第五十条第一款的修订提案，将理事会成员从 30 个增至 33 个。该提案认为，国际民航组织在技术进步方面的挑战日益加剧，以及所达到的普遍性质，更多国家有愿望承担理事会的职责，因而赞成扩大理事会。

3.2 1974 年 5 月，理事会注意到比利时的提案，并决定将其转发给各成员国时不发表任何意见。大会第 21 届会议对此进行了审议，并提出了支持该提案的以下理由：

- a) 有必要给予发展中国家在理事会更好的代表性；
- b) 有必要确保理事会得到各国的参与，而无论其大小，只要它们关心航空运输和空中航行的重大问题，并保持其技术和财务上的支持；和
- c) 有必要将成员增加与保持理事会效率的现实需要尽可能吻合一致。

3.3 大会经审议后决定，将理事会成员从 30 个增至 33 个，并因此通过了 A21-2 号决议；那时，国际民航组织成员有 129 个。该修订于 1980 年 2 月 15 日生效，国际民航组织当时有 156 个成员国。

4. 大会第 28 届（特别）会议（1990 年 10 月 22 日至 26 日，蒙特利尔） 对第五十条第一款的修订

4.1 1989 年 7 月 27 日，收到科特迪瓦政府 1989 年 7 月 7 日来函，要求在大会第 27 届会议的临时议程中包括一个将理事会成员国从 33 个增至 36 个的项目。

4.2 1989 年，大会第 27 届会议审议了科特迪瓦的提案。由四十个国家提交的 WP/193 号文件认为，由于技术革新带来的挑战日益加剧，国际航空运输商业战略的不断变化，若干国家尤其是发展中国家由此产生通过参加理事会的工作而承担其职责的愿望，因此赞同将该机构的规模从 33 个增至至少 36 个。

4.3 根据 A4-3 号决议第 8 决议条款，即提交一个关于修订公约的提案，大会同意将增加理事会成员数目的问题提交给理事会，以便理事会就此进行研究，并在 1990 年召集大会特别会议审议此问题。

4.4 1990 年 10 月 25 日，在大会第 28 届（特别）会议期间，通过了 A28-1 号决议，批准了关于在理事会增加三个席位的对《芝加哥公约》第五十条第一款的修订提案，理事会成员由此从 33 个增至 36 个。