国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

LC/40-WP/2-3
14/9/26

法律委员会 — 第 40 届会议

（2026 年 10 月 26 日至 30 日，蒙特利尔）

议程项目 2：审查法律委员会总体工作方案

审查《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》下国际炸药技术委员会的作用

（由法律委员会主席提交）[1]

1. 背景

1.1 法律委员会在第 39 届会议（2024 年 6 月 25 日至 28 日，蒙特利尔）期间，决定将“审查《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》下国际炸药技术委员会的作用”作为其总体工作方案的第 2 项，这一决定已获理事会批准。委员会的决定回应了理事会提出的关切，这些体现在秘书处提交的 LC/39-WP/3-2 号工作文件中。工作文件指出，理事会在审议国家提交的国际炸药技术委员会（IETC）任命人选并推进委员会提名和组建方面存在困难，而进一步召开委员会会议的目的和必要性仍不明确。因此，理事会将这一事项提交法律委员会，以决定是否需要修订《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》（1991 年，蒙特利尔 —《MEX 公约》），或者鉴于 IETC 已完成其授权任务因而应予终止。

1.2 为灵活且迅速地推进这一项目，2025 年 5 月 7 日，法律委员会主席任命亚历杭德罗 • 何塞 • 皮埃拉 • 瓦尔德斯（Alejandro José Piera Valdés）博士为报告员研究该议程项目，以期回应理事会提出的关切。

1.3 在大会第 42 届会议（2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔）期间，其法律（专门）委员会听取了报告员关于现状和一份初步报告的重点内容的通报，该报告已发布在国际民航组织大会第 42 届会议网站上。法律（专门）委员会赞扬报告员的工作，并承认需要采取最灵活和最快速的解决方案推动对 IETC 作用的审查。对此，法律（专门）委员会核准了法律委员会主席提出的建议，成立一个主席之友小组审查报告员的最终报告。

1.4 2026 年 8 月 18 日，报告员提交了最终报告 —《法律委员会报告员关于审查<关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约>下国际炸药技术委员会作用的报告》（报告员的报告），该报告可在法律委员会第 40 届会议网站上的参考文献栏目查阅。

---

[1] 爱丽丝 • 塞尔帕 • 布拉加 • 德拉 • 尼娜（Alice Serpa Braga Della Nina）博士（巴西）。

2. 主席之友小组

2.1 2025年11月，法律委员会主席成立了一个主席之友小组（FCG），成员包括来自尼日利亚、阿曼、韩国、瑞士和美国的专家，他们曾参加 FCG 的一次或多次会议，并与报告员进行了一些互动。FCG 得到了法律事务及对外关系局（LEB）提供的秘书处支持。

2.2 FCG 召开了五次虚拟会议：第一次会议：2025年12月19日；第二次会议：2026年5月8日；第三次会议：2026年6月8日；第四次会议：2026年7月9日；和第五次会议：2026年8月7日。

3. FCG 对报告员报告的审查

3.1 **总体意见**：FCG 赞扬报告员的报告，其中提供了全面的背景和清晰的分析以论述该事由。FCG 认真审议了报告中就 IETC 未来提出的以下备选方案：(i) 维持《MEX 公约》的现状，并采用一种解释性做法，即在预计不召开会议时，免除理事会任命 IETC 成员的职责；和 (ii) 启动正式修订进程的可能性。在审查中，FCG 未考虑报告第 5 节（《修订公约国际法律框架》、国际民航组织的实践和国际民航组织以外的条约实践）。这一节回顾了《维也纳条约法公约》（1969年，维也纳，“VCLT”）下的条约修正机制，审查了国际民航组织在缺乏内置修订机制的情况下形成的长期实践，强调了趋向明文修订程序的比较趋势及条约制定的近期发展情况。尽管这些问题具有更广泛的涉及面，但 FCG 未对此作进一步探讨，因为这些超出了小组的授权任务以及本议题下的工作范围。

3.2 **终止 IETC**：FCG 忆及，理事会在其第 231 届会议（2024 年 3 月 11 日，参阅 C-DEC 231/2 号决定）期间认定，鉴于当前的资源限制和更紧迫的组织优先事项，没有必要开展一项第三方研究以评估 IETC 的作用和持续相关性。鉴于理事会认为 IETC 已完成其在《MEX 公约》下最初赋予的作用，理事会请法律委员会评估终止 IETC 或重新界定其作用和职能的潜在解决方案。FCG 指出，航空安保委员会（ASC）在其提交理事会的报告中，考虑了若干建议对 IETC 作用进行审查的因素，其中包括：《MEX 公约》所述探测剂在过去 15 年间保持稳定，技术以及公约之外用于探测未标记塑性炸药的其他方法取得了进步，以及 IETC 前几届会议未提出加强国际监管框架的实质性建议。[2]在这方面，FCG 忆及，2022 年举行的上一届 IETC 会议完全是为了审议该委员会的未来而召集的，而且《MEX 公约》技术附件的最近一次修订可追溯至 2005 年。然而，FCG 认为，其职责范围并不包括核准或确认“无需进一步研究”这一结论，因为此类判定超出了其权限和法律专长领域。在同一背景下，报告员的报告强调，《MEX 公约》在更广泛的法律和监管框架下运作，超越了航空部门。在此基础上，报告得出结论认为，现阶段终止 IETC 或重新审视其作用为时尚早。

3.3 IETC 的任命：

3.3.1 FCG 承认，在预计不会开展实质性工作的情况下，定期任命 IETC 成员存在实际困难。FCG 指出，理事会面临一项挑战，需要维持一个预期可能不会开展任何活动的机构的任命，各国还需承担提名和支持那些暂无明确职责也没有预计工作任务的专家所带来的负担。

---

[2] C-MIN 231/2 号决定，第 29 至 34 段。

3.3.2 报告员的报告指出，由于缺乏对审查 IETC 作用或终止其运作依据的客观、全面评估，因此现在重新开放《MEX 公约》以进行实质性修订为时尚早。此外，报告指出，维持法律框架并不意味着僵化地保留现行做法。因此，报告员的报告强调，《MEX 公约》赋予理事会决定 IETC 会议何时何地召开的自由裁量权（第五条第四款，最后条款）。根据这一条款，在 IETC 成员的任命时间和频率方面，也可采取类似的灵活做法。为加强这一做法，FCG 指出，根据《MEX 公约》第五条，IETC 成员由理事会任命，任期三年，且有资格获再次任命。FCG 认为，该条款并不一定要求理事会无论是否存在业务需要，均须每三年履行一次完整的任命进程。相反，这项要求可以通过一种适用第五条的做法满足，即在需要支持 IETC 工作时，按需进行任命。这种做法与理事会根据需要召集 IETC 会议的处理方式一致。此外，《MEX 公约》第五条第三款应被解释为每次任命均为三年任期，但这并不意味着任命必须以三年为周期进行。换言之，每次作出任命时，任期将持续三年。

3.3.3 在这方面，FCG 指出，虽然 IETC 召开会议时必须至少由 15 名成员组成，但《MEX 公约》并未明确规定两届会议之间必须保持这一人数。FCG 认为，对《MEX 公约》进行修订，将就这一关于适用第五条做法的问题提供最高程度的法律确定性，并最终解决这一问题。不过，FCG 同时也承认，此类修订将需要大量时间和资源，而鉴于所考虑的变更范围有限，投入这些资源并不值得。换言之，当前情况表明，理事会提出的问题通过对公约作出解释性解读即可解决。

3.3.4 在此背景下，FCG 得出结论认为，最切实可行且在法律上恰当的做法，是国际民航组织大会通过一项决议，核准一种适用第五条的做法，据此，IETC 的成员可按需任命，因而在确定没有召开 IETC 会议的业务需求时，理事会无需每三年履行一次完整的任命进程。这一做法反映在报告员的报告中，其中包含一份为此拟定的大会决议草案。

3.3.5 FCG 进一步认为，这种适用第五条的做法，将在有关 IETC 持续作用和相关性方面出现进一步发展之前，为理事会提供有用的指导，同时维持《MEX 公约》确立的现有制度框架。FCG 指出，鉴于 IETC 成员目前的任期将于 2027 年初届满，而国际民航组织大会的下一届常会（A44）将于 2028 年举行，理事会可在行使第五条规定的职能时实施这一做法，且理事会无需等待大会通过决议即可据此采取行动。这一结论的依据在于，本文提出的建议本质上是宣示性的，体现了对《MEX 公约》的一种体系解释和目的解释，因此不依赖任何额外的正式行为。建议通过一项大会决议，旨在确保透明度并使各国充分了解这一做法，从而为理事会的决定提供更多支持，但这并不构成一项具有创设性的措施。

3.4 大会决议草案

3.4.1 大会决议的目的，是核准理事会就任命 IETC 成员问题适用第五条的做法。这将使本组织能够在安排 IETC 工作时，既满足业务需求和机构优先事项，又遵守《MEX 公约》的规定。这项决议无意增设《MEX 公约》下的新要求，也无意修改现有权利或义务。相反，决议将提供指导，并表明大会支持理事会在 IETC 管理中适用第五条的做法。

3.4.2 FCG 指出，各国将有充分机会进一步完善案文，且 FCG 未就其具体措辞表达总体立场，但认为大会决议草案为各国进一步审议和完善提供了有用的基础和框架。

3.4.3 FCG 在报告员的报告所附的大会决议草案中查明了需要改进的若干方面。关于第一执行条款，鉴于《MEX 公约》第五条第四款对此已作出明确规定，理事会就确定 IETC 会议地点和频率所享有的自由裁量权已属定论。因此，FCG 认为，大会决议没有必要涉及这一问题，决议草案中的相关段落可予删除。在这方面，本工作文件**附录**中载有报告员拟订的决议草案，其中包含了 FCG 提出的修订意见。

4. 委员会的行动

4.1 请法律委员会：(a) 注意到并审议 FCG 就报告员的报告提出的意见和结论；(b) 审查本工作文件附录所载的大会决议草案；和 (c) 采取其认为必要的任何行动。

— — — — — — — — —

附录

大会决议草案

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》第五条和第六条
在任命国际炸药技术委员会~~专家~~成员和召集会议方面的适用

~~大会：~~

认识到《关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约》（1991 年，蒙特利尔—《MEX 公约》）在协助防止针对民用航空的非法行为以及在建立可塑炸药标记和管制国际框架方面继续具有重要作用；

忆及《MEX 公约》设立国际炸药技术委员会（IETC）旨在将其作为技术咨询机构，负责评估炸药的制造、标记和探测方面的发展情况，并在适当时就其《技术附件》的修订提出建议；

又忆及《MEX 公约》委托理事会负责召集 IETC 会议，批准其议事规则，任命其成员，并监督《MEX 公约》所确立的技术制度的机构运作；

考虑到按照《MEX 公约》第五条第三款，IETC 成员“任期三年，有资格获再次任命”，且并不一定要求理事会无论该委员会是否存在业务需要，均须每三年履行一次完整的任命进程；

注意到理事会~~在实践中自行酌定国际炸药技术委员会会议的召集时间与频率，包括根据需要以特定方式召集此类会议~~在其第 193 届会议第四次会议（2011 年 6 月 17 日）上决定，仅在认为有必要时才召集 IETC 届会，因为此种做法符合《MEX 公约》第五条的要求；

又注意到 [_____中所载] [法律委员会第 40 届会议通过]的建议，即目前虽无必要对《MEX 公约》作大幅修正，但通过一项解释性决议，阐明理事会对任命~~专家和召集国际炸药技术委员会会议~~成员的自由裁量权，将有助于增强法律~~确定~~明确性和制度清晰性；

铭记在维持现有条约框架的同时作出有限的解释性澄清，构成一种将机构实践与当代运作现实相统一的适度的、法律上稳健的方式，且不触动《MEX 公约》所确立的实质性义务或机构平衡；

注意到 A35-2 号决议：《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》第四条的适用所确立的先例，其中大会以比照适用方式对《MEX 公约》第四条的适用作了解释，以便在不正式修正其文本的情况下，~~确保~~对条约的运作~~中的法律确定性和一致性~~进行澄清；

大会：

~~请各缔约国认识到，为有效执行《公约》，理事会保留对召集国际炸药技术委员会会议的时间和频率的自由裁量权，包括可视情酌定以特定方式召集此类会议；~~

~~并~~认识到理事会可~~以同样的方式，~~结合召集国际炸药技术委员会会议的业务需要及其有效运作的实际要求，灵活、务实地行使其任命和重新任命国际炸药技术委员会~~专家~~成员的~~权力~~自由裁量权；

敦促~~身为~~《MEX 公约》的当事国~~的国际民航组织成员国~~在其相互关系中承认，理事会可根据实际需要，以符合《MEX 公约》目标和宗旨以及该委员会有效运作的方式，行使《MEX 公约》第五条和第六条赋予的、任命或重新任命国际炸药技术委员会~~专家~~成员的职责；

~~还敦促身为《公约》当事国的国际民航组织成员国在相互关系中承认，理事会可根据机构优先事项、业务要求和相关技术的演变情况，确定召集国际炸药技术委员会会议的时间和地点，而无须在所有情况下恪守固定年会模式；~~

确认上述解释的目的仅在于澄清对《MEX 公约》的实际适用，并不改变其实质性义务，也不改变国际炸药技术委员会的技术授权，或是触动《MEX 公约》所确立的机构平衡；

宣布为促进《MEX 公约》现有框架的高效运作，通过本决议。

— 完 —