



经济及社会理事会

Distr.: General
20 February 2015
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十八届会议

2015年3月9日至17日，维也纳

临时议程*项目 6(b)

各项国际毒品管制条约的执行情况：

物质管制范围的变化

秘书处法律事务厅提供的法律意见

秘书处的说明

在中国政府发出通知建议将氯胺酮收入 1971 年《精神药物公约》附表一之后，麻醉药品委员会在 2015 年 1 月 29 日举行的闭会期间会议上讨论了将氯胺酮收入附表所涉及的实质问题和程序问题。¹在这次会议上，请秘书处就下述问题寻求法律意见：麻委会可否将世界卫生组织（世卫组织）建议不作国际管制的物质列入《1971 年公约》的附表。因此，下文转载了相关信息和文件。

一. 麻醉药品委员会请求提供法律意见

1. 麻醉药品委员会秘书在 2015 年 2 月 6 日的部门间备忘录中，请主管法律事务的助理秘书长 Stephen Mathias 注意，请求就下述问题提供法律意见：麻委会可否将世卫组织建议不作国际管制的物质列入《1971 年公约》的附表，并告知他，已请秘书处向定于 2015 年 2 月 23 日举行的麻委会下一次闭会期间会议提供法律意见的有关情况。

2. 麻委会秘书在备忘录附件一中题为“背景情况”的部分，向主管法律事务的助理秘书长告知以下情况：

(a) 根据 1971 年《精神药物公约》第二条第一款，中国政府在 2014 年 3 月 8 日的来函中通知联合国秘书长，中国建议将氯胺酮列入 1971 年《公约》附表一；

* E/CN.7/2015/1。

¹ 麻委会第一次闭会期间会议的成果已于 2015 年 2 月 6 日作为特别讯息分发给会员国。



(b) 秘书长在 2014 年 3 月 14 日向各国政府和世卫组织送交普通照会，同时附上该通知以及中国提交的支持将氯胺酮列入 1971 年《公约》附表一这一建议的相关资料，并邀请各国政府提供评论意见，说明其认为与氯胺酮可能列入附表有关的经济、社会、法律、行政或其他因素；

(c) 麻委会在 2015 年 1 月 29 日举行的闭会期间会议上讨论了与将物质列入附表有关的程序方面问题，特别是世卫组织就缔约国提交的通知提出的反对建议的影响。一些与会者认为，世卫组织对于有关医学与科学事项的判断应是决定性的，因此麻委会不能将氯胺酮纳入国际管制。另有与会者指出，虽然麻委会应当顾及世卫组织的判断，而且世卫组织对有关医学和科学事项的判断应是决定性的，但还应牢记委员会认属有关的经济、社会、法律、行政及其他因素，因此既可将物质列入任何附表，也可决定不列入附表。

3. 秘书还告知主管法律事务的助理秘书长，世卫组织药物依赖问题专家委员会 2014 年 6 月 16 日至 20 日在日内瓦举行的第三十六次会议的报告的排版前版本已在世卫组织提供后立即提请麻委会注意。

4. 此外，秘书还在备忘录的附件中提交了下列文件：

(a) 《1971 年公约》的条款和《精神药物公约评注》的相关部分；

(b) 中国提交的通知，其中拟建议根据《1971 年公约》对氯胺酮进行国际管制；

(c) 2014 年 11 月 25 日世卫组织总干事致联合国秘书长通知的相关部分摘录，其中涉及不对氯胺酮进行国际管制的建议；

(d) 世卫组织药物依赖问题专家委员会第三十六次会议报告排版前版本的相关部分摘录。

二. 2015 年 2 月 18 日负责法律顾问办公室的特等法律干事 David Hutchinson 致麻醉药品委员会秘书 Jo Dedeyne-Amann 的部门间备忘录，其中涉及麻醉药品委员会将世界卫生组织建议不作国际管制的物质列入《1971 年公约》附表的权力

1. 你们 2015 年 2 月 6 日的备忘录陈明，委托麻醉药品委员会秘书处就下述问题寻求我们的法律意见：

麻醉药品委员会可否将世界卫生组织建议不作国际管制的物质列入 1971 年《精神药物公约》附表？

2. 我们知道，《公约》缔约方和麻委会可能与我们的答复意见不同。我们的答复本身绝不应被理解为唯一或权威性的观点，我们希望你们向麻委会转达这一谅解。

3. 在上述谅解的前提下，我们对你们的问题的答复是，我们认为，麻委会可以将世卫组织建议不作国际管制的物质列入《1971 年公约》附表，只要麻委会在作出决定前已经考虑到《公约》第二条第五款所述的所有相关因素。

4. 详细分析载于本备忘录附件。

附件

1. 本附件的目的是对你们请我们提供意见的以下问题作详细分析：

麻醉药品委员会可否将世界卫生组织建议不作国际管制的物质列入 1971 年《精神药物公约》附表？

2. 我们了解到，之所以提出这一问题，是因为中国根据《1971 年公约》第二条第一款提交通知，称应将氯胺酮列入《公约》附表一，而世界卫生组织（世卫组织）对此答复说，该物质不应列入该附表。你们指出，麻醉药品委员会应在定于 2015 年 3 月 9 日至 17 日举行的第五十八届会议上就中国的通知采取行动。

麻委会在《公约》下的职能

3. 从背景看，麻醉药品委员会是按经济及社会理事会 1946 年 2 月 16 日第 9 (I) 号决议设立的，其任务授权包括“协助理事会行使理事会掌握的或被赋予的对涉及麻醉药品的国际公约和协定的适用情况进行监督的权力”。《1971 年公约》于 1971 年 2 月 21 日通过，并于 1976 年 8 月 16 日生效，目的是预防和打击滥用精神药物和由此产生的非法贩运，其中规定了麻委会在《公约》下的职能。经社理事会已在 1971 年 5 月 20 日 1576 (L) 号决议中正式接受这些职能。

4. 《公约》中题为“委员会之职责”的第十七条下的第一款规定，“委员会得审议一切有关本公约目标及其各项规定实施之事项并提具有关建议。”

5. 《公约》第二条规定了麻委会将物质增列于《公约》附表、将物质自某一附表改列另一附表、将某一物质自附表中剔除的具体职能。关于麻委会将物质增列于附表的职能，也就是与本案有关的情形，《公约》第二条第五款规定，“世界卫生组织对于有关医学与科学事项之判断应具决定性，委员会得计及世界卫生组织之有关通知，并念及其认属有关之经济、社会、法律、行政及其他因素，将有关物质增列附表一、附表二、附表三或附表四。委员会且得向世界卫生组织或其他适当来源索取进一步之情报资料。”

将物质增列于《公约》附表的程序

6. 在麻委会根据《公约》第二条第五款作任何审议之前，应有几个步骤，其中世卫组织发挥着关键作用。按照《公约》第二条第一款，缔约国或世卫组织可通知将某一尚未受国际管制的物质列入《公约》附表。第二条第二款规定，“秘书长应将此项通知及其认为有关之任何情报资料转送各缔约国及委员会，且于此项通知系由缔约国提出时，亦以转送世界卫生组织。”

7. 《公约》第二条第四款规定，世卫组织应按照该条规定的标准对具体物质进行评估，并将其判断和建议告知麻委会。然后麻委会根据上文引述的第二条第五款对该问题进行审议。

8. 在这方面，我们了解到，中国根据《公约》第二条第一款提出了将氯胺酮列入《公约》附表一的通知（E/CN.7/2015/7，附件三）。我们也了解到，世卫组

织对中国提交的通知的回应是，建议目前不对氯胺酮进行国际管制（E/CN.7/2015/7，附件四）。你们的问题是，麻醉药品委员会可否将世卫生组织建议不作国际管制的物质列入 1971 年《精神药物公约》附表。

麻委会和缔约方的职责

9. 首先，应由麻委会决定自身是否有权处理某一具体事项，如在世卫生组织表达了相反意见的情况下将一物质列入《公约》附表。在这方面，经济及社会理事会各职司委员会议事规则第 54 条可适用于麻委会，其中规定“要求决定委员会是否有权通过某项提案的动议，应在有关提案付诸表决前先付表决。”因此，如果麻委会议成员提出此种动议，则应由麻委会作出决定。

10. 不过，下文列出的某些情况可能会使你们的问题更加清楚明了。我们要强调的是，下文提及的要点不能算是对《公约》相关条款的权威解释或决定性解释，可能会有其他各方持另一种观点。

对相关条款的分析

11. 我们首先注意到，《公约》并没有条款具体述及你们问题中所述的情形。《公约》第二条第四款述及的情形是世卫生组织提供对某一物质的判断以及对该物质的任何必要管制措施，第二条第五款规定麻委会有权将任何物质增列于《公约》附表。

12. 但并没有具体条款明确规定，如果世卫生组织建议不对某一物质进行国际管制时应当遵循何种程序，也没有具体条款说明，即使世卫生组织提出了此种建议，麻委会仍可自由作出相反决定，或世卫生组织提出的不对某一物质进行国际管制的建议对麻委会有约束作用。

13. 关于《公约》第二条第四款下的世卫生组织通知的性质，该条规定，该通知应包含对有关物质的“判断”，连同关于管制措施的“建议”。第二条第五款进一步规定，世卫生组织“对于有关医学与科学事项之判断应具决定性”。“决定性”一词指的似乎是世卫生组织的判断具有特殊地位，用于最终确定某一物质的医学性质和科学性质。

14. 但第二条第五款进一步规定，麻委会可以“念及其认属有关之经济、社会、法律、行政及其他因素”，将有关物质增列附表。这似乎是要求麻委会不仅考虑到世卫生组织有关医学与科学事项的判断，还要考虑到经济、社会、法律、行政及其他因素。只有将这些全部考虑在内之后，麻委会才能决定是否将有关物质增列于附表。因此，第二条第五款似乎指出，麻委会应将所有相关因素都考虑到之后再下结论，而不是只以一项或几项因素（如世卫生组织的判断）为依据。这种办法似乎已为麻委会所接受（E/1983/15，第 195 段）。

15. 《公约》第二条第五款还明确规定，只有麻委会有权将物质增列入《公约》附表。《公约》并未将这一权力赋予世卫生组织。唯一的例外是，若一缔约方就麻委会的决定提出请求，则可由经济及社会理事会决定将物质增列入《公

约》附表（《公约》第二条第八款）。

《精神药物公约评注》

16. 在研究你们的问题时，我们还参考了 1976 年出版的《精神药物公约评注》（E/CN.7/589），其中在解释《公约》条款方面提供了有益的指导。第二条第五款的评注（第 71 页）阐明：

如果世卫组织依据[第二条]第四款认定某一物质没有第(一)项 1 目或 2 目所述的危险性质，因而在通知中向麻委会明确或暗示建议不对该物质进行管制，则麻委会无权对其进行管制。麻委会若进行管制，就不符合规定中所述世卫组织“对于有关医学与科学事项之判断应具决定性”，也不符合《维也纳公约》作者的基本假设，该公约的意图是仅处理上述(一)目或(二)目所定义的具有危险性质的药物滥用所产生的问题。

17. 评注似乎着重于世卫组织对有关医学和科学事项的判断的决定性，以及《公约》的目标和目的。

随后的做法

18. 关于随后的做法，我们找到了麻委会曾经处理过的两个可能相关的案例。1997 年，西班牙建议将几种物质列入《公约》附表一和二，但世卫组织建议不要修订这些附表将国际管制范围总体扩展到西班牙通知的其中几种物质，还针对西班牙的建议提出了关于两种物质的建议（E/1999/28/Rev.1，第 109 和 111 段）。麻委会核准了世卫组织关于这两种物质的建议，但并没有记录说明对卫生组织反对列入的物质采取了何种行动。

19. 1991 年，世卫组织建议将一种物质从《公约》附表四中删除，而且不应改列入任何其他附表（E/1991/24，第 23 段）。这一案例的情况是删除已经列入附表的某种物质，而不是反对将新物质列入附表。但该案的相关之处在于，世卫组织建议该物质不应列在《公约》四个附表中的任何一个附表。在该案中，麻委会一致决定将该物质从附表四中删除（E/1991/24，第 23 段）。

20. 虽然上述两案似乎表明麻委会一般遵循世卫组织关于不在《公约》附表增列物质或保留物质的建议，但麻委会以前也曾多次拒绝采纳世卫组织关于将某些物质列入《公约》附表的建议（E/1983/15，第 206-208 段；E/1984/13，第 11 段）。你们的问题情况是，世卫组织建议不将某一物质列入附表，上述案例虽然情况不同，但麻委会拒绝采纳世卫组织建议的做法仍然与你们的问题有关，因为这表明麻委会并不认为自己受世卫组织建议的约束。

结论

21. 《公约》第二条第五款确实规定世卫组织对于某一物质的有关医学与科学事项的判断具有决定性，而且麻委会应将这种判断考虑在内，但决定是否在附表中增列物质的最终权力属于麻委会。同时，还要求麻委会考虑到医学和科学

因素之外范围更广的因素。如果麻委会的总体判断是应将该物质增列入附表，便有权这样做，即使世卫组织提出了相反的建议。因此，似乎不能仅凭世卫组织对有关医学与科学事项的较狭窄的判断来决定麻委会所要采取的行动方向。

22. 关于在《精神药物公约评注》中所表达的意见，它着重于阐述，世贸组织对于物质的有关医学与科学事项的判断具有“决定性”，因而得出结论，麻委会不可将世卫组织建议不作国际管制的物质增列于附表。但是，总体研究第二条第五款，麻委会当看得更广，还应将所有相关因素考虑在内，才能得出结论。从这个角度看，如果麻委会未将世卫组织判断之外的相关因素考虑在内，就决定不将某一物质列入附表，则可以说第二条第五款对麻委会的要求并未得到满足。

23. 因此，针对你们的问题，我们认为，麻委会可将世卫组织建议不作国际管制的物质列入《1971年公约》附表，但条件是麻委会在作出决定之前已经考虑到《公约》第二条第五款所述的所有相关因素。